DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.08**УДК: 342.9****Берестень Д. Г.,***аспіранта кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ*

ДОБІР НА ПОСАДУ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО: ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

Актуальність статті полягає в тому, що одним із найважливіших векторів удосконалення системи кадрових процедур у Національній поліції України, включаючи добір на поліцейські посади, має стати достатній рівень їх фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Оскільки процедури з добору на поліцейські посади здійснюються відповідними підрозділами Національної поліції України (перелік та правовий статус яких був визначений у попередніх підрозділах нашої роботи), їх матеріально-фінансове забезпечення варто розглядати як компонент (складову) фінансування діяльності Національної поліції України у цілому. У статті розглядаються особливості проведення професійного добору на посаду поліцейського в Україні. Акцентується увага на застосуванні матеріально-фінансового та територіального аспектів добору на посаду поліцейського. На основі аналізу проведення поліцейського добору на сучасному етапі становлення української державності пропонуються нові підходи в сфері вдосконалення механізмів та процедур добору на посаду поліцейського в Україні. Зроблено висновок, що успішна реалізація основних напрямів діяльності Національної поліції України можлива лише за наявності належних організаційно-правових і фінансових умов. З цієї метою органи державного управління мають сприяти подальшій трансформації сучасної моделі фінансового та матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України, що відбувається у контексті загальних процесів реформатування схем нинішньої моделі у змішаний (бюджетно-позабюджетний) різновид, організувати впровадження нових ефективних форм взаємодії підрозділів матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів поліції із представниками інших силових структур та органами місцевого самоврядування, реалізовувати подальше вдосконалення чинного законодавства з питань матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів поліції.

Ключові слова: *матеріально-фінансовий аспект, добір, кадрове забезпечення, підрозділи поліції, способи добору.*

Актуальність теми. Одним із найважливіших векторів удосконалення системи кадрових процедур у Національній поліції України, включаючи добір на поліцейські посади, має стати достатній рівень їх фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Оскільки процедури з добору на поліцейські посади здійснюються відповідними підрозділами Національної поліції України (перелік та правовий статус яких був визначений у попередніх підрозділах нашої роботи), їх матеріально-фінансове

забезпечення варто розглядати як компонент (складову) фінансування діяльності Національної поліції України у цілому.

У цьому сенсі важко не погодитись з Гончаром А.Г., який стверджує, що достатній обсяг фінансування необхідний в усіх сферах державного управління, оскільки, крім іншого, це дозволяє запобігти корупційним правопорушенням та є гарантією незалежності відповідного органу та належного виконання державними органами своїх функціональних обов'язків [1, с. 105]. Таку ж думку висловлюють і інші вчені. Мельник К.Ю., зокрема вважає, що неналежним чином забезпечений у матеріальному плані правоохоронець схильний до корупційних проявів, що, в кінцевому підсумку, завдає шкоди економіці країни та її іміджу [2].

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Вважаємо за доцільне зазначити, що місце та роль фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності Національної поліції України вимагає наразі комплексного дослідження у зв'язку з проведенням масштабного реформування правоохоронної системи загалом. У працях вітчизняних вчених цим питанням було приділено певну увагу, зокрема, у цьому напрямку проводили дослідження: О. Андрійко, О. Байбакова, О. Бандурка, І. Бачило, В. Білоус, Л. Борець, А. Васильєв, Р. Калюжногой, М. Криштанович, В. Негодченко, М. Кучерявенко, Ф. Колонтаєвський, Л. Коренев, І. Мар'янов, П. Мельник, Ю. Попович, В. Плішкін, І. Руколайнін, Л. Савченко, О. Синявська, А. Суббот, В. Сущенко, В. Тесленко. Однак проблеми організаційно-правового регулювання, фінансового забезпечення та матеріально-технічного оснащення Національної поліції України не були вивчені на належному рівні. Тому ця проблема є актуальною і потребує ефективного і своєчасного вирішення.

Виклад основного матеріалу. Звісно, зростання рівня оплати праці поліцейських не є гарантією повної ліквідації корупційних проявів в органах поліції, проте, впливаючи на престиж служби у Національній поліції України в цілому, може значно покращити ситуацію та знизити рівень злочинів та правопорушень, що вчиняються поліцейськими. Так, вже сьогодні можна відмічати позитивну динаміку у галузі, що передусім виявляється у рівні довіри громадян до поліцейських.

Водночас, загальна потреба у видатках загального фонду на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України у 2016–2017 роках забезпечувалась лише на рівні від 45,5 до 46,9 %. З огляду на існуючий дефіцит бюджетних асигнувань для забезпечення діяльності підрозділів, установ і закладів Національної поліції потребує нагального вирішення питання оптимізації їх використання, підвищення ефективності управління наявними фінансовими ресурсами та залучення додаткових джерел фінансування [3].

