Лисий С. О. Організаційно-правові аспекти порядку проведення атестування поліцейських

Sergiy Lysyi*. Organizationally-legal Aspects of Certification Procedure of Police Officers

Suggested citation:

Лисий, С.О. (2018). Організаційно-правові аспекти порядку проведення атестування поліцейських. *Lex Portus*, 3, 55-68. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.3.2018.4>

Lysyi, S.O. (2018). Orhanizatsiino-pravovi aspekty poriadku provedennia atestuvannia politseiskykh [Organizationally-legal aspects of certification procedure of police officers]. *Lex Portus*, no. 3, 55-68. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.3.2018.4> [in Ukrainian].

*Sergiy Lysyi. Research Fellow, Odessa State University of Internal Affairs (Odessa, Ukraine)

ABSTRACT

The article investigates the regulatory-legal framework for certification of police officers, analyzes the peculiarities of the procedural order for the certification of police officers, reveals the main shortcomings of the legal regulation of the certification of police officers and suggests possible ways of their solution. The author notes that the effectiveness of the activities of employees of the National Police of Ukraine directly depends on the level of their professionalism, which, like any element of the personal characteristics of the activity, is an appraisal category that evaluates business, professional, personal qualities, educational and qualification levels, physical preparation on the basis of profound and comprehensive study, the correspondence to the positions is determined, as well as the prospects of the official career of police officers. The determination of the professional suitability of a police officer is a certification process that plays an important role in improving the human resources, creating an updated, powerful and capable apparatus of the National Police of Ukraine, which contributes to the further implementation of the tasks

entrusted to the National Police. At the same time, today the very procedure for conducting attestation has many shortcomings, which, in general, leads to a negative attitude towards the reform of the National Police of Ukraine by determining bias and unjustified conclusions of the certification commissions. It is noted that most of the controversial situations that occur during the certification of police officers are the result of an imperfect Instruction on the procedure for conducting certification of police officers. This applies directly to both the Instruction and the forms of documents that do not provide for relevant paragraphs, which in the future entails legal disputes and negative legal consequences. The solution of this issue is possible only if there are significant changes to this Instruction and the forms of documents enclosed to it.

Key words: the police, announce a vacancy, a procedure, a police attestation, the attestation commission, an attestation paper, a judicial practice.

REFERENCES

Konstytutsiia Ukrainy 1996 (Verkhovna Rada Ukrainy) [Constitution of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 30, 141. [in Ukrainian].

Kontseptualni pidkhody do reformuvannia orhaniv vnutrishnikh sprav yak skladovoi pravookhoronnoi systemy ta sektoru bezpeky i oborony Ukrainy. [Conceptual approaches to reforming internal affairs bodies as part of the law-enforcement system and the security and defense sector of Ukraine]. *Informatsiino-analitychni materialy do Kruhloho stolu "Kontseptualni pidkhody do reformuvannia MVS u konteksti zahalnonatsionalnoho planu reform"* 16 kvitnia 2015 r. [Information and analytical materials for the round table "Conceptual approaches to the reform of the Ministry of Internal Affairs in the context of the national reform plan" April 16, 2015]. Retrieved from http://old.razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf [in Ukrainian].

Krapyvin, Ye. (2018). Atestuvannia politsii: rezultaty ta vysnovky [Police certification: findings and conclusions]. *Antydot* [Antidote]. Retrieved from <https://antydot.info/analytics/atestuvannya-politsiji-rezultaty-ta-vysnovky/> [in Ukrainian]. (2018, may, 20).

Krapyvin, Ye.O. (2016). *Otsinka efektyvnosti roboty politsii v Ukraini: vid "palyts" do novoi systemy (na prykladi orhaniv dosud. rozsliduvannia)* [Estimation of the effectiveness of police work in Ukraine: from "sticks" to a new system (as an example of pre-trial investigation bodies)]. Kyiv: Sofiia-A. [in Ukrainian].

