

20. Тевлін Р.К. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні. *Радянське право*. 1985. № 7. С. 51–54.
21. Ведерніков Ю.А., Кучук А.М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. Київ : Знання України, 2009. 219 с.
22. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 432 с.
23. Фіолевський Д.П. Судова влада і правоохоронна система в Україні : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2005. 316 с.
24. Боняк В.О. «Система правоохоронних органів» та «правоохоронна система»: співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 20–28.

УДК 351.74:331.3

ЦУРКАН О.П.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПЕРВИННОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Стаття присвячена адміністративно-правовим засадам організації первинної професійної підготовки поліцейських. Автором обгрунтовано та запропоновано визначення терміна «первинна професійна підготовка поліцейських». Проаналізовані форми організації первинної професійної підготовки поліцейських і необхідність нормативного визначення статусу наставника. Надані пропозиції щодо внесення змін до Положення про проходження первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції.

Ключові слова: *первинна професійна підготовка, поліцейський, Національна поліція України, нормативно-правовий акт, концепція, положення, слухач, наставник.*

Статья посвящена административно-правовым основам организации первоначальной профессиональной подготовки полицейских. Автором обосновано и предложено определение термина «первоначальная профессиональная подготовка полицейских». Проанализированы формы организации первоначальной профессиональной подготовки полицейских и необходимость нормативного определения статуса наставника. Представлены предложения о внесении изменений в Положение о прохождении первоначальной профессиональной подготовки полицейских, впервые принятых на службу в полицию.

Ключевые слова: *первоначальная профессиональная подготовка, полицейский, Национальная полиция Украины, нормативно-правовой акт, концепция, положения, слушатель, наставник.*

The article deals with the administrative and legal principles of the organization of primary professional training of police officers. The author has proposed the definition of the term “the primary professional training of police officers”. Was analyzed the forms of organization of primary professional training of police officers and the barest necessity for regulatory of the mentor status. There are proposals to change for the better of the Regulation on the primary professional training of police officers.

Key words: *primary professional training, police officer, National Police of Ukraine, legal act, concept, regulations, listener, mentor.*

© ЦУРКАН О.П. – здобувач кафедри адміністративно-правових дисциплін, викладач кафедри спеціальних дисциплін та фізичного виховання (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

Вступ. Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) на період до 2020 р. як невід’ємної частини сектора національної безпеки держави визначені основні пріоритети, серед яких головне місце посідають розроблення і впровадження програм безперервного професійного розвитку персоналу, а також розвиток відомчої системи освіти та підготовки кадрів, яка відповідає професійним потребам персоналу органів системи МВС і сприяє формуванню його загальних цінностей [1]. Одним із напрямів кадрової роботи з персоналом Національної поліції і першим складником професійного навчання поліцейських є первинна професійна підготовка поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліцію. Останнім часом спостерігається активна організаційно-правова діяльність органів публічного адміністрування щодо вдосконалення процесу первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліцію. Зокрема, оновлено та прийнято низку нормативно-правових актів, що її визначають, переосмислено підходи до організації освітнього процесу цієї категорії поліцейських, запроваджуються нові форми і методи роботи. Варто зазначити, що і в юридичній науці непоодинокі випадки дослідження різних аспектів первинної професійної підготовки поліцейських, зокрема в роботах І.В. Балабана, І.В. Савельєвої, В.С. Севлюкова, Д.В. Швеця й інших.

Однак, незважаючи на значні позитивні зрушення в цьому напрямі, деякі питання організації первинної професійної підготовки поліцейських залишаються невизначеними та потребують додаткового наукового опрацювання, уточнення й обґрунтування висновків і пропозицій щодо їх удосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу адміністративно-правових засад первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліцію, з окресленням проблемних моментів організаційно-правового регулювання й обґрунтування авторських висновків та пропозицій щодо їх вирішення.

Результати дослідження. Відповідно до положень Закону України «Про Національну поліцію», поліцейські, які вперше прийняті на службу в поліцію, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, зобов’язані пройти первинну професійну підготовку за відповідними навчальними програмами (плани), затвердженими Міністерством внутрішніх справ України [2].

