



КОСТЯНТИН ГЕННАДІЙОВИЧ ГАРБУЗЮК,

кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
факультет № 2;

 <https://orcid.org/0000-0002-6714-5074>,
e-mail: 180471@i.ua;

ЛЕОНІД ВОЛОДИМИРОВИЧ МОГІЛЕВСЬКИЙ,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-6994-6086>

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ АТЕСТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Для з'ясування сутності та змісту поняття «атестація» розкрито низку загальнотеоретичних підходів до тлумачення вказаної наукової категорії. Обґрунтовано, що в контексті зазначеної проблематики цей термін найбільш доцільно розглядати у широкому та вузькому розуміннях. Виокремлено перелік ключових ознак, які характеризують поняття «атестація працівників поліції». Аналіз нормативно-правової бази дав змогу констатувати, що правові засади атестації працівників поліції наразі є недосконалими та глибоко суперечливими, а тому потребують комплексного доопрацювання. Сформульовано низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення загального та спеціального трудового законодавства, яке визначає правові засади атестації працівників поліції.

Ключові слова: атестація, працівник, Національна поліція, правові засади, законодавство.

Оригінальна стаття

ВСТУП. Наразі одним із найбільш спірних і водночас досить результативних інструментів забезпечення ефективності та якості кадрів Національної поліції України є процедура атестації. Важливість проведення атестації обумовлюється тим (Чорна, 2017), що ефективність і результативність роботи працівників та посадових осіб працівників Національної поліції України залежить від цілої низки чинників, серед яких доцільно назвати такі: а) рівень їх професіоналізму, набутого у процесі здійснення практичної діяльності; б) низка особистісних характеристик, зокрема комунікабельність, ділові якості, рівень знань, тобто освітній рівень, тощо; в) відповідність законодавчим вимогам якостей працівника. Для того щоб визначити цю відповідність, існує процедура атестації, яка останніми роками відіграє дедалі більшу роль у вдосконаленні кадрового потенціалу органів та підрозділів поліції.

Упровадження атестації поліцейських у 2015 р. дало змогу оновити персональний склад органів і підрозділів поліції за допомогою визначення найбільш умілих та кваліфікованих представників, а також вивільнення тих, хто не забезпечує та/або неякісно виконує поліцейські функції. Але разом із цим го-

ловною проблемою атестації є юридичне визначення цієї процедури, а також реальна наявність правових засад її проведення (Шеверун, Костюк, 2020, с. 1014).

Уважаємо за необхідне зауважити, що протягом останніх років на законодавчому рівні було внесено низку змін і доповнень, спрямованих на вдосконалення процедури атестації працівників поліції, однак вони оцінюються вченими досить неоднозначно. Втім, усі фахівці визнають, що саме процедура атестації – важливий інструмент забезпечення ефективного функціонування будь-якого органу державної влади, серед іншого й Національної поліції України. У цьому контексті слушною є наукова думка В. С. Шеверун (2020), який зазначає, що порядок здійснення професійного відбору працівників на службу в органи та підрозділи Національної поліції України в умовах сьогодення виступає одним із найважливіших чинників формування цього центрального органу виконавчої влади таким кадровим складом, який професійно, якісно та ефективно виконуватиме покладені на нього обов'язки, що, у свою чергу, забезпечить належне виконання поліцією своєї правоохоронної функції.

Далі необхідно зауважити, що атестування є досить неоднозначним процесом і в галузі трудової діяльності звичайних працівників. Так, у межах Кодексу законів про працю України (далі – КЗПП України) поняття «атестація» використовується в контексті нормування праці. Із цього приводу у ст. 85 вказаного вище кодексу відмічається, що «норми праці – норми виробітку, часу, обслуговування, чисельності – встановлюються для працівників відповідно до досягнутого рівня техніки, технології, організації виробництва і праці. В умовах колективних форм організації та оплати праці можуть застосовуватися також укрупнені і комплексні норми. Норми праці підлягають обов'язковій заміні новими в міру проведення атестації і раціоналізації робочих місць, впровадження нової техніки, технології та організаційно-технічних заходів, які забезпечують зростання продуктивності праці. Досягнення високого рівня виробітку продукції окремим працівником, бригадою за рахунок застосування з власної ініціативи нових прийомів праці і передового досвіду, вдосконалення своїми силами робочих місць не є підставою для перегляду норм»¹.

