

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ КАДРОВЫХ ПРОЦЕДУР В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

ГРИТЧИНА Виктория Юрьевна - заместитель начальника Управления - начальник отдела гражданства и регистрации физических лиц ГУДМС в Харьковской области

УДК 342.9

В статье уделено особое внимание актуальности усовершенствования контрольной и надзорной деятельности в органах полиции, в особенности в сфере кадровых правоотношений. Проанализированы и обобщены теоретико-правовые подходы к определению сущности понятий «контроль» и «надзор». Предложены авторские определения понятий контроля и надзора за проведением кадровых процедур в органах Национальной полиции, охарактеризованы их отличия и особенности правового регулирования.

Ключевые слова: полиция, Национальная полиция Украины, кадры, кадровая процедура, контроль, надзор.

The paper paid special attention to the urgency of improving the control and supervision activities in the police, especially in the field of human resources relations. We analyzed and summarized the theoretical and legal approaches to defining the essence of the concepts of "control" and "supervision". The author's definition of the concepts of control and supervision over staff procedures in the National police was proposed, their differences and peculiarities of legal regulation were characterized.

Key words: police, the National Police of Ukraine, staff, staff procedures, control, supervision.

Постановка проблемы. В принципе обеспечение высокого уровня качества и эффективности деятельности в любой сфере общественных отношений является эффективная система контроля и надзора. Не исключением является и сфера кадровых процедур в Национальной полиции Украины, где контроль и надзор имеют особое значение и должны стать важной составляющей проводимой реформы и неотъемлемым элементом повседневной работы органов полиции.

Совершенствование системы внутреннего контроля над действиями персонала определено одной из целей реформирования кадровой политики в органах внутренних дел в проекте Стратегии развития органов внутренних дел Украины [1]. Не меньшее внимание уделено повышению роли общественного контроля,

которому посвящен отдельный раздел в Законе Украины «О Национальной полиции» [2]. Это свидетельствует об актуальности проблематики контроля и надзора за деятельностью полиции и, в частности, за проведением кадровых процедур, поскольку именно формирование высокопрофессионального и благонадежного кадрового состава является основой удовлетворения требований общества на качественно новом уровне.

Состояние исследования. Вопросы контроля в органах государственной власти являлись предметом исследования многих отечественных и зарубежных ученых: В.Б. Аверьянова, О.Ф. Андрийко, Г.В. Атаманчука, А.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.Н. Гаращука, И.М. Коросташовой, И.Б. Колиушко, А.Н. Музычука,

А.Ю. Оболенского, В.С. Шестака и др. Однако контроль и надзор за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины исследованы фрагментарно.

Итак, **целью статьи** является комплексное исследование контроля и надзора за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины.

Изложение основного материала.

Исследуя контроль и надзор за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины, стоит, прежде всего, понимать сущность данных понятий, которые достаточно часто отождествляются. Так, в общеупотребительном смысле контроль означает проверку, учет деятельности кого-либо или чего-либо, надзор за кем-то, чем-то [3, с.271]. Из указанного определения следует, что понятие «контроль» и «надзор» употребляются синонимично, однако, на наш взгляд, для правильного понимания важно понимать различия между контролем и надзором.

По мнению В.Б. Аверьянова, контроль можно рассматривать и как самостоятельный, и как вспомогательный элемент, присутствующий на каждой стадии реализации любой управленческой функции [4, с.28]. О.Ф. Андрийко подчеркивает, что контроль является не только функцией, осуществляемой государством с целью проверки соблюдения и выполнения поставленных задач, принятых решений и их правомерности [5, с. 11], но и деятельностью государственных органов, которая выражается в наблюдении, анализе и проверке объектов контроля и ориентирована на предотвращение, выявление и пресечение действий, противоречащих установленным государством нормам, правилам и стандартам [6, с. 130]. Аналогичную точку зрения разделяет и С.В. Кивалов [7, с. 24], с чем можно согласиться.

В качестве одной из функций государственного управления рассматривает государственный контроль и С.Г. Стеценко, утверждая, что он предусматривает оценивание правомерности деятельности объекта контроля и осуществляется соответствующими государственными органами (должностными лицами) [8, с. 198]. В свою очередь, В.М. Гаращук считает, что контроль представляет собой совокупность раз-

личных по форме действий, осуществляемых субъектами контроля над поведением объектов или для установления каких-либо научных и других фактов при исследовании объектов [9, с.46]. С позиции же В.К. Колпакова, контроль является наиболее распространенным и действенным средством обеспечения законности, сущность которого заключается в том, что субъект контроля осуществляет учет и проверку того, как контролируемым объектом выполняются возложенные на него задачи и реализуются его функции [10, с.662,675].