Первинна професійна підготовка передбачає набуття працівниками поліції основних професійних знань і навичок, необхідних для виконання службових обов’язків, зокрема в умовах, пов’язаних із застосуванням фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, за відповідними програмами первинної професійної підготовки поліцейських.

Порядок проходження й організація первинної професійної підготовки розкривається в Положеннях про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліцію, затверджених наказом МВС України від 16 лютого 2016 р. № 105 [3].

Наголосимо на тому, що поняття первинної професійної підготовки поліцейських законодавчо не визначено. Термін «первинна професійна (професійно-технічна) підготовка» в узагальненому вигляді вперше запропонований розробниками проекту закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» як процес здобуття й отримання особою вперше професійних кваліфікацій відповідного рівня Національної рамки кваліфікацій за відповідною професією (групою професій), спеціальністю [4]. Вважаємо зазначене визначення доречним, оскільки воно цілком ураховує положення Закону України «Про освіту», однак воно є базовим і не розкриває характерних рис первинної професійної підготовки поліцейських.

В юридичній літературі є поодинокі спроби надання тлумачення цього терміна. Так, І.В. Балабан, не надаючи авторського визначення зазначеному різновиду професійного навчання поліцейських, пише: «<...> система первинної професійної підготовки працівників Національної поліції являє собою суспільно зумовлене явище соціально-правового характеру та виступає специфічним інструментом реалізації державної кадрової політики щодо забезпечення органів та підрозділів НПУ висококваліфікованими і компетентними кадрами» [5, с. 110].

Більш конкретний у своїх судженнях Д.В. Швець, який первинну професійну підготовку визначає як професійне навчання осіб, що забезпечуватиме відповідний рівень професійної кваліфікації, який буде необхідним для продуктивної професійної діяльності в майбутньому [6, с. 104]. Навряд чи таке визначення можна назвати вдалим, оскільки воно не розкриває особливостей первинної професійної підготовки, а може стосуватися й інших видів професійного навчання.

Оскільки будь-яке визначення є насамперед квінтесенцією ознак, що його характеризують, спробуємо виділити ознаки, які властиві первинній професійній підготовці поліцейських.

По-перше, первинна професійна підготовка в системі Національної поліції стосується осіб, уперше прийнятих на службу в поліцію, окрім осіб, які здобувають вищу освіту на денній формі навчання за державним замовленням у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських

По-друге, у процесі первинної професійної підготовки особи здобувають професію «поліцейський».

По-третє, професійні кваліфікації професії «поліцейський» визначені в Стандарті професійної (професійно-технічної) освіти професії «поліцейський», розробленому з урахування компетентнісного підходу, відповідно до Національної рамки кваліфікацій.

Отже, **первинна професійна підготовка поліцейських** як складник професійного навчання – це процес здобуття та отримання особами, вперше прийнятими на службу до поліції, за винятком здобувачів вищої освіти в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, професійних кваліфікацій професії «поліцейський» (за спеціалізаціями), який ґрунтується на компетентнісному підході.

Відповідно до законодавства, суб'єктами професійної підготовки є:

- штатні працівники закладів, що здійснюють професійну підготовку, що залучаються до організації та проведення занять;
- поліцейські, державні службовці та працівники органів Національної поліції, фахівці інших установ, закладів, організацій, що залучаються до забезпечення проведення занять за напрямками підготовки відповідно до чинного законодавства;
- слухачі.

На нашу думку, у цьому переліку суб'єктів професійної підготовки не враховано працівників кадрових підрозділів органів (заклади, установи) поліції, які реалізують комплекс заходів щодо направлення на професійну підготовку майбутніх слухачів.

Процес реалізації первинної професійної підготовки, як і будь-яка процедурна діяльність, складається з декількох етапів, як-от:

1. Підготовчий етап.
2. Безпосередній етап (етап первинного професійного навчання).
3. Завершальний етап.

За реалізацію підготовчого етапу здебільшого відповідають працівники кадрових підрозділів органів (заклади, установи) поліції, які:

- ведуть облік поліцейських, яким необхідно пройти первинну професійну підготовку;
- організовують їх направлення до закладів, що здійснюють первинну професійну підготовку в строки, визначені рознарядкою [3].