О. Г. Реуцьков (2019) підкреслював, що процедура атестації правоохоронців, зокрема поліцейських, має глибоке історичне коріння. Проте, враховуючи сучасні євроінтеграційні процеси, а також курс на євроатлантичну інтеграцію і масштабне реформування правоохоронної сфери, галузей трудового та адміністративного права, інститут атестації працівників Національної поліції України значно змінився. Указане пов'язано з тим, що виникла нагальна потреба змінити підходи до відбору поліцейських, їх підготовки, підвищення кваліфікації, просування по службі тощо. Саме тому запровадження атестації та вдосконалення організаційних і правових аспектів її реалізації стало вагомим внеском не лише для правозастосовної практики, а й для правової науки в цілому. Окрім того, зауважує О. Г. Реуцький (2019), атестація працівників поліції має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки вона дозволяє не лише оцінити роботу поліцейського, а й підвищити загальний рівень довіри населення до держави взагалі та її правоохоронних органів зокрема. Однак, підкреслює далі вчений, правозастосовна практика свід-

чить про те, що наразі у процедурі проведення атестації поліцейських існує низка правових та організаційних проблем, які перешкоджають нормальному здійсненню такої діяльності та призводять до порушення прав і свобод самих поліцейських. Саме ця теза підтверджує необхідність здійснення дослідження, присвяченого теоретико-правовим проблемам атестації працівників Національної поліції України.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. *Мета* цієї наукової статті полягає в тому, щоб за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання та спираючись на аналіз наукових поглядів учених і норм чинного законодавства розкрити теоретико-прикладні проблеми атестації працівників Національної поліції України. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити певні *завдання*: з'ясувати сутність і зміст поняття «атестація», здійснити аналіз норм чинного загального та спеціального трудового законодавства, яке визначає правові засади атестації працівників поліції, дати оцінку відповідному нормативно-правовому забезпеченню та визначити коло проблем, які для нього характерні, сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства у цій сфері.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Методологічну основу наукового дослідження становлять загальнонауковий діалектичний метод та окремі наукові методи, такі як системно-структурного аналізу, історичний, порівняльно-правовий, нормативно-догматичний, формально-логічний і гіпотетико-дедуктивний методи. Так, завдяки використанню логіко-семантичного та структурно-функціонального методів було узагальнено теоретичні підходи до тлумачення поняття «атестація», а також сформовано авторський підхід до його розуміння. Метод документального аналізу, а також аналітичний було використано для того, щоб здійснити аналіз норм чинного загального та спеціального трудового законодавства, яке визначає правові засади атестації працівників поліції, і з метою дати оцінку нормативно-правовому забезпеченню та визначити коло проблем, які для нього характерні. Для того щоб сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства у цій сфері, було використано методи моделювання та прогнозування. Саме вказані вище, а також низка інших спеціальних методів наукового пізнання у своїй сукупності дали змогу вийти на нові наукові та практичні позиції. Метод моделювання застосовано передусім для визначення послідовності, алгоритму й можливих варіантів правозастосування.

¹ Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 26.09.2021).

Під час підготовки статті було використано й низку інших загальних і спеціальних методів наукового пізнання, використання яких дало змогу комплексно підійти до вирішення окреслених вище завдань. Теоретичну основу наукового дослідження становлять напрацювання фахівців із галузі трудового й адміністративного права. Крім того, було використано напрацювання фахівців з інших суміжних дисциплін, які хоча б дотично розглядали теоретичні та практичні проблеми атестації працівників поліції. Нормативне підґрунтя роботи становлять нормативно-правові акти різної юридичної сили, які у своїй сукупності складають загальне та спеціальне трудове законодавство, що визначає правові засади атестації працівників Національної поліції України. Емпіричну основу статті становлять узагальнення проведення атестації працівників поліції, довідкові та періодичні видання і статистичні матеріали.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що це наукове дослідження є однією з перших теоретичних спроб на підставі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства опрацювати теоретичні та практичні проблеми атестації працівників Національної поліції України, на підставі чого запропонувати власне бачення щодо напрямів їх подолання.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Починаючи наукове дослідження, варто зазначити, що у підзаконній нормативно-правовій базі, яка регулює особливості трудової діяльності окремих категорій працівників, атестація не лише згадується, а й визначається як комплексна процедура. Так, варто згадати Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Положення про порядок проведення атестації керівних, інженерно-технічних працівників та інших спеціалістів підприємств і організацій залізничного транспорту України» від 16 квітня 1996 р. № 127, чинний наразі. У його положеннях зазначається, що атестація є заходом удосконалення роботи з раціонального використання спеціалістів, підвищення ефективності їх праці й відповідальності за доручену справу, об'єктивного оцінювання їх ділових якостей, виходячи з результатів роботи, визначення можливостей їх професійного і посадового зростання, подальшого поліпшення підбору і виховання кадрів на основі обґрунтованих критеріїв¹.