В отличие от предыдущих авторов, В.С. Шестак под государственным контролем понимает деятельность уполномоченных субъектов, которая иницируется самостоятельно или внешне и ориентирована на установление фактических данных по объектам контроля с целью определения их соответствия/несоответствия установленным оценочным критериям, вследствие чего применяются соответствующие меры реагирования [11, с.26]. Интересной по этому поводу считаем точку зрения В.Я. Малиновского, который утверждает, что государственный контроль – это одна из форм осуществления государственной власти, обеспечения соблюдения законов и других нормативных актов, издаваемых органами государственной власти, а также система государственных проверяющих органов [12, с. 216].

Также, исследуя сущность контроля в органах внутренних дел, стоит обратить внимание на понимание контроля в Инструкции по организации контроля над исполнением документов в системе МВД Украины, в частности, как процедуры, согласно которой уполномоченные должностные лица органов и подразделений внутренних дел оценивают состояние соблюдения исполнительской дисциплины [13].

Как видим, понятие «контроля» широко применяется и используется в различных значениях. В то же время для более глубокого понимания рассмотрим сущность понятия «надзор». Справедливой считаем точку зрения Л.Г. Коняхина о том, что надзор и контроль представляют собой различные формы проверочной деятельности уполномоченных государственных или общественных органов [14, с.11]. В частности, в толковом словаре объяс-

няется термин «присматривать» как «следить за кем-нибудь, чем-нибудь для контроля, обеспечения порядка и т.д.» [15, с.49]. По мнению В.К. Колпакова, надзор заключается в осуществлении специальными государственными структурами целевого наблюдения за соблюдением исполнительно-распорядительными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами правил, предусмотренных нормативными актами [10 с.662, 675].

Обобщая выше сказанное, приходим к выводу, что надзор, в отличие от контроля, ориентирован не столько на выявление правонарушений, сколько на их предотвращение, благодаря постоянному наблюдению за управляемым, подконтрольным объектом. Также надзор не предусматривает предоставление контролируемому органу права вмешательства в деятельность управляемого, подконтрольного объекта и полномочий по привлечению к юридической ответственности в случае несоблюдения или нарушения установленных стандартов, норм и т.п. Кроме того, к особенностям надзора следует отнести его проведение по отношению к объектам, властно и структурно подчиненным. Зато контроль широко применяется по отношению к объектам как структурно подчиненным (ведомственный, внутренний контроль), так и к другим объектам (внешний контроль). И в соответствии с законодательством в случае выявления нарушений, установленных законодательством требований, несоответствий результатов деятельности управляемого объекта установленным обязательным критериям виновное лицо привлекается к юридической ответственности (дисциплинарной, административной и др.).

Итак, предлагаем определить контроль над проведением кадровых процедур в Национальной полиции в единстве трех аспектов: 1) как функцию управления Национальной полицией, которая заключается в проверке соблюдения установленного законодательством порядка проведения кадровых процедур, выполнения задач кадровых процедур, правомерности принятых решений и т.п.; 2) как метод выявления правонарушений и несоответствий установленным нормам, стандартам, критериям; 3) как деятельность уполномоченных госу-

дарственных органов и должностных лиц, общественных организаций и других субъектов контроля, которая заключается в наблюдении, обследовании, проверке и анализе состояния соблюдения подконтрольным объектом установленных законодательством норм, требований, стандартов, правил при проведении кадровых процедур в органах полиции с целью выявления несоответствий и нарушений, их пресечения и предотвращения в дальнейшем, предусматривающий возможность вмешательства в деятельность подконтрольного объекта и привлечения к юридической ответственности в установленном законодательством порядке.

Соответственно под надзором за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины предлагаем понимать систематическое целенаправленное наблюдение за соблюдением законодательства при проведении кадровых процедур в органах Национальной полиции, осуществляется уполномоченными на то органами с целью выявления и предотвращения правонарушений подконтрольными объектами.

