

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА МІСЦЕ В НЬОМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ТЕТЕРЯ Василь Михайлович - здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

УДК 342.95 (477)

*В статті в'яснено поняття правового регулювання кадрового забезпечення та проаналізовані дослідження юристів щодо правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні. Виділено та обґрунтовано особливе місце адміністративного законодавства в правовому регулюванні кадрового забезпечення Національної поліції. В роботі обобщені ознаки правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні*

*Ключевые слова: правовое регулирование, кадровое обеспечение, Национальная полиция, законодательство, нормативно-правовые акты, административное законодательство, закон.*

### Постановка проблеми

Нині кадрове забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні є не лише засобом забезпечення публічної безпеки та порядку, але й профілактичним інструментом запобігання корупції, основою оптимального використання кадрових ресурсів. Для можливості реалізації своїх повноважень органам та підрозділам кадрового забезпечення Національної поліції України необхідне чітке та ефективне правове регулювання. Особливу увагу в дослідженні правового регулювання варто приділити адміністративному, оскільки саме нормами адміністративного законодавства регламентовано основні питання щодо кадрового забезпечення правоохоронних органів України.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематиці правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів частково присвячені дослідження М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.І. Барка, В.Г. Безуглова, В.М. Бесчастного, Ю.П. Битяка, П.Д. Біленчука, Х.З. Босака, В.С. Венедіктова, М.М. Дивака, Н.А. Дубини, М.О. Живка, К.С. Ізбаш, В.Ю. Кікінчука, В.Я. Кіяна, А.М. Клочка, Я.М. Когута, Л.М. Колодкіна, В.К. Колпакова, О.В. Коптева, Ю.Ф. Кравченка, М.Ф. Криштановича, О.В. Крушельницької, В.О. Кудрі, М.Н. Курка, О.В. Кушнір, В.А. Ліпкана, Н.П. Матюхіної, К.Ю. Мельника, О.М. Музичука, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, Ю.А. Розенбаума, О.Ю. Синявської, С.С. Сливки, В.О. Соболева, В.В. Сокурєнка, Ю.Л. Титарєнка, Ю.О. Тихомирова, В.С. Цимбалюка, В.В. Чумака, Г.В. Щокіна та інших.

### Невирішені раніше проблеми

Ефективність правового регулювання є актуальним питанням сьогодення, саме від нього залежить успішність реалізації складної для нашої країни реформи. В контексті євроінтеграції відбувається активне реформування за всіма напрямками, а отже, і активне становлення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні. У зв'язку з цим, питання правового регулювання кадрового забезпечення На-

ціональної поліції на регіональному рівні є актуальним та потребує вивчення та подальшого удосконалення.

**Метою** даної статті є комплексний аналіз правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні.

### Виклад основного матеріалу

Варто зауважити, що впровадження нового органу – Національної поліції не лише змінило підхід до основних функцій та методів їх здійснення правоохоронцями, але й до системи кадрового забезпечення даного органу. При цьому, від правильності та ефективності організації кадрової політики органу, її правового регулювання буде залежати ефективність Національної поліції на регіональному рівні.

Правове регулювання є однією з основних категорій теорії права. Так, правове регулювання є відображенням нормативних рішень у поведінці суб'єктів права. Правове забезпечення в теорії права визначають як різновид соціального регулювання поведінки. Зокрема, деякі правники пропонують розглядати правове регулювання як сукупність юридичних норм, правил та засобів, що здійснюють вплив на взаємовідносини у суспільстві, цим самим упорядковуючи їх [1, с.542]. Наприклад, П.М. Рабінович у своїх працях відмічає, що владний вплив держави на відносини у суспільстві, що має на меті упорядкування, закріплення та охорону законних прав громадянина є правовим регулюванням [2, с.151]. В свою чергу, В.Д. Ткаченко пропонує розглядати правове регулювання як процес упорядкування взаємовідносин у суспільстві шляхом застосування доступних юридичних засобів задля забезпечення законних інтересів громадян [3, с.207-208]. Схожої думки дотримується і О.Є. Гольцова. Так, дослідник зазначає, що правове регулювання впливає на суспільні взаємовідносини шляхом використання норм права та інших юридичних засобів. Саме рівень правового регулювання у державі є показником правової демократичної держави [4, с.54].

Отже, правове регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні є зв'язувальною ланкою між нормами права та суспільними взаємовідносинами, що ними регламентуються. Правове регулювання кадрового забезпечення поліції на регіональному рівні, на нашу думку, можливо здійснити а умови діючого ефективного адміністративного-правового законодавства. Це пов'язано з тим, що адміністративно-правове регулювання покладено в основу правових засад діяльності Національної поліції України. Отже, адміністративно-правове законодавство є особливим видом правового регулювання кадрової політики Національної поліції на регіональному рівні, маючи при цьому певні специфічні ознаки.