¹ Про затвердження Положення про порядок проведення атестації керівних, інженерно-технічних працівників та інших спеціалістів під-

Процедурі атестації також присвячено положення Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників» від 6 жовтня 2010 р. № 930. Відповідно до положень цього акта «атестація педагогічних працівників – це система заходів, спрямована на всебічне комплексне оцінювання їх педагогічної діяльності, за якою визначаються відповідність педагогічного працівника займаній посаді, рівень його кваліфікації, присвоюється кваліфікаційна категорія, педагогічне звання. Метою атестації є стимулювання цілеспрямованого безперервного підвищення рівня професійної компетентності педагогічних працівників, росту їх професійної майстерності, розвитку творчої ініціативи, підвищення престижу й авторитету, забезпечення ефективності навчально-виховного процесу»².

Згідно з положеннями Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів» від 22 лютого 2019 р. № 446 «атестація лікарів спрямована на удосконалення діяльності закладів охорони здоров'я усіх форм власності для подальшого поліпшення надання медичної допомоги населенню. Основними завданнями атестації лікарів є оцінка виконання лікарями вимог щодо здобуття післядипломної освіти в інтернатурі, підвищення їхньої кваліфікації та проходження безперервного професійного розвитку»³.

Якщо поглянути на «історичні» нормативно-правові акти, положення яких наразі не є чинними, можна зауважити той факт, що процедура атестації застосовувалась і в роботі органів внутрішніх справ – «предка» Національної поліції України. Так, у положеннях Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції

приємств і організацій залізничного транспорту України : Наказ М-ва транспорту України від 16.04.1996 №127 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0229-96> (дата звернення: 26.09.2021).

² Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників : Наказ МОН України від 06.10.2010 № 930 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10> (дата звернення: 26.09.2021).

³ Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів : Наказ МОЗ України від 22.02.2019 № 446 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-19> (дата звернення: 26.09.2021).

про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України» від 22 березня 2005 р. № 181 атестування визначається як «інструмент вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня працівників. Головним завданням атестування є оцінювання ділових, професійних, особистих якостей особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ, їх освітнього та кваліфікаційного рівня, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, які вони обіймають, стимулювання їх творчої активності та відповідальності за стан боротьби зі злочинністю, зміцнення правопорядку, визначення перспектив їх службової кар'єри, запобігання вчиненню працівниками органів внутрішніх справ України протиправних дій, а також виявлення таких працівників, які не спроможні виконувати покладені на них завдання»¹.

На важливість і значущість процедури атестування звертали увагу народні депутати України, які свого часу внесли до парламенту проект Трудового кодексу України, який у майбутньому має замінити КЗпП України. На відміну від положень останнього, в законопроекті питанню атестації працівників присвячено цілу главу, згідно з положеннями якої «з метою оцінювання професійного рівня та кваліфікації працівників, їх відповідності виконуваній роботі, займаній посаді роботодавця, якщо це передбачено законом, колективним договором, може проводити періодичну атестацію працівників з дотриманням норм цього Кодексу»². Окрім того, у проекті вказано: «Атестація проводиться за наказом (розпорядженням) роботодавця, яким затверджуються положення про проведення атестації, графік її проведення та склад атестаційної комісії. Значений наказ (розпорядження) доводиться до відома працівників не менш як за два міся-

ці до проведення атестації. Атестаційна комісія утворюється у складі досвідчених працівників, а також представника виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника). За потреби до складу комісії можуть залучатися сторонні фахівці. Роботодавець та безпосередній керівник працівника, який підлягає атестації, не можуть бути членами атестаційної комісії. Атестаційна комісія попередньо визначає перелік питань для проведення атестації, з якими працівники ознайомлюються не менше ніж за місяць до засідання комісії. На засіданні члени атестаційної комісії можуть ставити працівнику запитання щодо виконуваної ним роботи за спеціальністю (професією), займаною посадою, її результативності, а також щодо виконання ним службових обов'язків. Атестаційна комісія приймає рішення про відповідність або невідповідність працівника виконуваній роботі, займаній посаді. Атестаційна комісія надає роботодавцеві рекомендації щодо подальшого професійного зростання працівника, оплати його праці, необхідності підвищення професійного рівня чи кваліфікації»³.