Интересно отметить, что Закон Украины «О Национальной полиции» регламентирует только вопрос общественного контроля (Раздел VIII Общественный контроль полиции) и фрагментарно аспекты внутреннего контроля над проведением кадровых процедур, функции которого возлагаются на соответствующие органы и должностных лиц, в частности, руководителей в аппарате Национальной полиции и полицейские комиссии. Так, с целью информирования общественности о деятельности полиции руководитель полиции и руководители территориальных органов полиции раз в год готовят и публикуют на официальных веб-порталах органов полиции отчет о деятельности полиции (ст. 86). Кроме того, Верховная Рада Автономной Республики Крым, Киевский и Севастопольский городские советы, областные, районные и городские советы имеют право по результатам оценки деятельности органа полиции на территории соответственно Автономной Республики Крым, городов Киева и Севастополя, соответствующей области, района или города своим решением принять

резолуцию недоверия руководителю соответствующего органа (подразделения) полиции, что является основанием для освобождения его от занимаемой должности (ст.87). Также руководители территориальных органов полиции должны не реже одного раза в два месяца проводить открытые встречи с представителями органов местного самоуправления на уровне областей, районов, городов и сел с целью налаживания эффективного сотрудничества между полицией и органами местного самоуправления и населением. На таких встречах обсуждается деятельность полиции, определяются текущие проблемы и избираются самые эффективные способы их решения (ст. 88) [2].

Большое значение сегодня имеют совместные проекты с общественностью, ориентированные на взаимодействие полиции с общественностью для удовлетворения потребностей населения и повышения эффективности выполнения полицией возложенных на нее задач. Согласно ст.89 Закона сотрудничество между полицией и обществом направлено на выявление и устранение проблем, связанных с осуществлением полицейской деятельности, и содействие применению современных методов для повышения результативности и эффективности осуществления такой деятельности. Кроме того, контроль над деятельностью полиции может осуществляться в форме привлечения представителей общественности к совместному рассмотрению жалоб на действия или бездействие полицейских и к проверке информации о надлежащем исполнении возложенных на них обязанностей в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами Украины (ст.90) [2]. Однако, на наш взгляд, данная проблема освещена в Законе фрагментарно, поскольку не закреплено круг субъектов ни общественного, ни других видов контроля, их полномочия и ответственность органов полиции (должностных лиц) в случае выявления правонарушений.

Зато отметим, что в бывшем Законе Украины «О милиции» (утратил силу) в ст.26 «Контроль над деятельностью милиции» было закреплено, что контроль над деятельностью милиции осуществляют Кабинет Министров Украины, Министр внутренних дел Украины и

в пределах своей компетенции совета. Местные советы, осуществляя контроль над работой милиции, не вмешиваются в ее оперативно-розыскную, уголовную, процессуальную и административную деятельность. Соответственно ст. 27 «Надзор за соблюдением законности в деятельности милиции» регламентировала вопросы надзора следующим образом: «Прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов подразделениями милиции, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие, при исполнении судебных решений по уголовным делам и при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [16].

В то же время вопросы надзора находят свое отражение в действующем Законе Украины «О прокуратуре» от 14.10.2014 г. № 1697-VII. В частности, в ст. 25 указано, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие, пользуясь при этом правами и выполняя обязанности, предусмотренные Законом Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовным процессуальным кодексом Украины. Письменные указания прокурора органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие, предоставленные в рамках полномочий, являются обязательными для этих органов и подлежат немедленному исполнению [17]. То есть, несмотря на нерегулируемость вопроса надзора в Законе «О Национальной полиции», можно утверждать, что прокурор осуществляет надзор за деятельностью органов полиции.

Интересно отметить, что, например, в проекте «Положения о Департаменте внутренней безопасности Национальной полиции Украины» от 20.11.2015 г. рабочей группой «Внутренний контроль и противодействие коррупции, повышение уровня прозрачности и ответственности» предложено закрепить вопросы контроля и надзора за деятельностью подразделений внутренней безопасности следующим образом: «Контроль над деятельностью подразделений внутренней

безопасности осуществляется Председателем национальной полиции, структурным подразделением аппарата МВД, отвечающим за взаимодействие с центральными органами исполнительной власти, деятельность которых направляет и координирует Министр внутренних дел, руководством ДВБ. Надзор за соблюдением законности при проведении подразделениями внутренней безопасности оперативно-розыскной деятельности осуществляется на основаниях и в порядке, которые предусмотрены законодательством Украины» (п.55-56) [18]. Аналогично контрольно-надзорные полномочия планируется закрепить и для органов досудебного расследования Национальной полиции.

В частности, в проекте Приказа МВД «Об организации деятельности органов досудебного расследования Национальной полиции» [19] одной из основных функций органов досудебного расследования названо организацию взаимодействия следственных подразделений Национальной полиции с Генеральной прокуратурой Украины, региональными, местными прокуратурами, прокурорами, которые осуществляют надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием, органами и подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертную деятельность.