Lukash, S.S. (2016). Problemy normatyvno-pravovoho rehuliuвання provedennia atestatsii pratsivnykiv politsii [Problems of normative-legal regulation of certification of police officers]. Retrieved from univd.edu.ua/science-issue/issue/2763 [in Ukrainian].

Nakaz pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok provedennia atestuvannia politseiskyykh 2015 (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy). [Order on Approval of the Instruction on the Procedure of Certification of Police 2015 (Ministry of Internal Affairs of Ukraine)] *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 90, 3073. [in Ukrainian].

Postanova pro sudovu praktyku oskarzhennia rishen atestatsiinykh komisii orhaniv (zakladiv, ustanov) Natsionalnoi politsii Ukrainy pro zvilnennia pratsivnykiv politsii vnaslidok neprokhodzhennia nymy atestatsii 2016 (Plenum Vyshchoho Administratyvnoho Sudu Ukrainy) [Resolution on the judicial practice of appealing the decisions of the attestation commissions of the bodies (institutions, institutions) of the National Police of Ukraine on the dismissal of police officers as a result of their failure to pass the certification of 2016 (Plenum of the Higher Administrative Court of Ukraine)]. *Ofitsiyni veb-sait Vyshchoho Administratyvnoho Sudu Ukrainy* [Official website of the Higher Administrative Court of Ukraine]. Retrieved from http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016 [in Ukrainian].

Ukhvala u spravi № 815/1657/16 [2016] Odeskyi apelatsiynyi administratyvnyi sud. [The ruling in the case No. 815/1657/16 [2016] Odessa Administrative Court of Appeal]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58923692> [in Ukrainian].

Zakon pro Natsionalnu politsiiu 2015 (Verkhovna Rada Ukrainy). [National Police Act (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 40-41, 379. [in Ukrainian].

Zakon pro profesiinyi rozvytok pratsivnykiv 2012 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Act professional development of employees]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 11, 395. [in Ukrainian].

Лисий С. О.,

здобувач Одеського державного
університету внутрішніх справ
(м. Одеса, Україна)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8269-2239>

УДК 342.922:351.745.5:331.108.43
DOI 10.26886/2524-101X.3.2018.4

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ АТЕСТУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

У статті досліджено нормативно-правове забезпечення атестування поліцейських, проаналізовано особливості процесуального порядку проведення атестування поліцейських, виявлені основні недоліки правового регулювання атестування поліцейських та запропоновано можливі шляхи їх вирішення. Зазначається, що більшість спірних ситуацій, які виникають під час проведення атестування поліцейських, є наслідком недосконалої Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських. Це стосується безпосередньо як самої Інструкції, так і форми документів, які не передбачають відповідних пунктів, що у подальшому і тягне за собою виникнення судових спорів та негативні правові наслідки. Вирішення цього питання можливе лише у разі внесення суттєвих змін до цієї Інструкції та форм документів, які до неї додаються.

Ключові слова: поліція, конкурс, порядок, поліцейські, атестування, атестаційна комісія, атестаційний лист, судова практика.

Sergiy Lysyi. Organizationally-legal Aspects of Certification Procedure of Police Officers. – Article.

The article investigates the regulatory – legal framework for certification of police officers, analyzes the peculiarities of the procedural order for the certification of police officers, reveals the main shortcomings of the legal regulation of the certification of police officers and suggests possible ways of their solution. It is noted that most of the controversial situations that occur during the certification of police

officers are the result of an imperfect Instruction on the procedure for conducting certification of police officers. This applies directly to both the Instruction and the forms of documents that do not provide for relevant paragraphs, which in the future entails legal disputes and negative legal consequences. The solution of this issue is possible only if there are significant changes to this Instruction and the forms of documents enclosed to it.

Key words: the police, announce a vacancy, a procedure, a police attestation, the attestation commission, an attestation paper, a judicial practice.

Лысый С. А. Организационно-правовые аспекты порядка проведения аттестации полицейских. – Статья.