Отже, згідно з нормами підзаконних нормативно-правових актів у різних сферах трудової діяльності атестування є процедурою перевірки або визнання кваліфікації і трудових навичок працівників з метою встановлення їх відповідності покладеним на них трудовим обов'язкам. До завдань атестації належать, поперше, вдосконалення трудової спроможності працівників, а по-друге, стимулювання їх праці й особистого професійного розвитку. У межах діяльності поліції атестація має схожу юридичну характеристику, адже відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII «атестування поліцейських проводиться з метою оцінки їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри»⁴.

Натомість атестування неодноразово ставало предметом дослідження науковців трудово-правової галузі, які виділяли більш широкі визначення цієї категорії, про що доцільно

¹ Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 22.03.2005 № 181 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0559-05> (дата звернення: 26.09.2021).

² Проект Трудового кодексу України : від 08.11.2019 № 2410-1 / ініціатори Ю. В. Тимошенко, В. Є. Івченко, М. М. Цимбалюк, С. В. Шахов // ЛІГА ЗАКОН : сайт. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DI00297A.html (дата звернення: 26.09.2021).

³ Там само.

⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.09.2021).

згадати в межах нашого дослідження. Так, етимологічно термін «атестація» (Шемшученко та ін., 1998, с. 161) походить від латинського *attestatio*, що означає свідчення, підтвердження. У сучасному словниковому розумінні це перевірка та оцінювання ділової кваліфікації працівників на предмет їх відповідності займаній посаді або здійснюваній роботі. Метою атестації є забезпечення найбільш раціонального використання кадрів і підвищення ефективності їх праці.

Аналізуючи загальну та правову сутність атестації, В. Ю. Стеценко (2010, с. 184) зробила висновок, що це передусім визнання рівня професійних знань, умінь, навичок і досвіду конкретного працівника з метою встановлення його здатності виконувати відповідну діяльність та обіймати певну посаду. З огляду на це характерними рисами атестації, на думку науковця, можна вважати такі: 1) це – певна юридична процедура; 2) метою здійснення цієї процедури є аналіз рівня професійних знань, умінь і навичок об'єкта атестації; 3) її здійснюють компетентні інституції; 4) правовим наслідком процедури атестації є ухвалення рішення стосовно здатності атестованого виконувати відповідну діяльність та обіймати певну посаду.

В. Р. Кравець (2004, с. 6) указує, що із загальнотеоретичного погляду атестацію слід розглядати у широкому та вузькому сенсі. Так, відповідно до широкого тлумачення, на переконання вченого, атестація – це процес оцінювання, а також визначення кваліфікаційно-ділових та особистісних якостей працівника, а також оцінювання рівня його знань своєї професії. Що ж стосується вузького тлумачення, то атестація являє собою здійснюване у певні проміжки часу періодичне оцінювання ділових, політичних та професійних умінь і навичок службовця уповноваженим на це суб'єктом з метою поліпшення якості та ефективності використання, розстановки й пересування кадрів по службі.

В. С. Венедиктов та М. І. Іншин (2002) вважають, що найважливішим завданням атестування є оцінювання ділових, особистих і морально-психологічних якостей працівника, його освітнього та кваліфікаційного рівня на підставі глибокого і всебічного вивчення відповідності покладеним на нього трудовим обов'язкам, що проводиться з метою стимулювання творчої та професійної активності.

Досліджуючи зміст та особливості процедури атестації у сфері публічного управління, О. С. Бурлака (2007) зробила досить широкий та комплексний висновок. Відповідно до дум-

ки вказаної вище дослідниці «атестація – це процес оцінювання кого-небудь або чого-небудь відповідно до встановлених стандартів. Під час атестації визначається кваліфікація, рівень знань, відповідність займаній посаді, здатність до роботи, ділові та інші якості фізичних осіб; аналіз й оцінка робочих місць; компетентність юридичних осіб; оцінка рівня розвитку науково-технічного потенціалу установ, результатів їх наукової діяльності; перевірка відповідності матеріально-технічної бази, нормативної та нормативно-технічної документації, організаційних заходів, спрямованих на забезпечення стабільності якісних показників будь-якого предмета, що виробляється; якості продукції тощо. Атестаційна діяльність у сфері публічного управління регламентована процесуальними нормами та реалізується через специфічні атестаційні провадження, що є структурною частиною адміністративного процесу, має відповідний зміст та особливості, які полягають у регламентації процесуальної діяльності щодо визначення відповідності стандартам, встановленим державою, об'єкта, який атестується. Дане провадження не має на меті вирішення конфлікту, що виникає у зв'язку з виконанням своїх обов'язків об'єктом, тобто воно належить до групи публічно-сервісних проваджень, якими охоплюється публічно-правова процесуальна діяльність щодо задоволення загальних публічних інтересів».

