

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).368](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).368)

Ю. С. Ромашов
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

У теорії і практиці адміністративного права провідне місце займає категорія інструментів публічного адміністрування. Не є винятком із цього правила й адміністративно-правові відносини, які виникають у сфері публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції.

Національна поліція вносить великий вклад у систему забезпечення правопорядку в державі, щоб громадяни могли безпечно і комфортно працювати, відпочивати та подорожувати. Проте ці функції безпосередньо виконують не безособові суб'єкти, а реальні працівники поліції, які повинні мати високий рівень правової культури, належний освітній рівень та практичні навички, а також бути упередженими щодо корупції, тортур, зневажливого ставлення до громадян тощо.

Інакше кажучи, без належного кадрового забезпечення не можна стверджувати, що органи поліції виконують завдання, що їм поставив Український народ та Уряд України. Проте у цій царині є як організаційні, так і нормативні прогалини, які вимагають виявлення та усунення.

Проблематику адміністративних процедур кадрового забезпечення Національної поліції України вивчали такі вчені, як В. Авер'янов, Л. Біла, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, Є. Зозуля, Е. Демський, М. Дивак, С. Дубенко, Н. Дубина, Т. Желюк, Ю. Іщенко, Л. Кацалап, Д. Козачук, В. Кікінчук, А. Ключко, І. Коруля, В. Кудря, О. Лагода, М. Логвиненко, Н. Матюхіна, Л. Романюк, К. Рудой, Ю. Римаренко, І. Рукотайніна, В. Сокуренько, Н. Нижник, В. Петков, С. Шатрава та інші. Однак ці вчені торкалися цього питання лише опосередковано, досліджуючи аналізовану проблематику або в загальному аспекті, або як кадрове забезпечення органів внутрішніх справ.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства розкрити поняття та зміст інструментів публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції.

У теорії адміністративного права зазначається, що інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічно-

го адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються винятково шляхом реалізації їх адміністративних прав; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності. Загалом інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз одиниць за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції меті досягнення бажаного публічного результату [1, с. 143].

Однак у юридичній літературі є вузьке і широке розуміння змісту інструментів публічного адміністрування. Зокрема, прихильниками вузького розуміння є професори Р. Мельник і С. Мосьондз, які вважають, що для виконання поставлених перед органами публічної адміністрації завдань вони використовують такі інструменти діяльності органів публічної адміністрації, як юридичні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії. Юридичні акти, які ухвалюються органами публічної адміністрації, поділяються на нормативні та адміністративні акти. Нормативні акти органів публічної адміністрації характеризуються такими певними ознаками: вони видаються в установленому законом порядку органами публічної адміністрації та їх посадовими особами; вони встановлюють адміністративно-правові норми (загальнообов'язкові правила поведінки), вони є неперсоніфікованими, тобто обов'язковими до невизначеного кола осіб і розраховані на багаторазове застосування [2, с. 52–56]. В аналізованій нами сфері спеціалізовані суб'єкти владних повноважень приймають чисельні нормативно-правові акти. Передусім це нормативні накази Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції. Наприклад, Наказ МВС України від 17 вересня 2012 р. № 808 «Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах» [4]. Хоча інколи нормативні акти, які стосуються кадрового забезпечення Національною поліцією, затверджуються Кабінетом

Міністрів України, прикладом цього є Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ [5].

Адміністративний акт – будь-яке рішення органу публічної адміністрації, яке має зовнішню спрямованість і приймається з метою врегулювання конкретного випадку у сфері публічної адміністрації. Наприклад, Наказом МВС України від 24 квітня 2019 р. № 420 начальником головного управління Національної поліції в Одеській обл. був назначений генерал поліції третього рангу Олег Бех [6].

При цьому слід звернути увагу на те, що деякі рішення органів публічної адміністрації не можуть уважатися адміністративними актами. Зазначене стосується таких актів-дій органів публічної адміністрації: інструктаж патрульної поліції перед несенням служби; проміжні рішення органу публічної адміністрації, наприклад, проходження психологічного тестування претендентами на службу в Національній поліції; офіційні документи, що спрямовані на засвідчення певних фактів, наприклад, подача працівником поліції заяви про можливу провокацію хабаря; юридично значуще волевиявлення органу публічної адміністрації, яке не має регуляторного характеру, наприклад, установлення строків для здачі заповнених протоколів про адміністративні правопорушення патрульними поліцейськими. Такі рішення не викликають настання певних юридичних наслідків; не мають кінцевого регуляторного впливу; не можуть викликати настання юридичних наслідків, а тому не вважаються адміністративними актами [3].

