

**Attestation as an internal criterion for assessing the activities of law enforcement officers of Ukraine, which provide financial and economic security of the state**

**Атестація як внутрішній критерій оцінювання діяльності співробітників правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави**

**Nadiia Andriichenko**

PhD student of Educational-scientific Institute of Law,  
Sumy State University, Ukraine.

Key words: law enforcement agencies, financial and economic security of the state, assessment, criteria, attestation

Ключові слова: правоохоронні органи, фінансово-економічна безпека держави, оцінювання, критерії, атестація

Від ефективної діяльності правоохоронних органів України: вчасного виявлення існуючих і потенційних внутрішніх та зовнішніх загроз фінансово-економічним інтересам держави, а також оперативного їх усунення залежить виконання органами державної влади та місцевого самоврядування покладених на них завдань та функцій з метою задоволення потреб населення. Хоча на законодавчому рівні критерії оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави прямо не визначені. Зокрема, зміст Закону України «Про Національну поліцію України» від 2 липня 2015 року свідчить, що громадська довіра є основним, але не виключним, критерієм оцінювання діяльності органів поліції. Так, ефективність органів Національної поліції України оцінюється і за результатами атестації їх співробітників, у зв'язку з чим дослідження адміністративно-правових засад здійснення атестації співробітників всіх правоохоронних органів України як

суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є особливо актуальним в сучасних умовах їх реформування.

**Мета** наукової статті полягає у з'ясуванні специфіки правового регулювання атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Питання атестації державних службовців було об'єктом дослідження таких науковців як К. Мельник, Д. Овсянко, З. Пушкар, О. Пархоменко-Куцевіл.

**Виклад основного матеріалу.** Серед сучасних методів оцінювання атестація вважається найбільш традиційним. Д. М. Овсянко під атестацією пропонує розуміти процедуру, яка сприяє вдосконаленню діяльності з підбору, підвищенню кваліфікації, розстановці державних службовців, визначенню рівня їхньої професійної підготовки та відповідності займаній посаді, присвоєння чергового кваліфікаційного розряду<sup>1</sup>.

У свою чергу, З. М. Пушкар визначає атестацію як процедуру систематичного формалізованого оцінювання згідно з заданими критеріями відповідності діяльності співробітника чітким стандартам виконання робіт на конкретному робочому місці за конкретною посадою у визначений період часу. Таким чином, при атестації оцінюється відповідність співробітника вимогам до його кваліфікації та сумлінності праці<sup>2</sup>.

Подібним є визначення поняття «атестація службовців правоохоронних органів» запропоноване К. Ю. Мельником, який під ним пропонує розуміти періодичну перевірку і оцінку відповідності службовця правоохоронного органу займаній посаді, яка здійснюється атестаційною комісією<sup>3</sup>.

У науковій літературі зарубіжними науковцями наголошується на тому, що мета проведення атестації є багатоаспектною і включає: ідентифікацію професійної компетентності публічних службовців; визначення потреби у

---

<sup>1</sup> Овсянко Д.М. Туманов Г.А. Административное право: учеб. пос. Москва: Юристъ. 1997. 446 с.

<sup>2</sup> Пушкар З.М. Атестація державних службовців : особливості та методика її проведення. *Наука молода*. 2016. № 2. С. 5–12.

<sup>3</sup> Мельник К.Ю. Атестація службовців правоохоронних органів. *Форум права*. 2010. № 1. С. 243–249.

додатковій підготовці особи, що проходила атестацію; покращення взаєморозуміння між керівниками та підлеглими; наступне прийняття рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення; наступне преміювання публічного службовця чи позбавлення премії, що здійснюється за результатами атестації<sup>4</sup>.

На сьогодні питання атестації співробітників правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансових та економічних інтересів держави регламентується різними нормативними актами.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про проходження служби особами начальницького складу податкової міліції та обчислення їм вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги» № 1716 від 20 жовтня 1998 року передбачено, що особи начальницького складу підрозділів податкової міліції проходять службу відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, затвердженим постановою Кабінету Міністрів УРСР № 114 від 29 липня 1991 року<sup>5</sup>. У вказаному положенні розділ V присвячений виключно атестації осіб рядового та начальницького складу, у тому числі підрозділів податкової міліції. Втім цей розділ не є змістовним і дає лише загальне уявлення про те, яким чином відбувається атестація співробітників підрозділів податкової міліції.

Зокрема, згідно п. 47 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР від 29 липня 1991 року при проведенні атестації осіб рядового і начальницького складу всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній

---

<sup>4</sup> Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення процедури атестації державних службовців: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. С. 55–62.

<sup>5</sup> Про проходження служби особами начальницького складу податкової міліції та обчислення їм вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги: Постанова Кабінету міністрів України № 1716 від 30.10.1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1716-98-%D0%BF>.

посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби<sup>6</sup>. Втім відсутні будь-які вказівки на перелік критеріїв за якими оцінюється діяльність осіб рядового і начальницького складу, незрозумілим також залишається те яким чином визначаються професійні, моральні та особисті якості зазначених осіб. Оскільки, при атестації співробітників органів поліції висновок про їх професійні якості робиться на підставі результатів проведеного тестування.