Наукові визначення змісту і значення атестації у трудовому праві в цілому та в окремих сферах трудової діяльності загалом відповідають законодавчій концепції трактування цієї категорії. Разом із цим науковці у процесі досліджень більш глибоко виділяють ознаки атестації, зазначаючи, що це: 1) юридична процедура, регламентована та здійснювана на основі насамперед положень законодавства, зокрема загальнотрудового; 2) процедура оцінювання не просто кваліфікації, але й ділових, політичних, психологічних, моральних та інших якостей працівника, які останній повинен мати для здійснення покладених на нього трудових обов'язків; 3) процедура, яка тягне певні юридичні наслідки у вигляді зміни або припинення трудових правовідносин між працівником та роботодавцем; 4) результати атестації можуть бути оскаржені працівником (поліцейським) у порядку, встановленому нормами чинного законодавства.

Змісту атестації як інструменту кадрового забезпечення поліцейських органів також приділяли увагу окремі науковці. Наприклад, ще в межах дослідження особливостей функціонування органів внутрішніх справ О. С. Савельєв

(2007, с. 115–116) визначив атестацію осіб рядового і начальницького складу як регламентовану нормативно-правовими актами й таку, що ґрунтується на принципах колегіальності, гласності, повноти і всебічності, процедуру оцінювання вповноваженими на те посадовими особами ділових, службових, особистих, морально-психологічних і комунікативних якостей осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, їх освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня за певний період проходження ними служби з метою виявлення здобутків і недоліків у їх професійній діяльності, відпрацювання шляхів та способів їх усунення, вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки й виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу.

Безпосередньо в контексті функціонування Національної поліції України О. Г. Реуцьков (2019) у своїх працях дійшов висновку, що атестація працівників поліції – періодична контрольна діяльність, порядок здійснення комплексу заходів якої регламентовано нормативно-правовими актами адміністративного права і яка ґрунтується на принципах колегіальності, гласності, повноти, всебічності й об'єктивності, на оцінюванні реалізації виконання обов'язку осіб рядового та начальницького складу органів поліції, їхнього освітнього рівня щодо проходження комплексного оцінювання вповноваженими на те посадовими особами ділових, службових, особистих, морально-психологічних і комунікативних якостей, кваліфікаційного та професійного рівнів і фізичної підготовки з метою виявлення здобутків і недоліків у їхній професійній діяльності, відпрацювання шляхів і способів їх усунення, вдосконалення діяльності Національної поліції України, підвищення ефективності їхньої роботи, поліпшення добору, розстановки й виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, дисципліни й відповідальності працівників за доручену справу, результатом якої є визначення можливостей установа, збереження, зміни або припинення службових правовідносин.

Отже, аналіз нормативно-правових актів, що регламентують трудові правовідносини в окремих сферах праці, а також наукових визначень і цілісних концепцій щодо значення та змісту атестації у трудовому праві в цілому й діяльності правоохоронної системи зокрема, дали змогу виділити ключові аспекти катего-

рії «атестація працівників поліції». Так, за наявною у трудовому праві логікою атестація в галузі роботи органів Національної поліції України це:

1) особлива процедурна діяльність, тобто система однорідних або об'єднаних єдиною метою та завданнями заходів, засобів і способів, які використовуються уповноваженими керівниками органів та підрозділів поліції у процесі кадрового забезпечення Національної поліції України;

2) юридична процедура, відповідно до чого передбачені нею заходи, засоби і способи мають правовий характер, а їх застосування призводить до зміни, виникнення нових або взагалі припинення трудових правовідносин між працівником поліції та Національною поліцією України як роботодавцем;

3) комплексне оцінювання ділових, соціальних, професійних, психологічних і компетенційних якостей поліцейського з метою визначення його відповідності займаній посаді та виконуваний діяльності в органах і підрозділах Національної поліції України;

4) важіль стимулювання працівника поліції та виховання в нього усвідомлення необхідності постійного підвищення свого професійного статусу, компетенції та рівня знань, що в сукупності допомагає йому виконувати свої трудові обов'язки максимально ефективно та результативно;

5) особливий кадровий інструмент, що застосовується в роботі органів та підрозділів Національної поліції України з метою забезпечення високого професійного рівня кадрів, а також виявлення працівників, які несумлінно ставляться до своїх трудових обов'язків та не реалізують у своїй роботі поліцейські функції в повному обсязі.