За теорією адміністративного права адміністративний договір – це згода сторін, спрямована на виникнення, зміну та припинення правовідносин у сфері публічної адміністрації. Проте в аналізованій нами сфері такі договори не використовуються, принаймні ми не змогли знайти такого прикладу.

Акт-план визначається як офіційний документ органу публічної адміністрації, ухвалений в межах його компетенції, який містить перелік певних заходів та строків їх виконання і спрямований на виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. Основним призначенням планів є реалізація завдань щодо забезпечення виконання і належності застосування законів, тобто реалізацію на практиці політичних рішень політичної влади у різних сферах і галузях суспільного життя. Прикладом акту-плану є Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, в якій, зокрема, пріоритетом визначено розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників [7].

Акти-дії – це дії, які вчиняються органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції

на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин. Наприклад, публічне патрулювання працівниками патрульної поліції на автомобілях із включеними пробісковими маячками [2, с. 52–56].

У широкому розумінні професор В. Галуцько та доцент О. Єщук вважають, що суб'єкти публічної адміністрації в процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий основний арсенал інструментів публічного адміністрування: 1) форми публічного адміністрування (видання нормативно-правових актів; видання адміністративних актів (індивідуальних адміністративних актів), укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих дій, здійснення матеріально-технічних операцій); 2) плани як інструменти публічного адміністрування; 3) фактичні дії (інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів); 3) методи публічного адміністрування (методи заохочення, методи переконання, методи адміністративного примусу: адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення; 5) адміністративно-правові режими; 6) контроль (нагляд); 7) електронне врядування. При цьому вчені зазначають, що види інструментів публічного адміністрування не є сталою конструкцією. Спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування [1, с. 144].

В аналізованій нами сфері учинення інших юридично значущих дій полягає у сукупності адміністративних дій, які створюють нове юридичне положення або стають умовою для настання зазначених правових наслідків. Класичним прикладом вчинення юридично значущої дії є прийняття працівником поліції присяги. Згідно із ст. 64 Закону України «Про Національну поліцію» особа, яка вступає на службу в поліції, складає Присягу на вірність Українському народові такого змісту: «Я, (прізвище, ім'я та по батькові), усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави, з гідністю нести високе звання поліцейського та сумлінно виконувати свої службові обов'язки» [8].

Вагоме місце в системі публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції займають такі методи публічного адміністрування, як заходи заохочення, методи переконання, методи адміністративного примусу, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення [1, с. 190]. Прикладом методу заохочення є занесення на Дошку пошани МВС України імен кращих працівників [9].

Загалом до поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень: дострокове зняття дисциплінарного стягнення; занесення на дошку пошани; заохочення грошовою винагородою; заохочення цінним подарунком; надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти днів; заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України; заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України; дострокове присвоєння чергового спеціального звання; присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»; заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України «Холодна зброя» [10].

Методом переконання є різноманітні навчальні та культурно-просвітні заходи, що проводяться із співробітниками поліції. До методів примусу в аналізованій сфері можна віднести систему спеціальних дисциплінарних засобів, які можуть бути застосовані до працівників поліції. Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків. Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер та не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. До поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень: зауваження; догана; суворо догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з посади; звільнення із служби в поліції [10].

Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках: по-перше, суворо дотримуватися принципу законності (суб'єкт публічної адміністрації має

діяти винятково в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами – обирати серед інструментів публічного адміністрування винятково ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція; по-друге, вибрати із них ті, що забезпечують найбільш ефективно відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства. При цьому під час вибору інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями. Суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу. Підкреслюємо, що позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливості приватних осіб, можуть установлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами. Негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком накладення адміністративних стягнень, – винятково законами України [1, с. 146].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновки, що до системи інструментів публічного адміністрування, які застосовуються під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції слід віднести: а) інструменти публічного адміністрування, які можуть бути оскаржені в системі адміністративних судів – нормативно-правові та адміністративні акти (індивідуальні), акти плани та акти-дії; б) прийняття присяги працівника поліції як юридично значима дія; в) заходи заохочення, переконання і примусу.