Варто погодитись з О.М. Музичуком, який у своїх дослідженнях зазначав, що основою адміністративно-правового регулювання підрозділів внутрішньої безпеки є ефективна нормативна база, якою визначається правове регулювання діяльності органу. При цьому дослідник вказує, що правове регулювання є головним елементом адміністративно-правового механізму. [5, с. 300].

З дослідження видно, що єдності думок правників щодо правового та адміністративно-правового регулювання діяльності немає. Тому в рамках нашого наукового дослідження пропонуємо під поняттям правового регулювання кадрової політики Національної поліції на регіональному рівні розуміти взаємовідносини між органом публічної влади та суспільством, які впорядковані на законодавчому рівні. Зауважимо, що адміністративно-правове регулювання (в межах правового регулювання кадрового забезпечення) визначає адміністративно-правовий статус Національної поліції та її підрозділів.

Проаналізувавши наукові позиції та враховуючи власне бачення поняття пропонуємо узагальнити ознаки правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні: 1) зміст правового регулювання складають визначені правові засоби впливу; 2) об'єктом правового впливу є поведінка

працівників територіальних підрозділів Національної поліції щодо кадрового забезпечення; 3) метою такого регулювання є добір, підвищення рівня професіоналізму кадрів, контроль та збір кадрової інформації тощо; 4) основними елементами правового регулювання кадрового забезпечення є нормативно-правові акти, юридичні факти, принципи, задачі та функції, відповідальність тощо.

Правове регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні регламентується законодавством України. При цьому, Законом України «Про Національну поліцію» регламентовано, що у своїй діяльності поліція, а отже і її підрозділи, керується Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України та відповідними актами Міністерства внутрішніх справ України [6]. Так, нормуюче законодавство умовно можна розділити на дві групи: спеціальні та загальні нормативно-правові акти.

До загальних нормативно-правових актів, що регулюють кадрове забезпечення правоохоронних органів України належать наступні: 1) Закони України «Про Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 р. № 3460-IV, «Про державну службу» від 31.12.2015 № 889-VIII, «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI, «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 854-IV й ін.; 2) Постанови Кабінету Міністрів УРСР та України. Зокрема, «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР» від 29.07.1991 р. № 114; 3) Накази Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ

України» від 22.03.2005 р. № 181, «Про затвердження Інструкції щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі з персоналом органів внутрішніх справ України» від 28.07.2004 р. № 842, «Про затвердження Інструкції з організації обліку кадрів в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 30.12.2005 № 1276, «Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України» від 17.02.2012 року № 143, «Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах» від 17.09.2012 р. № 808, «Про затвердження Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України» від 22.02.2012 р. № 155, «Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України» 15.01.2015 р. № 29, «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» від 18.06.2015 р. № 1000/5; 4) міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України – Європейський кодекс поліцейської етики від 19.09.2001, Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17.12.1979 р., Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979); 5) Кодекс законів про працю України тощо.

До спеціальних нормативно-правових актів належать лише ті, що регламентують кадрове забезпечення безпосередньо Національної поліції. Такими актами є 1) Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII; 2) Укази Президента України – «Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях» від 09.12.2015 р. № 691/2015, «Про символіку Національної поліції України» від 09.12.2015 р. № 692/2015, «Про День Національної поліції України» від 09.12.2015 р. № 693/2015; 3) Постанови Кабінету Мі-

ністрів України – «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877, «Про утворення Національної поліції України» від 02.09.2015 р. № 641, «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015 р. № 730, «Про однострій поліцейських» від 30.09.2015 р. № 823, «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11.11.2015 р. № 988; 4) Накази Міністерства внутрішніх справ України – «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17.11.2015 р. № 1465, «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади» від 25.12.2015 р. № 1631; «Про затвердження Порядку складання Присяги працівниками Національної поліції» від 09.11.2015 р. № 1453 та ін.

Розглянемо більш докладно деякі аспекти кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні в межах питання адміністративного регулювання. Проаналізувавши нормативні документи вважаємо за необхідне відмітити, що правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників поліції, регламент роботи органів з кадрового забезпечення та перелік відомостей щодо службової інформації є найбільш визначальними щодо кадрового забезпечення на регіональному рівні.

Так, Наказ Національної поліції України від 12.12.2015 № 136 «Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України» визначає основні завдання кадрового забезпечення. Серед завдань варто відмітити основні: кадрове забезпечення службової діяльності органів поліції; організаційно-методичне, інформаційне забезпечення кадрових підрозділів; забезпечення організації з добору, навчання, вивчення та комплектування органів поліції, перепідготовка поліцейських і т.п.