В статье исследовано нормативно-правовое обеспечение аттестации полицейских, проанализированы особенности процессуального порядка проведения аттестации полицейских, выявлены основные недостатки правового регулирования аттестации полицейских и предложены возможные пути их решения. Отмечается, что большинство спорных ситуаций, возникающих при проведении аттестации полицейских, является следствием несовершенства Инструкции о порядке проведения аттестации полицейских. Это касается непосредственно как самой Инструкции, так и форм документов, которые не предусматривают соответствующих пунктов, что в дальнейшем и влечет за собой возникновение судебных споров и негативные правовые последствия. Решение этого вопроса возможно только в случае внесения существенных изменений в Инструкцию и в формы прилагаемых к ней документов.

Ключевые слова: полиция, конкурс, порядок, полицейские, аттестация, аттестационная комиссия, аттестационный лист, судебная практика.

Важливим кроком у реформуванні правоохоронної системи України стало утворення у 2015 році абсолютно нової правоохоронної структури – Національної поліції (далі – Поліція) та у зв'язку з цим оновлення майже усієї кадрової системи Поліції. Однією з основних причин такої масштабної реформи слугували надзвичайно низькі показники рівня довіри громадян до органів внутрішніх справ, які максимально сягали лише 3–5%, наприкінці 2013 року – на початку 2014 року, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, знизилися до 0,8% опитаних (Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України, 2015). З того часу багато чого зроблено, однак, і це очевидно, ще багато чого попереду і справа не лише у часі, а й у продуманій кадровій політиці, постійній боротьбі з корупцією та належному врегулюванні процесуального порядку проведення атестування поліцейських, яка є першоос-

новою визначення високопрофесійних кадрів Поліції. Мова йде про перевірку кожного працівника, тобто осіб рядового та начальницького складу Поліції, на відповідність займаній посаді.

Сьогодні проведення атестування в органах та підрозділах Поліції зумовило виникнення багатьох спірних питань, які пов'язані з підставами проведення атестування, процедурою її проведення та прийняттям рішень за результатами атестування. Перш за все, це стосується підстав проведення атестації працівників поліції (Лукаш, 2016) та масового оскарження рішень атестаційної комісії, великим обсягом звернень громадян до суду щодо захисту своїх законних прав та інтересів, відтак – необхідно більш детально дослідити особливості проведення порядку атестування поліцейських та проаналізувати спірні питання, які виникають під час її проведення.

Метою статті є дослідження організаційно-правових аспектів порядку проведення атестування як правової конструкції визначення професійного рівня поліцейських, аналіз негативних аспектів її проведення, а також визначення шляхів вдосконалення для усунення нормативних колізій на різних етапах процедури атестування.

Окремим аспектам правового регулювання атестування поліцейських присвятили свої дослідження Р. Валєєв, Є. Крапівін, А. Круть, С. Лукаш, С. Лелет, Б. Малишев, М. Романенко, Ю. Чорна тощо. У цілому ж, після прийняття Закону України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 року та Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських від 17 листопада 2015 року дискусії ведуться хіба що серед експертів, і, звісно, превалює судова практика з приводу оскаржень рішень атестаційних комісій тощо. Зокрема, 29 вересня 2016 року було прийнято постанову № 11 “Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації”, яка містить аналіз судової практики. Загалом вона є негативною по відношенню до Поліції, яка не змогла забезпечити належний процес атестування, результати якого не потрібно було б оскаржувати в суді та масово ухвалювати постанови на користь звільнених поліцейських.

Одним із заходів, що покликаний забезпечувати професійний добір, просування по службі та відсів працівників відповідно до їх компетентності, є атестація службовців, у т. ч. службовців Поліції. Саме завдяки належному проведенню атестування поліцейських стає

можливим впорядкування та удосконалення проходження служби в органах та підрозділах Поліції. Необхідно зауважити, що практика регулярної атестації особового складу є поширеною у діяльності поліції зарубіжних країн (Крапівін, 2016), а тому зараз є важливим налагодження якісної роботи цього механізму для його належного функціонування в нашій країні. Відповідні зобов'язання держави зафіксовані, зокрема, і в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом.