Виділені ключові ознаки атестації працівників поліції показують комплексність і складність цієї категорії, у зв'язку з чим її можна розглядати одразу в двох ракурсах – широкому та вузькому. Отже, відповідно до широкого розуміння, атестація працівників поліції – це спеціальний кадровий інструмент, який застосовується в роботі органів та підрозділів Національної поліції України з метою стимулювання професійного розвитку поліцейських кадрів, а також визначення працівників поліції, які за своїми діловими, моральними і професійними якостями не відповідають займаній посаді та не виконують належним чином покладені на них трудові функції та обов'язки. Відповідно до вузького розуміння атестація працівників поліції – це юридично визначена процедура оцінювання ділових, професійних і

моральних якостей працівника поліції з метою визначення його загальної відповідності статусу працівника поліції, займаній посаді, а також посаді, яку він претендує обійняти, що в цілому чинить стимулюючий вплив на поліцейського та виховує в нього усвідомлення необхідності постійного підвищення свого професійного рівня.

Водночас, якщо теоретико-правові фактори змісту і сутності атестації працівників поліції наразі є чітко визначеними і в цілому виробленими, підстави та юридичний порядок реалізації здійснення цієї процедури породжує досить багато спірних питань.

Передусім необхідно наголосити, що сьогодні існують лише два основні юридичні акти, які встановлюють практично-правові засади проведення атестації поліцейських: Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII та Наказ МВС «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17 листопада 2015 р. № 1465. У положеннях першого документа, крім виділення поняття атестації, також визначено підстави та суб'єкти її проведення. Так, згідно з положеннями статті 57 вказаного вище закону «атестація відбувається за рішенням керівника поліції, а також керівників органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законодавством та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади наказами останніх. Безпосереднє проведення атестації доручається керівником спеціально створеним атестаційним комісіям»¹. Закон виділяє лише три підстави атестації: «1) призначення на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу; 2) переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність; 3) у разі звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність»².

Положення цього закону суттєво доповнено та більш широко розкрито в Наказі МВС «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17 листопада 2015 р. № 1465. Передусім цей нормативно-правовий акт встановлює ключові вимоги до процедури проведення атестації. Так, згідно з наказом «керівники всіх рівнів зобов'язані забезпечити атестування на

високому організаційному та правовому рівні з додержанням принципу відкритості (крім випадків, установлених законом) та об'єктивності в оцінці службової діяльності поліцейських, які атестуються»³.

Юридичне обґрунтування знаходить також правовий статус атестаційних комісій. Відповідно до положень зазначеного наказу в Національній поліції України створюються: «1) центральні атестаційні комісії, персональний склад яких затверджується наказом Національної поліції України – проводять атестування всіх поліцейських; 2) атестаційні комісії органів поліції, персональний склад яких затверджується наказом керівника відповідного органу за погодженням із Національною поліцією України – проводять атестування поліцейських відповідних органів поліції»⁴.

Досить цікавим є склад атестаційних комісій. Відповідно до загальних вимог до нього включено голову комісії та секретаря, які визначаються керівником органу поліції, в межах якого створено комісію. У межах роботи центральних атестаційних комісій голова – це Голова Національної поліції України або його заступники, а секретар – особа, яку безпосередньо визначає голова. Разом із цим відповідно до вказаної вище Інструкції «до складу атестаційних комісій можуть бути включені працівники підрозділів кадрового забезпечення, Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України, практичної психології та інші працівники апарату Національної поліції України чи органу поліції, а також за згодою народні депутати України, працівники МВС, громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації. Кандидати з числа народних депутатів України, працівників МВС, громадських, правозахисних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації включаються до складу атестаційних комісій за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах МВС чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди»⁵.

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.09.2021).

² Там само.

³ По затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17.11.2015 № 1465 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15> (дата звернення: 26.09.2021).

⁴ Там само.

⁵ Там само.

Організаційні заходи з підготовки та проведення атестування оголошуються наказами відповідних керівників і передбачають: «1) створення атестаційних комісій; 2) складання списків поліцейських, які підлягають атестуванню; 3) визначення дати, часу і місця проведення засідання комісії; 4) розміщення на офіційному веб-сайті МВС, Національної поліції України чи відповідних органів поліції оголошень про набір до атестаційної комісії; 5) доведення до поліцейських інформації про проведення атестування, у тому числі шляхом розміщення на офіційному веб-сайті МВС, Національної поліції України чи відповідного органу поліції інформації про час та місце проведення атестування»¹. Атестаційні комісії на підставі всебічного розгляду всіх матеріалів, які були зібрані на поліцейського, під час проведення атестування у вигляді відкритого голосування ухвалюють один із таких висновків: «1) займаній посаді відповідає; 2) займаній посаді відповідає, заслуговує призначення на вищу посаду; 3) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службу невідповідність; 4) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службу невідповідність. При ухваленні одного з зазначених вище рішень стосовно комісії повинні враховувати такі критерії: 1) повноту виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій); 2) показники службової діяльності; 3) рівень теоретичних знань та професійних якостей; 4) оцінювання з професійної і фізичної підготовки; 5) наявність заохочень; 6) наявність дисциплінарних стягнень; 7) результати тестування; 8) результати тестування на поліграфі (у разі проходження)»².