На цьому етапі формується рознарядка на календарний рік щодо направлення осіб на навчання, що затверджується міністром внутрішніх справ України та може коригуватися залежно від службової необхідності, з урахування якої кадрові підрозділи органів (заклади, установи) поліції формують навчальні справи поліцейських, яких вперше прийнято на службу до поліції, і не пізніше чотирнадцяти днів з моменту призначення на посаду направляють їх для проходження первинної професійної підготовки.

Безпосередній етап первинної професійної підготовки проводиться на базі закладів вищої освіти МВС зі специфічними умовами навчання й установ (заклади) Національної поліції, що діють для забезпечення організації відповідної спеціальної підготовки поліцейських, уперше прийнятих на службу в поліції, а також підвищення кваліфікації і перепідготовки молодшого складу поліції, проведення окремих видів службової підготовки поліцейських [3].

Варто зазначити, що особливістю цього складника професійного навчання поліцейських є те, що воно може здійснюватися у двох формах:

- за денною формою навчання в закладі, що здійснює професійну підготовку;
- за індивідуальним навчальним планом без відриву від служби.

Проходження первинної професійної підготовки за індивідуальним навчальним планом без відриву від служби може бути дозволено працівникові поліції у зв'язку з обставинами, що не дозволяють на тривалий час виїхати за межі дислокації підрозділу, в якому він призначений на посаду, однак такий працівник у будь-якому разі підлягає зарахуванню слухачем до конкретної навчальної групи на загальних засадах із зазначенням «За індивідуальним навчальним планом без відриву від служби».

На жаль, чинне законодавство не розкриває поняття «обставини, що не дозволяють на тривалий час виїхати за межі дислокації підрозділу». На нашу думку, такими обставинами

можуть бути службові (наприклад, велика завантаженість підрозділу, неуплектованість підрозділу) або сімейні (наприклад, необхідність догляду за важкохворими родичами, наявність статусу «мати-одиначка» або «батько-одиначка», який передбачає самостійне виховання дитини тощо). Ми вважаємо, що такі обставини мають суб'єктивний характер і повинні в кожному конкретному випадку оцінюватися індивідуально кадровим підрозділом апарату Національної поліції, який надає дозвіл поліцейському на проходження професійної підготовки без відриву від служби.

Відповідно до вимог Положення, «заклад, що здійснює професійну підготовку, надає поліцейському індивідуальний навчальний план, який містить завдання, необхідні для виконання навчальної програми, установлює строки їх відпрацювання та здійснює контроль за виконанням, а також письмово повідомляє керівництво органу (заклад, установа) поліції, де поліцейський проходить службу, про необхідність його прибуття до закладу, що здійснює професійну підготовку. Дата та час кожного прибуття поліцейського до закладу, що здійснює професійну підготовку, для участі в проміжному та підсумковому (вихідному) контролі визначаються розкладом занять тієї навчальної групи, до складу якої він зарахований. Поліцейському, якому надано дозвіл на проходження професійної підготовки за індивідуальним навчальним планом без відриву від служби, керівництво органу (заклад, установа) поліції, де він проходить службу, створює умови для самостійного опанування навчального матеріалу та забезпечує своєчасне його відрядження до закладу, що здійснює професійну підготовку, для участі в проміжному та підсумковому (вихідному) контролі» [3]. Тобто фактично працівник поліції, якому надано можливість проходження первинної професійної підготовки за індивідуальним графіком, самостійно опановує освітню програму і тільки очно складає підсумкові іспити. З огляду на такий механізм проходження первинної професійної підготовки за індивідуальним графіком, у цьому випадку доцільно використовувати в освітньому процесі елементи дистанційного навчання, яке дає можливість не тільки опановувати навчальний матеріал без відриву від служби, але й складати підсумкові іспити.