А.І. Суббот фінансове забезпечення правоохоронних органів визначає як систему фінансових відносин, чітко визначених державними та відомчими нормативними правовими актам [4, с. 17]. Відтак, пропонуємо здійснити аналіз нормативно-правових актів відповідного спрямування.

Закон України «Про Національну поліцію» містить розділ Х «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення поліції», до якого включено лише одну ст. 105 «Фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції»,

у ч.1 якої зазначається, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом [5].

Отже, фінансове забезпечення діяльності поліції відповідно до законодавства України є державним видатковим зобов'язанням. Відповідно до Бюджетного кодексу України, під видатками державного бюджету слід розуміти кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених законом про державний бюджет на відповідний бюджетний період, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 87 БК України до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України належать видатки на правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення.

Фінансування зазначеного видатку здійснюється за рахунок бюджетних асигнувань державного бюджету України (бюджетні асигнування в економічній науці визначаються переважно як кошти, виділені розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання, кредитування та здійснення платежів із конкретною метою у процесі виконання бюджету), відповідних бюджетів місцевих громад, а також коштів, які надходять на підставі договорів від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, підприємств, установ, організацій і громад та інших джерел, не заборонених законодавством України [6].

Таким чином, наступним нормативно-правовим актом, що закріплює основні засади фінансування Національної поліції України є Закон України «Про Державний бюджет». Так, Законом України «Про Державний бюджет на 2017 р.» [7] на фінансування діяльності Національної поліції України у межах загального фонду було виділено 19 684 852,5 грн., з них 15 077 399,9 грн. – на оплату праці. Водночас, Законом України «Про Державний бюджет на 2018 р.» на утримання Національної поліції України було виділено 24 280 175,7 грн., з яких 17 181 769,1 грн. – на фінансування оплати праці [8].

У документі, зокрема, серед іншого звертається увага на те, що з 01.01.2017 р. набрали чинності зміни, внесені до ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до яких визначено, що загальна чисельність поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, до 1 січня 2018 року не може перевищувати 140 тисяч осіб [9].

У звіті також встановлено, що зазначена норма в частині визначення Верховною Радою України на 2017 рік загальної чисельності поліції не відповідає вимогам Конституції України та не узгоджується із Законом України від 27.02.2014 р. № 794 «Про Кабінет Міністрів України». Так, згідно із п. 22 ч. 1 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальної структури та чисельності, крім інших органів, Міністерства внутрішніх справ України.

Відповідно ж до ч. 5 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», саме Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади.

Аналогічні норми визначено в п.13 Положення про Національну поліцію: гранична чисельність поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції (крім поліції охорони) затверджується Кабінетом Міністрів України [10].

Проте рішення Уряду щодо затвердження граничної чисельності працівників поліції на сьогодні відсутнє.

Причина – тривала процедура узгодження МВС і Національною поліцією розробленого Національною поліцією проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 року № 85», яким мала бути затверджена гранична чисельність працівників поліції.

Зокрема, ще наприкінці 2015 року Національна поліція надіслала проект акта на погодження зацікавленим органам виконавчої влади (МВС, Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мін'юсту), які висловили щодо нього ряд зауважень і пропозицій.

Так, Мінфіном було висловлено зауваження, що проектом постанови не передбачено скорочення граничної чисельності працівників апарату МВС у зв'язку з передачею функцій від МВС до Національної поліції, та запропоновано передбачити в ньому доручення МВС підготувати та надати до Кабінету Міністрів України законопроект щодо нової чисельності МВС України на рівні, що не перевищує 22000 осіб (без урахування чисельності Національної поліції).

МВС не реагувало на неодноразові звернення Національної поліції щодо розгляду та погодження проекту акта, лише надавало відповідні пропозиції та зауваження.

Зокрема, департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу МВС, розглянувши проект акта, запропонував його підтримати та одночасно залишити поза увагою пропозиції Мінфіну, які стосуються МВС, мотивуючи це неможливістю об'єктивно розрахувати загальну чисельність МВС до вирішення на законодавчому рівні питання підпорядкування вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання Національній поліції, перегляду існуючих державних замовлень на навчання тощо.

Отже, перепоною у цьому процесі стало зволікання із прийняттям нової редакції Закону України від 10.01.2002 р. № 2925 «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», норми якого є застарілим і не відповідають дійсному стану справ, особливо після утворення Національної поліції України.