ВИСНОВКИ. Отже, здійснивши аналіз низки нормативно-правових актів, які регламентують процедуру атестації поліцейських, варто зауважити, що наявні наразі її правові засади не відповідають внутрішній сутності, змісту і призначенню цієї категорії. Зазначене обумовлено тим, що:

– по-перше, наявна процедура атестації здебільшого має дисциплінарну спрямованість, адже за більшості підстав застосовується у питаннях вирішення подальшої кар'єри працівника поліції, на якого накладено дисциплінарне стягнення у вигляді службової невідповідності;

– по-друге, процедура атестації не передбачає обов'язкового залучення до складу ате-

стаційних комісій представників підрозділів кадрового забезпечення поліцейських органів, при тому що в цілому атестація є важливою частиною кадрового забезпечення;

– по-третє, нормативно-правова база, що регламентує порядок проведення атестації, не покладає на атестаційні комісії обов'язки щодо дослідження відомостей стосовно особистості працівника поліції, який атестується, у процесі ухвалення рішень, а лише декларує необхідність урахування такої інформації;

– по-четверте, законодавство про поліцію не встановлює принципи та вимоги до процедури проведення атестації працівників НПУ, не включає в її зміст засади загально трудового регулювання відносин у сфері праці, через що така процедура потенційно може порушувати трудові права й обов'язки працівників поліції.

Констатовані аспекти показують, що правові засади атестації працівників поліції наразі є недосконалими та глибоко суперечливими. У сукупності вони «спотворюють» роль і призначення досліджуваної процедури та фактично роблять із неї не інструмент професійного розвитку та контролю компетентності поліцейських, а сферу потенційного виникнення порушення їх трудових прав. Змінити це можна завдяки здійсненню певних організаційно-правових змін, які варто подати у підсумку цього дослідження:

1) передусім треба визначити загальні засади атестації на законодавчому рівні в положеннях КЗпП України; відсутність у цьому кодифікованому акті трудо-правової сфери норм, які регламентують загальний зміст атестації, породжує ситуації, коли підзаконною нормативно-правовою базою встановлюються такі механізми її проведення, в межах яких існують ризики обмеження або навіть порушення трудових прав працівників, зокрема поліцейських;

2) на основі визначених у КЗпП України стандартів атестаційної процедури положення Закону України «Про Національну поліцію» слід розширити і доповнити, визначивши поняття, принципи та вимоги атестаційної процедури в діяльності поліції;

3) варто переглянути підстави проведення атестації поліцейських та встановити періодичність реалізації цієї процедури як важеля перевірки й оцінювання професійних якостей працівників поліції;

4) у порядок формування складу атестаційних комісій необхідно включити обов'язкову вимогу залучення представників підрозділів кадрового забезпечення органів поліції,

¹ Там само.

² Там само.