Спеціальний Закон України «Про Національну поліцію» містить регламентацію процедури добору на посаду поліцейсько-

го. Так, на службу у Національній поліції можуть претендувати особи, старше 18 років, з повною середньою освітою, які вільно володіють державною мовою, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання тощо. Також зазначається, що кандидат має бути громадянином України та пройти медичне обстеження й перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічного здоров'я. цікавим нормативним положення є проходження тестування на поліграфі за згодою кандидатів (ст. 50).

Нині важливою ланкою діяльності підрозділів з кадрового забезпечення є робота з кадровими документами. Для реалізації функцій кадрового забезпечення передбачено досить велику кількість нормативів, серед яких статuti, штатний розпис, регламенти та положення про кадрову службу, посадові інструкції, інструкції по роботі з заявами громадян, правила внутрішнього розпорядку, правила роботи зі скаргами працівників, правила роботи з конфіденційною інформацією, накази та розпорядження з особового складу, вказівки, довідки, графіки відпусток, подання про призначення, переміщення та заохочення, плани роботи, документи з обліку кадрів, особисті документи співробітників щодо ступенів, звань, рівня освіти, відомості про наявність вакансій, документи про сімейний стан, стаж роботи, сертифікати і т.д. [7].

З метою дотримання принципу прозорості кадрового забезпечення, а саме добору та просування по службі, для претендентів на зайняття вакантних посад проводять конкурсний відбір за участю поліцейської комісії. До складу поліцейської комісії на регіональному рівні за Законом України «Про Національну поліцію» входять один представник, визначений Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; один представник, визначений керівником поліції; один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною

Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет (ст. 51). При цьому територіальна поліцейська комісія діє на постійній основі.

Варто зазначити, що перед допущенням до конкурсу кожного претендента піддають ретельній перевірці. При цьому, існують спеціальні методики психологічної оцінки кандидатів з можливим застосуванням спеціальних технічних засобів, які затверджуються керівником Національної поліції України або його заступником [8].

На сьогодні висновок психологічної комісії носить лише рекомендаційний характер. На нашу думку, зважаючи на складні політичні, економічні, стресові умови праці, варто такій оцінці приділяти більшу увагу. Зазначимо, що Міністерством внутрішніх справ України було видано Наказ, за яким визначаються вимоги до психофізіологічного стану кандидатів на зайняття вакантних посад в Національній поліції України [9].

Аналізуючи правове забезпечення на регіональному рівні варто згадати про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки, що затверджена Указом Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. Так, в Стратегії особливий акцент зроблено на моральних якостях осіб, що залучаються до управлінської діяльності; розробці нових механізмів залучення висококваліфікованих фахівців; відновленні добору з числа досвідчених працівників; формуванні дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; підготовці та професійному розвитку вищих керівних кадрів тощо.

Варто зазначити, що на регіональному рівні проблема кадрового забезпечення постає більш гостро. Відмічається неукомплектованість персоналу органів Національної поліції, неефективна підготовка з не сучасними методами, а також в механізмі кар'єрного росту, за даними засобів масової інформації, продовжується побратимські відносини та відмічаються корупційні діян-

ня, слабка мотивація службовців, а також низька ініціативність тощо.

На законодавчому рівні службові відносини між працівниками органів поліції регламентуються нормами адміністративного та трудового законодавства [10, с. 217-218; 11]. В свою чергу, Законом України «Про Національну поліцію» та Положенням про службу в органах Національної поліції України регламентовано безпосередню діяльність органів поліції, процес проходження служби та вимоги дотримання та виконання законодавчих норм співробітниками тощо. При цьому, всі правовідносини, які виникають під час проходження служби в Національній поліції регулюються спеціальними законами [12, с. 54].

Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення має загальні риси адміністративного права України. Адміністративне право покликане регулювати діяльність владних органів, органів місцевого самоврядування, установ та організацій. Головною функцією адміністративного регулювання є створення необхідних умов праці, забезпечення реалізації прав та свобод як працівниками Національної поліції, так і громадян, в цілому. Безпосередньо адміністративне регулювання кадрового забезпечення стосується сфери організації та функціонування поліції з відповідним кадровим складом, дотримання законності при кадровому забезпеченні.

Відмітимо, що першочерговим актом, який регулює адміністративно-правові відносини кадрового забезпечення є Конституція України. Так, за ст. 9 Конституції України важливою нормою кадрового забезпечення є визнання пріоритету загальнолюдських цінностей. Також в межах адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні варто згадати Закон України «Про Національну поліцію». Так, ст. 1 Закону передбачено, що до основними принципами діяльності поліції мають бути верховенство права, законність, партнерство тощо.

