

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.1.6. Відсутність ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду дисциплінарних скарг у системі Національної поліції

Кадрове забезпечення та внутрішні управлінські процеси в Національній поліції не завжди є прозорими та ефективними, що зумовлює ослаблення антикорупційних запобіжників в діяльності поліцейських.

До причин, що зумовлюють існування цієї проблеми, належать:

- неефективні та непрозорі механізми призначення на посади та просування по службі у системі Національної поліції;
- неефективний порядок проведення службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських;
- застаріла система оцінки ефективності роботи поліцейських, низький (порівняно з іншими правоохоронними органами) рівень грошового забезпечення поліцейських, а також недосконалі механізми матеріального стимулювання поліцейських.

1. Щодо призначення на посади в Національну поліцію, то відповідно до законодавчих положень конкурс обов'язково проводиться серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліції з призначенням на посади молодшого складу поліції, однак проведення конкурсу не є обов'язковим у випадку комплектування в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції.

Між тим, служба в поліції є особливим різновидом державної служби, а запровадження широкого застосування прозорих конкурсних процедур для обіймання вищої посади надало б змогу забезпечити відповідність цих процедур найкращим практикам організації підбору фахового та добросовісного персоналу¹.

Більше того, у звіті за результатами дослідження поліцейських комісій в Україні акцентована увага на існуванні низки прогалин та колізій в актах законодавства, які регулюють їхню діяльність.²

З огляду на зазначені вище причини неефективності механізмів призначення та просування по службі поліцейських у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачається:

- проведення аналітичного дослідження організації роботи постійно діючих поліцейських комісій за весь час їх існування (до лютого 2022 року);
- внесення законодавчих змін, якими: встановлено, що призначення на керівну посаду в поліції здійснюється виключно на умовах конкурсу; добросовісність визначено як один із критеріїв, яким має відповідати поліцейський, який претендує на зайняття вищої посади; упроваджені рекомендації зазначеного вище аналітичного дослідження щодо підвищення ефективності та якості роботи поліцейських комісій та процедури відбору.

¹ Незважаючи на відсутність законодавчої вимоги, позитивним був факт проведення конкурсу із залученням міжнародних експертів при призначенні на посаду керівника Національної поліції в Україні, що сприяло підвищенню ефективності добору високопрофесійних кадрів (див.: https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/Arsen_Avakov_U_konkursi_na_Glavu_Nacpolicii_mozhe_vzyati_uchast_kozhen_hto_vidpovida_zakonim_vimogam_UMOVI_KONKURSU_4606).

² Банчук О. Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження [Електронний ресурс] / О. Банчук, С. Крапивін, Б. Малишев. – 2018. – Режим доступу: http://umdpl.info/police-experts.info/periodicals/police_commissions_report/.

2. Низька ефективність службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських зумовлена передусім тим, що ключову роль у цьому процесі відіграє керівник, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, відсутні постійно діючі дисциплінарні комісії, а громадськість усунена від контролю або участі у цих процедурах.

Так, керівник, якому надані повноваження із застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення, видає письмовий наказ, яким призначається службове розслідування та утворюється дисциплінарна комісія, а згодом затверджує висновок службового розслідування та з урахуванням зібраних за результатами його проведення матеріалів приймає рішення, що може відрізнятись від запропонованого дисциплінарною комісією. Відтак у керівника залишаються важелі для впливу на зміст самого висновку, попри те, що безпосередньої участі у службовому розслідуванні керівник не брав. Більше того, навіть при затвердженні висновку комісії, керівник формально не зв'язаний запропонованим у висновку видом санкції, і самостійно визначає вид стягнення, враховує характер проступку, обставини його вчинення, тощо. Отже, сама по собі роль дисциплінарної комісії є вельми слабкою: висновок комісії за результатами службового розслідування не має самостійного значення і набуває чинності лише після затвердження його особою, що ухвалює кінцеве рішення по дисциплінарному провадженню.