що підвищить не лише ефективність, але й законність атестаційної процедури в цілому; 5) положення Закону України «Про Національну поліцію» варто доповнити переліком прав працівників поліції у процесі проведення їх атестації, а також визначити гарантії таких прав.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Бурлака О. С. Атестаційні провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 220 с.
2. Венедиктов В. С., Іншин М. І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України : наук.-практ. посіб. Харків : Вид-во НУВС, 2002. 164 с.
3. Іваха В. О. Місце та роль правоохоронних органів у механізмі адміністративно-правового регулювання запобігання і протидії корупції в Україні // Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі : матеріали круглого столу (м. Львів, 23 листоп. 2017 р.) / упоряд.: З. Р. Кісіль, Л. Й. Гуменюк. Львів : ЛьвДУВС, 2017. С. 129–133.
4. Кікінчук В. Ю. Особливості проведення атестації працівників ОВС. *Форум права*. 2010. № 3. С. 178–185. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2010_3_26.pdf (дата звернення: 26.09.2021).
5. Кравець В. Р. Атестація державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 14 с.
6. Кузьменко І. Г. Нормативно-правове регулювання професійної підготовки управлінських кадрів поліції країн ЄС. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3, т. 1. С. 176–181.
7. Лисий С. О. Організаційно-правові аспекти порядку проведення атестування поліцейських. *Lex Portus*. 2018. № 3. С. 55–64.
8. Литвин В. В. Зарубіжний досвід професійно-психологічного відбору поліцейських кадрів. *Юридична психологія*. 2017. № 1 (20). С. 139–147.
9. Реуцьков О. Г. Позитивні та негативні аспекти сучасного стану правового регулювання атестації працівників поліції. *Соціальне право*. 2019. № 4. С. 116–122. DOI: <https://doi.org/10.37440/soclaw.2019.04.21>.
10. Реуцьков О. Г. Специфіка атестації працівників поліції // Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11 жовт. 2019 р.) / Наук. дослід. ін-т публічної політики і соціальних наук. Харків, 2019. С. 126–130.
11. Савельєв О. С. Атестація працівників органів внутрішніх справ: поняття, сутність та правове регулювання. *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2005. № 1. С. 111–118.
12. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування. Харків : ХНУВС, 2010. 452 с.
13. Чорна Ю. В. Поняття й сутність атестування поліцейських в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 44 (2). С. 72–75.
14. Шеверун В. С., Костюк Ю. А. Правовий контроль атестації працівників поліції // Priority Directions of Science and Technology Development : the 2nd International Scientific and Practical Conference (Kyiv, 2020 October 25–27). Kyiv, 2020. Pp. 1014–1017.
15. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1. 672 с.

Надійшла до редакції: 30.09.2021

ГАРБУЗЮК К. Г., МОГИЛЕВСКИЙ Л. В. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ АТТЕСТАЦИИ РАБОТНИКОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Для выяснения сущности и содержания понятия «аттестация» раскрыт ряд общетеоретических подходов к толкованию указанной научной категории. Обосновано, что в разрезе представленной проблематики данный термин наиболее целесообразно рассматривать в широком и узком смысле. Выделен перечень ключевых признаков, характеризующих понятие «аттестация работников полиции». Анализ нормативно-правовой базы дал возможность констатировать, что правовые основы аттестации работников полиции на сегодняшний день несовершенны и глубоко противоречивы, поэтому требуют комплексной доработки. Сформулирован ряд предложений и рекомендаций, направленных на усовершенствование общего и специального трудового законодательства, определяющего правовые основы аттестации работников полиции.

Ключевые слова: аттестация, работник, Национальная полиция, правовые основы, законодательство.

HARBUZIYK K. H., MOHILEVSKIY L. V. THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE EMPLOYEES` CERTIFICATION

To clarify the essence and content of the concept “certification” a number of general theoretical approaches to the interpretation of this scientific category has been revealed. It has been proposed to understand the certification of employees of the National Police of Ukraine in different meanings: broad and narrow. The key features of attestation have been highlighted, which, in turn, include the fact that it is: 1) a legal procedure that is regulated and carried out primarily on the basis of the legislation, in particular general labor; 2) the procedure for assessing not only the qualifications, but also the business, political, psychological, moral and other qualities of the employee, which one must have to perform the duties; 3) a procedure that entails certain legal consequences in the form of a change or termination of labor relations between the employee and the employer.

Based on the analysis of the current legislation, the shortcomings of the certification of police officers include the following. Firstly, the current attestation procedure is mostly disciplinary, as for most reasons it is used to decide on the future career of a police officer who has been the subject to a disciplinary sanction in the form of misconduct. Secondly, the attestation procedure does not provide for the obligatory involvement of representatives of the personnel support units of the police bodies in the attestation commissions, although in general attestation it is an important part of staffing. Thirdly, the legal framework governing the attestation procedure does not impose on attestation commissions the obligation to investigate the identity of the police officer being attested in the decision-making process, but only declares the need to take such information into account. Fourthly, the legislation on the police does not establish the principles and requirements for the procedure of attestation of NPU employees and does not include in its content the principles of general labor regulation of labor relations, therefore, this procedure could potentially violate the labor rights and responsibilities of police officers. The directions of the above-stated problems decision have been offered, which provides for changes and additions to both general and special labor legislation.

Key words: *attestation, employee, National Police, legal bases, legislation.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Гарбузюк К. Г., Могілевський Л. В. Теоретико-правові проблеми атестації працівників Національної поліції України. *Право і безпека*. 2021. № 4 (83). С. 197–206. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.4.21>.

Citation (APA): Harbuziyk, K. H., & Mohilevskiy, L. V. (2021). Theoretical and legal problems of the National Police of Ukraine employees` certification. *Law and Safety*, 4(83), 197–206. <https://doi.org/10.32631/pb.2021.4.21>.