Передусім необхідно зазначити, що Законом України “Про професійний розвиток працівників” закріплено, що атестація працівників – це процедура оцінки професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінки їх професійного рівня. Зміст цього закону містить детальний порядок проведення атестації як інструменту трудового права, однак розглядаючи питання правового регулювання атестування працівників поліції, варто керуватися нормами спеціального законодавства, зокрема спеціальними нормативно-правовими актами. Так, атестування поліцейських проводиться відповідно до Закону України “Про Національну поліцію” (далі – Закон) та Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських (далі – Інструкція). Вказаними нормативно-правовими актами визначено, що атестування поліцейських проводиться з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.

Положення ч. 2 ст. 57 Закону, якими передбачено підстави для проведення атестування поліцейського, необхідно розуміти таким чином, що закріплений перелік підстав атестування поліцейських є вичерпним, зокрема у ч. 2 ст. 57 Закону та в Інструкції встановлено вичерпний перелік підстав, за якими працівник може бути включений до списку осіб, які підлягають атестуванню, а саме:

- 1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;
- 2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;
- 3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

Інших випадків проведення атестування поліцейських Законом не передбачено. Тому будь-яку оцінку ділових, професійних, особистих

якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів поліцейських, проведено Поліцією на власний розсуд, без настання обставин, визначених у ч. 2 ст. 57 Закону, суди визнають безпідставною і, відповідно, протиправною. Також вказані вище підстави не містять достатнього обґрунтування “тотальної переатестації”, що викликало значну дискусію в експертному та науковому середовищі, зокрема будь-яка інша підстава, за якою особу було включено до списку працівників, які підлягають атестуванню, є незаконною, а тому і рішення (висновок) атестаційної комісії не може мати ніяких правових наслідків. Окрім цього, і сама форма атестаційного листа не передбачає такого пункту, як підстава атестації.

Рішення про проведення атестування, в свою чергу, приймає керівник поліції, керівники органів (закладів, установ) поліції стосовно осіб, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами (ч. 2 ст. 57 Закону), разом з тим, законність т. зв. “первинної атестації” подекуди ставиться під сумнів. Також Закон не містить спеціальних обмежень щодо призначення атестування уповноваженими керівниками органів поліції, зокрема з метою визначення службової невідповідності. Встановлення службової невідповідності працівника поліції відбувається, зокрема, в результаті процедури атестування, яке не може ототожнюватися з процедурою накладення санкцій за дисциплінарні проступки. Так, Закон чітко відрізняє таку підставу для звільнення поліцейського як службова невідповідність (п. 5 ч. 1 ст. 77) від звільнення у зв’язку із реалізацією дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби, накладеного відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України (п. 6 ч. 1 ст. 77).

Наступним важливим процедурним моментом у процесі проведення атестування є формування складу атестаційної комісії та формування списків осіб (працівників), які підлягають атестації. Як свідчить аналіз судової практики, доволі часто безпосередній керівник, який ініціює проведення атестування, обмежується виданням наказу про формування атестаційної комісії. Наказ щодо осіб, які підлягають атестуванню не видається, що суперечить положенням, як загального законодавства, так і нормам спеціального законодавства, а саме п. 1.4 та п. 1.5 Розділу 4 Інструкції.

Відповідно до п. 4 Розділу II Інструкції, до атестаційних комісій можуть бути включені працівники підрозділів кадрового забезпечення,

епартаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України, практичної психології та інші працівники апарату Національної поліції України чи органу поліції, а також за згодою народні депутати України, працівники МВС, громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації. Таким чином, комісії формують як з числа поліцейських, так і громадськості. Загалом, це основна відмінність атестації від всіх попередніх процесів кадрових змін в органах внутрішніх справ, які завжди відбувались без участі громадськості (Крапивін, 2018).