Створення кожного разу окремої спеціальної дисциплінарної комісії є нераціональним та неефективним: працівники, що будуть входити до складу цих комісій, відволікаються від виконання своїх безпосередніх обов'язків, вони зацікавлені у швидкому (точніше, поверховому) завершенні службового розслідування, а тому сформульовані за результатами такої роботи висновки можуть бути необґрунтованими або відверто хибними. Ще більше заперечення викликає закріплений підхід, згідно з яким склад дисциплінарної комісії визначається керівником із числа своїх підлеглих та ще і для розслідування можливого правопорушення, вчиненого одним із його ж підлеглих, що очевидно створює низку корупційних та інших ризиків³.

До того ж не передбачено обов'язкової участі громадськості у роботі дисциплінарних комісій, які проводять службові розслідування за інформацією про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина. У цьому разі до складу дисциплінарних комісій *можуть* включатися представники громадськості, однак і вирішення цього питання перебуває у площині вільного розсуду керівника потенційного правопорушника.

З огляду на зазначені вище причини неефективності законодавчо закріпленого порядку притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачено:

- проведення аналітичного дослідження результатів застосування норм Дисциплінарного статуту Національної поліції з 2018 року до лютого 2022 року;

- внесення законодавчих змін, якими, серед іншого, передбачено: створення та функціонування постійних незалежних дисциплінарних комісій (одна для проведення службових розслідувань за ознаками порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини і громадянина⁴, а інша – для проведення службових розслідувань щодо інших дисциплінарних проступків поліцейських); затвердження кількості та складу дисциплінарних комісій центрального органу управління поліції Міністром внутрішніх справ України, а кількості та складу дисциплінарних комісій територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів поліції – Головою Національної поліції України; механізм

³ Див., зокрема: Малишев Б.В. Чотири проблеми із притягненням поліцейських до дисциплінарної відповідальності [Електронний ресурс] / Б. Малишев. – 2019. – Режим доступу : <https://rpr.org.ua/news/chotyry-problemy-iz-pryvyahennnyam-politsejskyh-do-dystsyplinarnoji-vidpovidalnosti>.

⁴ З включенням до складу не менше половини членів, які є авторитетними і відомими представниками громадськості, правозахисних організацій.

висловлення незгоди керівником поліцейського, уповноваженим накладати дисциплінарне стягнення, з висновком комісії тощо.

3. Закон України «Про Національну поліцію», визначає рівень довіри населення до поліції як основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, проте не передбачає ефективної системи оцінювання якості роботи самих поліцейських. Таким чином, на законодавчому рівні, окрім атестування, не передбачено інших методів оцінювання якості роботи поліцейських, що безумовно ускладнює внутрішні управлінські процеси.

Крім того, низький, порівняно з іншими правоохоронними органами (НАБУ, ДБР, БЕБ) рівень грошового утримання поліцейських не забезпечує конкурентоздатність служби в поліції на ринку праці, що негативно впливає на якість кадрового складу поліції, а також є одним із чинників досить високого рівня поширеності корупції в діяльності поліцейських.

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачено:

- внесення законодавчих змін за рахунок яких: в рамках процедури атестування поліцейських в електронній системі управління персоналом передбачено обов'язкове оцінювання ефективності поліцейських та додатково до наявних визначено такі критерії оцінювання як «добросовісність», «управлінські компетенції» (для керівників), а також «результативність роботи»; рейтинг оцінювання поліцейських та рекомендації електронної системи оцінювання враховуються під час ухвалення управлінських, кадрових рішень у Національній поліції України, у тому числі щодо встановлення щомісячних додаткових видів грошового забезпечення, премій.

- проведення аналітичного дослідження перспектив поліпшення кадрової політики та зміни умов оплати праці поліцейських задля підвищення конкурентоздатності служби в поліції на ринку праці, який, зокрема, містить пропозиції щодо джерел покриття додаткових витрат на грошове забезпечення поліцейських.