Крім того у ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію України» від 2 липня 2015 року передбачено, що основою метою атестації співробітників органів поліції є оцінка їх професійних та особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки, визначення відповідності посадам та перспектив подальшої службової кар'єри<sup>7</sup>.

Безпосередньо у законодавчому акті критерії, які беруться до уваги при проведенні атестації не визначені, але їх перелік міститься в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських від 17 листопада 2015 року. Так, в пункті 16 розділу IV закріплено такі критерії, як: рівень теоретичних знань та професійних якостей; показники службової діяльності; оцінки з професійної і фізичної підготовки; повнота виконання функціональних обов'язків; наявність заохочень та дисциплінарних стягнень; результати тестування; результати тестування на поліграфі (у разі проходження)<sup>8</sup>.

Що ж до підстав проведення атестації, то їх перелік міститься в ч. 2 ст. 57 закону України «Про Національну поліцію України», хоча ч. 4 цієї частини передбачає, що рішення про проведення атестування приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами. Зазначене, у свою чергу призвело до прийняття різних рішень судів з

---

<sup>6</sup> Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова Кабінету міністрів України № 114 від 29.07.1997 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

<sup>7</sup> Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р. / *Верховна рада України*. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

<sup>8</sup> Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1465 від 17.11.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15/paran15#n15>.

одного й того ж самого питання. Зокрема, Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд у справі № П/811/180/16 зазначив, що законодавець наділив керівника поліції повноваженнями щодо прийняття рішення про проведення атестування поліцейських, у тому числі для вирішення питання про звільнення зі служби через службову невідповідність. Тоді як Київський апеляційний суд у рішеннях № 10/637/16 та № 826/2010/16 дотримувався протилежного підходу. Суд дійшов згоди про те, що у ч. 4 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» визначено осіб, які уповноважені видавати розпорядчий документ про проведення атестування, тоді як рішення про призначення атестування не є самостійною підставою для проведення атестування<sup>9</sup>.

Що ж до співробітників Служби безпеки України як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, то на виконання Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України Наказом Служби безпеки України № 422 від 14 жовтня 2008 року було затверджено інструкцію, у розділі V якої передбачено, що метою атестації військовослужбовців є лише внесення обґрунтованих рекомендацій керівництву органів, закладів, установ безпеки для прийняття ними рішень щодо проходження військовослужбовцями служби<sup>10</sup>.

Для досягнення зазначеної мети до уваги береться інформація про військовослужбовця, яка характеризує його готовність до служіння народу; наполегливість у виконанні своїх службових обов'язків; дисциплінованість; вимогливість до себе та підлеглих; організованість; здатність якісно виконувати поставлені завдання; проявляти ініціативу; швидко орієнтуватися та діяти у складних обставинах; вміння аналізувати та якісно керувати підлеглими; організаторські здібності; авторитет у колективі; рівень професійної

---

<sup>9</sup> Аналіз судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок не проходження ними атестації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 11 від 29.09.2016 р. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_11\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016/)

<sup>10</sup> Про затвердження Інструкції про організацію виконання Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України: Наказ Служби безпеки України № 422 від 14.10.2008 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1323-08/page/>.

підготовки; наявність наукового ступеня і вченого звання, знання іноземних мов; уміння застосовувати отримані знання на практиці; наявність оперативного досвіду, досвіду управлінської діяльності; здатність критично оцінювати свою діяльність, творчо ставитися до справи, вміння зберігати державну таємницю, дотримуватися правил конспірації в роботі; стан здоров'я і працездатність. Крім професійних та особистих якостей військовослужбовця до уваги береться загальний стан справ в органі, підрозділі, закладі, установі, якими керує військовослужбовець, що атестується чи на ділянці роботи, за яку він відповідає, а також інші питання, необхідні для характеристики особи, що атестується.

Відповідно до вищевказаного можна зробити висновок, що при проведенні атестації військовослужбовців Служби безпеки України до уваги береться досить широкий спектр інформації про військовослужбовців, а також оцінка діяльності підрозділу, установи чи органу керівником якої він є. Поряд з цим вказівка на «... інші питання, необхідні для характеристики особи, що атестується» дозволяє стверджувати про невичерпність цього переліку. Однак зважаючи на те, що результатом атестації є рішення, яке стосується кар'єри військовослужбовця доцільно в підзаконному акті передбачити виключний перелік інформації, яка береться до уваги при проведенні атестації, оскільки це дозволить уникнути виникнення спорів між керівництвом та підлеглими щодо яких проводиться атестація.

Що ж до співробітників органів прокуратури, то тут слід звернути увагу, що в Положенні про організацію кадрової роботи в органах прокуратури затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України № 351 від 18 грудня 2017 року питанню їх атестації приділено не дуже багато уваги. Зокрема, зазначено, що проведення атестації прокурорів під час дисциплінарного провадження здійснює атестаційна комісія<sup>11</sup>. Поряд з цим не зрозуміло чому

---

<sup>11</sup> Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України № 351 від 18.12.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18/page>.