Отже, інструмент публічного адміністрування під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій спеціальних кадрових суб'єктів публічної адміністрації Національної поліції та МВС України, реалізованих у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою забезпечення Національної поліції якісними поліцейськими кадрами, не допущення ними юридичних правопорушень та мінімізація їх негативних наслідків.

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання / за ред. В. Галуцька. Київ : НДПП. 2019. 114 с.

3. Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 206 с.

4. Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах. Затверджено Наказом МВС України від 17 вересня 2012 р. № 808.

5. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>.

6. Наказ МВС України від 24 квітня 2019 р. № 420 «Про призначення начальником головного управління Національної поліції в Одеській обл. був назначений генерал поліції третього рангу Олега Беґа». Єдиний портал органів МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/20219_Oleg_Beh_ocholiv_policiyu_Odeskoi_oblasti_.htm.

7. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 693-р. Єдиний портал органів МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

8. Про Національну поліцію. Закон України 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print>.

9. Про занесення на Дошку пошани Міністерства внутрішніх справ України імен кращих працівників. Наказ МВС від 18 серпня 2016 р. № 839. Єдиний портал органів МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Nakaz_MVS_vid_18082016_839_os_Pro_zanesennya_na_Doshku_poshani_Ministerstva_vnutrishnih_sprav_Ukraini_imen_krashchih_pracivnikiv.htm.

10. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України. Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>.

Анотація

Ромашов Ю. С. Інструменти публічного адміністрування кадрового забезпечення національної поліції. – Стаття.

У статті розкрито зміст та сформовано поняття інструментів публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції. Доведено, що це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій спеціальних кадрових суб'єктів публічної адміністрації Національної поліції та МВС України. Вони реалізуються у межах визначеної законом компетенції з метою забезпечення Національної поліції якісними поліцейськими кадрами, не допущення ними юридичних правопорушень та мінімізації їх негативних наслідків. Визначено, що до системи інструментів публічного адміністрування, які застосовуються під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції слід віднести: а) інструментів публічного адміністрування, які можуть бути оскаржені в системі адміністративних судів – нормативно-правові та адміністративні акти (індивідуальні), акти плани та акти-дії; б) прийняття присяги працівником поліції, як юридично значима дія; в) заходи заохочення, переконання і примусу. З'ясовано, що вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльно-

сті суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках: по-перше, суворо дотримуватися принципу, тобто обирати серед інструментів публічного адміністрування винятково ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція; по-друге, вибрати із них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства. Зроблено висновок, що інструмент публічного адміністрування під час здійснення публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій спеціальних кадрових суб'єктів публічної адміністрації Національної поліції та МВС України, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою забезпечення Національної поліції якісними поліцейськими кадрами, не допущення ними юридичних правопорушень та мінімізації їх негативних наслідків.

Ключові слова: адміністративні дії, інструменти публічного адміністрування, кадрове забезпечення, Національна поліція, поліцейський, публічна адміністрація.

Summary

Romashov Yu. S. Tools for public administration of staffing of the National Police of Ukraine. – Article.

In the article, the concept and tools of public administration of personnel of the National Police personnel are disclosed, content and formed. It has been proved that this is an external expression of homogeneous groups of administrative actions of the specialized personnel of public administration of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which are homogeneous in nature and legal nature. They are implemented within the limits of the competence defined by the law in order to provide the National Police with quality police personnel to prevent them from committing legal offenses and to minimize their negative consequences. It is determined that the system of public administration tools used in the public administration of personnel of the National Police should include: a) public administration tools that can be challenged in the system of administrative courts – regulatory and administrative acts (individual), plans and acts-actions; b) taking the oath of a police officer as a legally significant act; c) measures of encouragement, persuasion and coercion. It is found that the choice of the proper public administration tool in the activity of a public administration entity is based on two main factors: first, to strictly adhere to the principle, that is, to choose only those instruments of public administration which are legally prescribed competence; secondly, to choose from them those that ensure the most effective restoration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, the public interest of society. It is concluded that the tool of public administration in the implementation of public administration of personnel of the National Police is an external expression of homogeneous groups of administrative actions of special personnel of public administration of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, implemented in accordance with the law for the purpose of providing the National Police with quality police personnel to prevent them from committing legal offenses and mines minimization their negative consequences.

Key words: administrative actions, National Police, policeman, public administration tools, public administration, staffing.