Наступним нормативно-правовим актом, що урегулює питання матеріально-фінансового забезпечення поліцейських є прийнята Кабінетом Міністрів України 11 листопада 2015 року Постанова «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» № 988. Даним документом затверджується схема окладів за спеціальним званням поліцейських; схема посадових окладів курсантів вищих навчальних закладів МВС України із специфічними умовами навчання та схеми посадових окладів поліцейських [11].

На відомчому рівні 6 квітня 2016 року Міністерством внутрішніх справ України був прийнятий наказ «Про затвердження Порядку та умов виплати

грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ із специфічними умовами навчання» № 260, згідно з яким до складу грошового забезпечення поліцейського входять: 1) посадовий оклад; 2) оклад за спеціальним званням; 3) щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер); 4) премії; 5) одноразові додаткові види грошового забезпечення [12].

Питаннями матеріально-технічного забезпечення в системі Національної поліції України в межах відведеної їм компетенції займається ряд служб, а саме: департамент матеріального забезпечення, який є єдиним у системі МВС України практично діючим підрозділом із централізованого матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України, департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, господарський департамент, управління капітального будівництва та інвестицій.

Діяльність зазначених структурних підрозділів організовується відповідно до діючого законодавства України, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, вказівками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, наказами МВС України, положеннями про департаменти, а також – про самостійні служби Національної поліції України, на які покладено функції забезпечення поліції окремими видами спеціальної техніки, обладнання і матеріалів [13].

Як цілком справедливо стверджує Гончар А.Г., здійснення ефективного матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України з метою успішного виконання ними завдань неможливе без науково обґрунтованих заходів щодо розподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів, тобто порядку їх планування. Тому питання матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України вимагають обов'язкового врахування у Державному та місцевих бюджетах видатків на реалізацію завдань, визначених у Стратегії національної безпеки. Визначення таких видатків має бути одним із пріоритетних напрямів бюджетної політики. Важливе поетапне доведення бюджетного фінансування до оптимального рівня з одночасним переходом до параметру бюджетного планування на програмно-цільових засадах. Цьому має сприяти проведення аудиту матеріально-технічної та фінансової забезпеченості органів поліції з метою виявлення системних проблем заради подальшого формування бюджету Національної поліції України [14].

Саме у напрямку реалізації означеної стратегії, наказом Національної поліції України від 25 жовтня 2017 року № 1110 затверджено Положення про Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України, а також для розвитку та підвищення спроможності підрозділів даного підрозділу розроблено проекти Порядку організації планування діяльності з внутрішнього аудиту в Національній поліції України, Порядку проведення внутрішнього аудиту підрозділами внутрішнього аудиту Національної поліції України та Порядку документування результатів внутрішніх аудитів, які знаходяться на стадії погодження із заінтересованими підрозділами центрального органу управління поліції [15].

Окрім цього, зазначає Гончар А. Г., реальною є перспектива отримання коштів від фінансово-господарської діяльності підрозділів Національної поліції України, адже є чимало послуг, які вони можуть здійснювати на комерційній основі. На платній основі органи поліції можуть використовувати відомчі готелі (будинки, квартири) для тимчасового проживання осіб, які перебувають у відрядженні, туристів, учасників конференцій, симпозіумів, нарад тощо. Вони можуть також здавати в оренду будівлі, споруди, обладнання, не пов'язані зі службовою, навчально-виховною, науковою діяльністю, якщо це не погіршує соціально-побутових умов працівників; брати участь або організовувати самостійно на платній основі групові та індивідуальні заняття фізичною культурою і спортом на стадіонах, у спортзалах, плавальних басейнах, тенісних кортах тощо понад норми, встановлені планами службової та фізичної підготовки особового складу, організовувати групи здоров'я, надавати послуги спортивних баз і спортивно-оздоровчих таборів, спортивних клубів, прокат спортивного інвентарю [16].

Не можна оминати увагою також гранти, які отримує Національна поліція України у рамках фінансування реформ правоохоронної системи. Так, у 2015 році уряд Японії у рамках Кіотського протоколу передав українським правоохоронцям понад 250 автомобілів, а комплекти уніформи та обладнання для автомобілів поліцейські отримали завдяки уряду Сполучених Штатів Америки.

На нашу думку, важливим вектором оптимізації фінансового забезпечення Національної поліції України є підготовка відповідних спеціалістів. Передусім треба мати чітку уяву про їх необхідну кількість, а також про те, де здійснювати їхню підготовку. Залежно від існуючих потреб, варто організувати підготовку деяких спеціалістів на базі навчальних закладів МВС України. З цією метою слід налагодити чітку систему службової та професійної підготовки, що включатиме оволодіння змістом нормативно-правових актів, що урегульовують фінансово-господарську діяльність органів поліції, а також основними професійними компетенціями з питань ресурсного забезпечення.