звертається увага на проведення атестації співробітників прокуратури лише в рамках здійснення дисциплінарного провадження. Крім того сумнівним є положення про те, що склад атестаційної комісії затверджується Генеральним прокурором України. Цілком очевидно, що такий порядок визначення складу атестаційної комісії ігнорує критерій об'єктивності при проведенні атестації співробітників прокуратури, так як особи, які є членами атестаційної комісії можуть керуватися виключно власними емоціями та переконаннями при оцінюванні результатів діяльності прокурора та складанні висновку атестації.

Втім така проблема є актуальною для всіх правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки держави. Зокрема, у Службі безпеки України постійно діє Центральна атестаційна комісія, склад якої визначає Голова Служби безпеки України своїм наказом і яка включає голову (перший заступник начальника органу, підрозділу, закладу, установи), членів (заступників начальника, начальників основних структурних підрозділів, начальника підрозділу кадрового забезпечення органу, підрозділу, закладу, установи), секретаря (один з офіцерів органу, підрозділу, закладу, установи). В Національній поліції України склад центральних атестаційних комісій затверджується наказом Національної поліції України, а склад атестаційних комісій органів поліції – наказом керівника відповідного органу за погодженням із Національною поліцією України. Але при цьому до зазначених вище комісій можуть бути включені також працівники громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги громадськості та засобів масової інформації.

**Висновки.** Таким чином беручи до уваги вищевикладене атестація співробітників правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансово-економічних інтересів держави регламентована різними підзаконними актами. Разом з тим критерії атестації співробітників є лише в Національній поліції України, але при атестації військовослужбовців Служби безпеки України до уваги береться готовність до служіння народу, хоча не зрозуміло яким чином про неї отримують об'єктивні свідчення. Втім

найскладніша ситуація на сьогодні з проведенням атестації співробітників підрозділів податкової міліції Державної фіскальної служби України, оскільки на законодавчому рівні відсутні критерії оцінки їх діяльності. Проблемним питанням є також формування складу комісій для проведення атестації співробітників правоохоронних органів, склад яких затверджується керівництвом зазначених органів, а деякі атестаційні комісії навіть не передбачають представників громадськості, що в умовах підвищення прозорості діяльності правоохоронних органів має важливе значення. Відповідно беручи до уваги недосконалість законодавчого регулювання проведення атестації співробітників правоохоронних органів України як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки держави є одним із аспектів такої загальної проблеми як неефективність діяльності правоохоронних органів України у сфері протидії та боротьби з фінансово-економічними злочинами, мають бути переглянуті мета та критерії проведення атестації їх співробітників. Більше того зважаючи на спільну мету правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансових та економічних інтересів держави, доцільно розробити та прийняти загальний для всіх вище вказаних правоохоронних органів порядок проведення атестації.

### **Анотація**

Стаття присвячена вивченню особливостей проведення атестації співробітників правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Обґрунтовано необхідність розробки та прийняття загального для всіх правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави порядку проведення атестації.

### **Фінансування**

Виконано в рамках проектів № 0116u006814 (супровідний лист № 01/15.06/3278 від 19.08.2016 р.) та № 118u003575



## **Summary**

The article is devoted to the study of the peculiarities of the certification of law enforcement officers as subjects of providing financial and economic security of the state. The necessity of elaboration and adoption of a general procedure for conducting attestation for all law enforcement agencies providing the financial and economic security of the state is substantiated.

## **Financing**

Completed in the framework of projects № 0116u006814 (accompanying letter № 01/15.06/3278 dated 19.08.2016) and № 118u003575

## **Використана література:**

1. Овсянко Д.М. Туманов Г.А. Административное право: учеб. пос. Москва: Юристь. 1997. 446 с.
2. Пушкар З.М. Атестація державних службовців : особливості та методика її проведення. *Наука молода*. 2016. № 2. С. 5–12.
3. Мельник К.Ю. Атестація службовців правоохоронних органів. *Форум права*. 2010. № 1. С. 243–249.
4. Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення процедури атестації державних службовців: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. С. 55–62.
5. Про проходження служби особами начальницького складу податкової міліції та обчислення їм вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги: Постанова Кабінету міністрів України № 1716 від 30.10.1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1716-98-%D0%BF>.
6. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: Постанова Кабінету міністрів України № 114 від 29.07.1997 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.

7. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р. / *Верховна рада України*. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1465 від 17.11.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15/paran15#n15>.
9. Аналіз судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок не проходження ними атестації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 11 від 29.09.2016 р. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_11\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016/)
10. Про затвердження Інструкції про організацію виконання Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України: Наказ Служби безпеки України № 422 від 14.10.2008 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1323-08/page/>.
11. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України № 351 від 18.12.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18/page>.

Андрійченко Н.С. Атестація як внутрішній критерій оцінювання діяльності співробітників правоохоронних органів України, які забезпечують фінансово-економічну безпеку держави / Н. С. Андрійченко // *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. – № 3. – С. 7–11.