У п. 2. р. III. «Порядок організації професійної підготовки» Положенні про організацію первинної професійної підготовки поліцейських зазначено, що «перелік навчальних дисциплін (предметів), час, відведений на їх вивчення, та строки підготовки визначаються відповідними навчальними програмами (планами), які розробляються кадровим підрозділом апарату Національної поліції, погоджуються із заінтересованими структурними підрозділами апарату Національної поліції та затверджуються керівництвом МВС. Форми організації професійної підготовки визначаються закладами, що здійснюють професійну підготовку за погодженням із кадровим підрозділом апарату Національної поліції». Зазначена норма потребує уточнення у зв'язку із затвердженням Стандарту професійної (професійно-технічної) освіти професії «поліцейський» [7], оскільки на теперішній час первинна професійна підготовка здійснюється відповідно до його вимог на підставі освітніх програм, які є документами закладу, що містять єдиний комплекс освітніх компонентів (навчальні предмети, індивідуальні заняття, контрольні заходи тощо), а також обсяг годин на їх опанування (відповідно до типового навчального плану), вимоги до осіб, які можуть розпочати навчання за програмою, та очікувані результати навчання, спрямовані на підготовку кваліфікованих робітників. Зазначені освітні програми розробляються закладами вищої освіти та затверджуються органами державної влади, до сфери управління яких вони належать, тобто Міністерством внутрішніх справ України.

Варто зазначити, що неодноразово піддавалася критиці з боку вчених-юристів відсутність нормативного закріплення терміна «первинна професійна підготовка поліцейських» [6, с. 110; 8] та недостатність часу на її проведення. На думку Д.В. Швеця, «зараз первинна професійна підготовка відбувається у надто звужених часових рамках, у результаті, викладачі просто фізично не в змозі надати слухачам відповідний багаж знань та навичок, який потрібен для плідної праці поліцейському. Кількох місяців навчання не вистачає для отримання високої кваліфікації. Як результат, у процесі несення служби правоохоронці постійно опиняються в ситуаціях, коли не знають, як належить діяти, як себе поводити на місці скоєння протиправного діяння, як правильно і законно застосувати вже набуті знання, а також виникають проблеми із заповненням процесуальних документів. Усе це призводить до значного падіння якості надання поліцейських послуг, але найнебезпечнішим є те, що поліцейський може бути не готовим до ухвалення рішень в екстремальних ситуаціях, що ставить під загрозу життя і здоров'я як самого поліцейського, так і людей, які його оточують» [6, с. 110].

Недоліки організації первинної професійної підготовки нової патрульної поліції, зокрема брак часу на її здійснення, зумовили збільшення її терміну і були враховані під час підготовки Стандарту професійної (професійно-технічної) освіти професії «поліцейський», де на первинну

професійну підготовку відведено 1 102 години. Ураховуючи те, що, відповідно до ст. 27 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», навчальний тиждень здобувача освіти, передбачений для виконання освітніх програм професійної (професійно-технічної) освіти, не перевищує 36 академічних години, стає очевидним, що термін первинної професійної підготовки становитиме не менше ніж шість місяців. Саме тому, підтримуючи позицію інших вчених [9, с. 86], вважаємо за доцільне в Положенні про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, установити термін навчання – шість місяців.

Одним із недоліків чинного положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, є невідповідність документа про здобуття первинної професійної підготовки вимогам інших нормативно-правових актів у сфері освіти.

Так, відповідно до п. 18 Положення, слухачі, які успішно пройшли професійну підготовку, отримують довідку про закінчення первинної професійної підготовки, яка долучається до їхньої особової справи, і повертаються до місця проходження служби [3].

У Стандарті професійної (професійно-технічної) освіти професії «поліцейський» зазначено, що особі, яка опанувала освітню програму й успішно пройшла державну кваліфікаційну атестацію, присвоюється освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник» за професією «поліцейський» (за спеціалізаціями) та видається документ встановленого зразку [7].

Відповідно до Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту», випускнику закладу професійної (професійно-технічної) освіти, якому присвоєно освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник», видається диплом, зразок якого затверджується Кабінетом Міністрів України [10].

З огляду на вимоги Концепції запровадження трьохрівневої моделі підготовки поліцейських [11] щодо проходження на базовому рівні особами, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень патрульного поліцейського, первинної професійної підготовки та вимоги вищезазначених нормативно-правових актів, вважаємо за доцільне в Положенні про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, передбачити за підсумками успішного виконання освітньої програми видачу дипломів встановленого зразка.