Очевидно, що система матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України залежить у тому числі від сучасного стану українського суспільства у цілому. І, відповідно, дана система має адаптуватися до змін, які постійно відбуваються. Для вдалого здійснення такої адаптації необхідно враховувати у тому числі досвід реалізації найефективніших організаційно-правових форм у практиці фінансування поліції розвинених зарубіжних країн. Волуйко О.М. зазначає, що вивчення зарубіжного досвіду поліцейських систем дає змогу зробити висновки щодо їх різноманітності. Зокрема, за джерелами фінансування виділяють державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів) поліцейські системи, підпорядковані різним міністерствам і відомствам тощо. Незважаючи на схожість, поліцейські системи мають свій національний характер, досвід, структуру та різноманітні форми діяльності [16, с. 99]. Відтак, у процесі подальшого реформування системи фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів поліції, враховуючи зарубіжний досвід, а також сучасні економічні умови, необхідно здійснити належне оновлення законодавчої бази і врахувати всі аспекти внутрішнього становища

країни. Адже зрештою, від покращення стану матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України залежить рівень забезпечення національної безпеки України у цілому.

Висновки. Таким чином, успішна реалізація основних напрямів діяльності Національної поліції України можлива лише за наявності належних організаційно-правових і фінансових умов. З цією метою органи державного управління мають сприяти подальшій трансформації сучасної моделі фінансового та матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України, що відбувається у контексті загальних процесів переформатування схем нинішньої моделі у змішаний (бюджетно-позабюджетний) різновид, організувати впровадження нових ефективних форм взаємодії підрозділів матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів поліції із представниками інших силових структур та органами місцевого самоврядування, реалізовувати подальше вдосконалення чинного законодавства з питань матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гончар А. Г. Види фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017 р. № 3. С. 104–108.
2. Мельник К. Ю., Гоц В. Я. Проблеми грошового забезпечення осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2011. № 4. С. 461–465.
3. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України: Рішення Рахункової палати України від 11.04.2018 № 10-2. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16756043>.
4. Суббот А. І. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів як складові їх безпечної діяльності. *Віче*. 2012. № 24. С. 16–18.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-УІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
6. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с. С. 477.
7. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
8. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 06.12.2016 р. № 1774. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19?find=1&text=140#w11>.
10. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248607704>.
11. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 988. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248668490>.

12. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання: Наказ МВС України від 06.04.2016 р. № 260 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0669-16?find=1&text=%EF%F0%E8%E7%ED%E0%F7>.

13. Гончар А. Г. Історичний (ретроспективний) аналіз нормативно-правових засад фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон: 2017 Вип. 4. Т. 1. С. 134–137.

14. Гончар А. Г. Місце та роль фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України в системі функцій державного управління. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 63–67.

15. Про розгляд рішення за результатами аудиту: лист Національної поліції України від 27.06.2018 р. № 7491/09/29-2018. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756911/7491.pdf?subportal=main>.

16. Гончар А. Г. Місце та роль фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України в системі функцій державного управління. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 63–67.

D. Beresten

POLICE SELECTION: TERRITORIAL AND MATERIAL AND FINANCIAL ASPECT

The relevance of the article is that one of the most important vectors for improving the system of personnel procedures in the National Police of Ukraine, including selection for police positions, should be a sufficient level of their financial and logistical support. As the procedures for selection for police positions are carried out by the relevant units of the National Police of Ukraine (the list and legal status of which were defined in previous units of our work), their material and financial support should be considered as a component of the National Police of Ukraine. The article considers the peculiarities of professional selection for the position of a police officer in Ukraine. Emphasis is placed on the application of material, financial and territorial aspects of selection for the position of a police officer. Based on the analysis of police selection at the current stage of formation of Ukrainian statehood, new approaches in the field of improving the mechanisms and procedures for selection for the position of police officer in Ukraine are proposed. It is concluded that the successful implementation of the main activities of the National Police of Ukraine is possible only in the presence of appropriate organizational, legal and financial conditions. To this end, public administration bodies should promote the further transformation of the modern model of financial and logistical support of the National Police of Ukraine, which takes place in the context of general processes of reformatting the current model into a mixed (budgetary and extrabudgetary) variety. technical and financial support of police bodies with representatives of other law enforcement agencies and local self-government bodies, to implement further improvement of the current legislation on logistical and financial support of police bodies.

Keywords: material and financial aspect, selection, staffing, police departments, selection methods.