Несмотря на начатую работу в ракурсе закрепления контрольно-надзорных полномочий в отношении органов Национальной полиции, вопросы контроля и надзора собственно за проведением кадровых процедур остаются неурегулированными. Положительную оценку заслуживает проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О Национальной полиции» о деятельности Профсоюза работников Национальной полиции», в котором закрепляются основные формы и методы общественного контроля со стороны Профсоюза работников полиции: участие представителей профсоюза полиции в рабочих совещаниях, заседаниях комиссий, в том числе аттестационных, коллегиях; согласование всех нормативно-правовых актов

полиции, касающиеся социально-экономических, трудовых, жилищных и иных прав работников полиции; согласование с профсоюзной стороной вопросов, связанных с премированием сотрудников полиции, прохождения службы, о перемещении с должностей, привлечении к дисциплинарной ответственности, увольнении из органов полиции [20]. Однако кроме профсоюза к субъектам контрольной деятельности предлагаем отнести и департамент кадрового обеспечения Национальной полиции и непосредственных руководителей органов Национальной полиции.

Выводы. Итак, учитывая единую цель и общие задачи контрольной и надзорной деятельности, контроль и надзор за проведением кадровых процедур в Национальной полиции Украины следует рассматривать в неразрывном единстве. При этом установлено, что Закон Украины «О Национальной полиции Украины» вопрос надзора не регулирует, а по контролю над деятельностью полиции в целом регламентируются только общественный контроль и частично внутренний контроль путем закрепления контрольных полномочий за руководителями органов полиции и полицейскими комиссиями. Это обуславливает необходимость внесения в Закон отдельного раздела «Контроль и надзор за деятельностью органов Национальной полиции и их должностных лиц», в который можно включить действующие статьи, регламентирующие общественный контроль как разновидность контроля и надзора в целом, однако который бы комплексно охватывал данный вопрос: закреплял субъектов надзора и контроля (надзора – прокуроры; контроля – Департамент кадрового обеспечения Национальной полиции, руководители органов Национальной полиции, полицейские полиции, профсоюзные организации, общественные организации и др.), их полномочия и компетенцию, ответственность подконтрольных объектов и т.п. Отдельной статьей данного раздела рекомендуем определить «Контроль и надзор за проведением кадровых процедур в органах Национальной полиции».

Литература

1. Проект Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221365>
2. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Офіційний вісник України від 18.08.2015 р. № 63, 33 с., - Ст. 2075.
3. Словник української мови. [В 11 т.]- Т. 4 : І-М / ред. А. А. Бурячок, П. П. Доценко. – К. Наук. думка. 1973, 840 с.
4. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. За загальною редакцією: В.Б.Авер'янова, І.Б.Коліушко Київ. Українська академія державного управління при Президентові України. 1999, 52 с.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення. В: Державний контроль у сфері виконавчої влади. Наукова доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. Юрнаукацентр. 2000, сс. 10-13.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. Дис. ... доктора юрид. наук // 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х. Національний університет внутрішніх справ. К. 1999, 390 с.
7. Ківалов С. В. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи. Монографія. С.В. Ківалов, І.К. Залюбовська. – О. Юрид. літ.-ра. 2004, 152 с.
8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. Навч. посіб. К. Атіка. 2008, 624 с.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків. Фоліо. 2002, 176 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Підручник. К. Юрінком Інтер. 1999, 736 с.
11. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). Дис. ... канд. юридичних наук / 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Х. Національний університет внутрішніх справ. 2002, 195 с.
12. Малиновський В. Я. Державне управління. Навч. посіб. Луцьк. Вежа. 2000, 558 с.
13. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України» від 23.04.2012 р. № 350. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1078.5708.0>
14. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. – М. 1982, 198 с.
15. Словник української мови. [В 11 т.]- Т. 5 : Н-О / ред. В. О. Винник, Л. А. Юрчук. – К. Наук. думка. 1974, 840 с.
16. Про міліцію: Закон Української РСР від 20 грудня 1990 р. № 565-XII. В: Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991, №4. – Ст. 20.
17. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. В: Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015, № 2-3, Ст.12.
18. Проект «Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України» від 20.11.2015 р. робочої групи «Внутрішній контроль та протидія корупції, підвищення рівня прозорості та відповідальності». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org/index.php?id=1448051961>
19. Проект Наказу МВС «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1768489>
20. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо діяльності Професійної спілки працівників Національної поліції» від 01.02.2016 р. №3853. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57990