Зокрема саме атестування поліції складається з трьох ключових компонентів:

- 1) тест *GST* (*general skills test* – тест на логічні, вербальні здібності, здатність обробляти інформацію і робити висновки, аналізувати дані);
- 2) тест професійних навичок (диференційований в залежності від підрозділу, в якому працює поліцейський);
- 3) співбесіда за участю представників громадськості.

З метою визначення теоретичної та практичної підготовленості, компетентності, здатності якісно та ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості, атестаційна комісія проводить тестування поліцейського, який проходить атестування (п. 10 Інструкції). Обидва тести складаються поліцейськими із використанням комп'ютерної техніки – з елементами персонального шифрування і системою контролю від втручання. Загальна кількість балів, які може набрати поліцейський за кожним із тестів, становить по 60 балів за тест. При цьому мінімумом є 25 балів для кожного тесту (“прохідний бал”), який в обов’язковому порядку ураховується атестаційною комісією при прийнятті рішення щодо конкретного поліцейського.

При цьому право на апеляцію мають поліцейські, які набрали загалом за професійний тест та тест на загальні здібності й навички 60 балів і більше.

Отже, поза процедурою оскарження залишаються особи, які з тих чи інших причин не набрали мінімальну кількість балів, що також було і є об’єктом критики. Зокрема, мова йде про такі причини, як технічний збій обладнання, на якому здійснюється тестування; погане самопочуття поліцейського, який здає тести (наприклад, поширеною є ситуація, коли молодший склад поліції складав тест після добового чергування), зокрема і те, що отримання тестів Головним управлінням для організації роботи атестаційної комісії та поліцейської комі-

сії триває значний проміжок часу, що унеможливорює оперативність вирішення кадрових питань. Тому вважається за доцільне у встановленому порядку розробити та затвердити відповідні тести, питання яких довести до особового складу під час професійної підготовки. З судової практики вбачається, що відомість про ознайомлення з питаннями є належним доказом організаційних заходів з підготовки та проведення атестування.

Також, розглядаючи порядок проведення атестації, варто звернути увагу на процедуру проведення співбесіди як одного з етапів атестації. Співбесіда є центральним етапом атестування, оскільки лише під час безпосереднього спілкування члени комісії можуть оцінити такі важливі для працівника поліції компетенції, як мотивація, готовність прийняти зміни та чесність і ступінь довіри. Комісія отримує такі документи на кожного поліцейського, який проходить атестування: послужний лист; виписку із особової справи, копію декларації про доходи, характеристику з останнього місця служби; результати тестів (на загальну ерудицію та професійні знання); результати психологічного тесту *midot* (тест показує схильність до порушення законодавства, розтрата майна, хабарництва) та дані про конкретного кандидата в електронній базі (за наявності), яка наповнюється будь-ким, хто має інформацію про неправомірну поведінку поліцейського тощо (повідомляється шляхом заповнення форми за посиланням в Інтернеті). До речі, ще однією організаційною (фактичною) проблемою є ненадання відомостей, що потрапляють у цю базу, членам комісії, оскільки доступ до неї мають лише працівники Центру рекрутингу. Причиною такого ненадання може бути як брак часу чи технічні збої або віднесення інформації до малозначущої, так і навмисне приховування відомостей, які негативно характеризують особу.

Перед початком засідання атестаційна комісія отримує список поліцейських, котрі проходять атестування в цей день. Поліцейські автоматично розподіляються по різним атестаційним комісіям, що утворює механізм, який виключає ситуацію, коли членам Комісії буде наперед (більше ніж за день) відоме ім'я людини, яка проходить у них атестацію. Якщо у члена комісії є конфлікт інтересів або наявні обставини, що викликають сумнів у його безсторонності, то він повинен бути відведений (відвід або самовідвід) (ч. 4 р. III Інструкції).

Кандидату ставляться типові запитання (не обов'язково лише типові, однак такі, що необхідні для оцінки поліцейського), завдяки

яким необхідно поставити оцінку за трьома смисловими блоками: 1) чесність; 2) мотивація 3) орієнтація на зміни (готовність до змін). З них формується остаточна оцінка, яка має чотири варіанти, відповідно до якої кандидат:

а) займаній посаді відповідає (залишити);

б) займаній посаді відповідає, заслуговує призначення на вищу посаду (підвищити);

в) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність (понизити);

г) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність (ч. 9 р. IV Інструкції).