Варто зазначити, що в юридичній літературі висловлювалася думка про те, що в Положенні про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліцію, повинні міститися «загальні положення, в яких визначається поняття «наставник», а також мета та завдання наставництва; організація наставництва, що передбачає закріплення вимог до наставника, підстав для наставництва, видачі наказу про призначення наставника, термін наставництва; права та обов'язки наставника; права та обов'язки особи, за якою закріплюється наставник; порядок призначення та припинення наставництва, керівництво наставництвом; відповідальність за організацію наставництва» [9, с. 86], оскільки в положеннях зазначеного нормативно-правового акта на сьогодні в узагальненому вигляді містяться норми, що стосуються необхідності призначення наставника. Проте, підтримуючи позицію щодо необхідності нормативного визначення статусу наставника в підрозділах Національної поліції, вважаємо, що це необхідно зробити на рівні спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта.

Варто зазначити, що наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів МВС» від 11 липня 2016 р. № 640 визнано втрату чинності Положення про організацію наставництва в органах внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 9 лютого 2011 р. № 28, які визначали інститут наставництва, однак до сьогодні нового нормативно-правового акта на його заміну не ухвалено. Можемо констатувати, що відсутність у системі Національної поліції такого важливого інституту, як інститут наставництва, негативно впливає на процес адаптації молодих працівників до професійної діяльності. Адже наставництво є формою роботи, яка спрямована на оптимальну адаптацію молодих працівників у новому для них професійному середовищі і полягає у взаємодії наставника і підшефного (особа, над якою встановлюється наставництво) з метою забезпечення оптимальної адаптації працівника як фахівця до умов служби, цілеспрямоване формування та розвиток професійних та особистих якостей, необхідних для виконання завдань, покладених на Національну поліцію. З огляду на відсутність спеціалізованих нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правові засади наставництва в Національній поліції, ці питання регулюються організаційно-розпорядчими документами Головних управлінь Національної поліції в областях. Однак ми наголошуємо на необхідності ухвалення спеціалізованого відомчого нормативно-правового акта, наприклад, Положення про організацію наставництва в Національній поліції.

Висновки. У підсумку зазначимо, що проаналізовані нами наукові доробки вчених щодо організації первинної професійної підготовки, положення чинного законодавства дозволяють нами висновувати, що чинне Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції, потребує оновлення з урахуванням Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських, інших нормативно-правових актів та обґрунтованих нами положень.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 259.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № № 40–41. Ст. 379.
3. Про затвердження Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2016 р. № 105. *Офіційний вісник України*. 2016. № 35. Ст. 1373.
4. Про професійну (професійно-технічну) освіту : проект закону України. URL: <http://nus.org.ua/news/mon-rozrobylo-novuj-zakon-pro-profesijno-tehnichnu-osvitu/> (дата звернення: 15.12.2018).
5. Балабан І.В. Первинна підготовка в системі професійного навчання поліцейських: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4. Т. 1. С. 105–112.
6. Швець Д.В. Первинна професійна підготовка як необхідна правова вимога до підготовки поліцейських. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 103–112.
7. Про затвердження стандарту професійної (професійно-технічної) освіти з робітничої професії «Поліцейський» : наказ Міністерства освіти і науки України від 21 червня 2018 р. №669.
8. Селюков В.С. Проблеми первинної професійної підготовки патрульної поліції України. URL: file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BB%D1%8C%D0%B3%D0%B0/Downloads/rIO7isFC31AGc3_c4N4trhhIYwIYb8n8.pdf (дата звернення: 15.12.2018).
9. Савельєва І.В. Особливості організації первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, на рівні центрів первинної професійної підготовки «Академія поліції». *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 83–87.
10. Про професійну (професійно-технічну) освіту : Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 32. Ст. 215.
11. Про затвердження Концепції запровадження трьохрівневої моделі підготовки поліцейських : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29 січня 2018 р. № 51. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS815.html (дата звернення: 15.12.2018).