Важливим нормативним документом у сфері кадрового забезпечення на регіональному рівні є Наказ Міністерства вну-

трішніх справ України «Про організацію видачі спеціальних жетонів поліцейським» від 23.12.2015 № 1614. Зокрема, наказом врегульовано послідовність дій працівників підрозділів кадрового забезпечення апарату Національної поліції України, головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві (далі - територіальні органи поліції), міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України, закладів, установ Національної поліції України, а також вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України щодо оформлення, обліку, видачі та вилучення спеціальних жетонів поліцейських. Так, у п. 3 розділу II зазначено, що працівниками підрозділів кадрового забезпечення територіальних органів Національної поліції видаються спеціальні жетони, а у п. 7 розділу II вказано, що при звільненні зі служби поліцейського право вилучення жетона мають працівники кадрового забезпечення тощо.

Варто зауважити, що у зв'язку з важливістю адміністративного законодавства у правовому регулюванні кадрового забезпечення, до правопорушників кадрової сфери застосовуються адміністративні види покарань. До адміністративних стягнень, що застосовуються до працівників кадрового забезпечення, належать наступні: 1) попередження (офіційне застереження уповноваженої особи про недопустимість скоєння правопорушення у письмовій чи усній формі); 2) штраф (майнове чи грошове стягнення); 3) конфіскація чи оплатне вилучення предмета правопорушення; 4) виправні роботи; 5) адміністративний арешт [13].

### Висновки

Отже, з'ясовано, що кадрове забезпечення Національної поліції регламентується нормативними актами, які запропоновано розділити на дві групи: спеціальні та загальні нормативно-правові акти. До спеціальних нормативно-правових актів нами віднесено акти, що регулюють ви-

ключно діяльність Національної поліції як на регіональному, так і на державному рівні. В свою чергу до загальних запропоновано відносити всі нормативні документи, які регламентують діяльність підрозділів з кадрового забезпечення правоохоронних органів в Україні.

В ході дослідження узагальнено ознаки правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні: 1) зміст правового регулювання складають визначені правові засоби впливу; 2) об'єктом правового впливу є поведінка працівників територіальних підрозділів Національної поліції щодо кадрового забезпечення; 3) метою такого регулювання є добір, підвищення рівня професіоналізму кадрів, контроль та збір кадрової інформації тощо; 4) основними елементами правового регулювання кадрового забезпечення є нормативно-правові акти, юридичні факти, принципи, задачі та функції, відповідальність.

### Література

1. Кельман м., Мурашин О., Хома Н. Загальна теорія держави та права: підручник. 3-є вид., стереотипне. Львів: Новий Світ, 2000, 2009. 584 с.
2. Рабінович П. Основи загальної теорії держави і права. К.: Атака, 1995. 176 с.
3. Цвік М., Петришин О., Авраменко Л. Загальна теорія держави та права / за ред. М. Цвіка, О. Петришина. Х.: Право, 2009. 684 с.
4. Гольцова О. Є. Соціальне регулювання та правове регулювання – співвідношення понять. *Часопис Київського університету права*. 2013/2. С. 53-57
5. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис...д.ю.н.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Х., 2010. 481 с.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Петренко С.М. Інформаційне забезпечення внутрішнього контролю господар-

**АНОТАЦІЯ**

У статті з'ясовано поняття правового регулювання кадрового забезпечення та проаналізовано дослідження правників щодо правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні. Виокремлено та обґрунтовано особливе місце адміністративного законодавства в правовому регулюванні кадрового забезпечення Національної поліції. В роботі узагальнено ознаки правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні.

Ключові слова: *правове регулювання, кадрове забезпечення, Національна поліція, законодавство, нормативно-правові акти, адміністративне законодавство, закон.*

**SUMMARY**

The article clarifies the concept of legal regulation of personnel supply and analyzes the study of lawyers on the legal regulation of staffing of the National Police of Ukraine at the regional level. The special place of the administrative law in the legal regulation of the staffing of the National Police is singled out and substantiated. The paper summarizes the features of the legal regulation of the staffing of the National Police at the regional level

Key words: *legal regulation, personnel support, national police, legislation, normative-legal acts, administrative legislation, law.*

ських систем: монографія. Донецьк: ДонНУЕТ, 2007. 290 с.

8. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до Національної поліції України // Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». URL: <http://police-reform.org/>

9. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку психофізіологічного обстеження кандидатів на службу в поліції та Порядку обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності кандидатів на службу в поліції» від 17.12.2015 р. № 1583. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0037-16>

10. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посіб. К.: ЦУЛ, 2008. 296 с.

11. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v753\\_760-10](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10) .

12. Серета В. В., Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративна діяльність органів Національної поліції. Заг. част.: навч. посіб. Львів: ЛДУВС, 2015. 512 с.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення (зі змінами від 06.02.2018 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>