Усі оцінки заносяться до протоколу секретарем атестаційної комісії та підписуються кожним її членом. Через деякий час (але не більше 5 днів), поліцейський, який атестувався, ознайомлюється з висновком атестування (ч. 25 р. IV Інструкції).

Якщо комісія має сумніви і не може прийняти рішення, то вона може скористатися можливістю запропонувати поліцейському пройти тестування на поліграфі, однак лише за його згодою (ч. 13 р. IV Інструкції). Як правило, поліцейські погоджуються на таку пропозицію і відомі лише поодинокі випадки відмови. Відповідно, саме формулювання “відправити на поліграф”, яке часто можна зустріти у ЗМІ є невірним, хоча фактично відмова від проходження поліграфу прирівнюється до нечесності поліцейського, а отже й тягне за собою негативний результат атестування.

Разом з тим, необхідно зауважити, що ні Закон, ні Інструкція не наділяють членів атестаційних комісій правом вирішувати питання можливості перебування особи на службі в поліції виключно на підставі власного, суб’єктивного її сприйняття, оскільки такий підхід до оцінювання може призвести до прийняття необ’єктивних, необґрунтованих і, як наслідок, неправомірних рішень. Будь-який орган державної влади зобов’язаний Конституцією України діяти виключно у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (Конституція України 1996). Неухильне виконання цієї норми Основного Закону держави є гарантією дотримання принципу верховенства права та положень, закріплених в Європейській конвенції про захист прав та основоположних свобод людини (Ухвала у справі № 815/1657/16). У свою чергу, оскільки негативне рішення атестаційної комісії тягне за собою правові наслідки у вигляді звільнення особи

зі служби через службову невідповідність, таке рішення, незалежно від форми його оформлення (протокол, окремий акт), повинно бути мотивованим, детальним і повним, відображати всі суттєві обставини, що мали вплив на його прийняття. З огляду на це, виникає питання можливості надання об'єктивної і повної інформації, необхідної для адекватного і вмотивованого складання атестаційного листа та подальшого прийняття виваженого рішення атестаційною комісією.

Важливим є питання необґрунтованості рішення (висновку) комісії, якому, в свою чергу, присвячена більша частина узагальнення судової практики. Так, необґрунтованим, а тому таким, що підлягає скасуванню, слід вважати рішення (висновок) атестаційної комісії у разі, коли:

а) відповідач не надав суду доказів на підтвердження обставин, які у рішенні (висновку) атестаційної комісії вважаються встановленими. Зокрема, не надано відомостей, отриманих під час співбесіди з поліцейським, та відомостей із відкритих джерел, на які атестаційна комісія посилається як на докази низького рівня мотивації поліцейського щодо подальшої роботи, низького професійного рівня/потенціалу поліцейського, незнання ним законодавчої бази;

б) рішення (висновок) атестаційної комісії не містить висновків щодо обставин, передбачених п. 16 розділу IV Інструкції, та факту відповідності поліцейського вимогам, що пред'являються до нього як до особи, яка перебуває на відповідній посаді. Нагадаємо, що відповідно до цієї норми атестаційні комісії при прийнятті рішень стосовно поліцейського повинні враховувати такі критерії: 1) повноту виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій); 2) показники службової діяльності; 3) рівень теоретичних знань та професійних якостей; 4) оцінки з професійної і фізичної підготовки; 5) наявність заохочень; 6) наявність дисциплінарних стягнень; 7) результати тестування; 8) результати тестування на поліграфі (у разі проходження).

Завершальний етап, що вже не стосується напряму роботи Комісії, – призначення або звільнення поліцейського (видання відповідного наказу), має відбутися протягом 15 днів з дня підписання атестаційного листа з висновками (п. 28, р. IV Інструкції). У випадку, якщо поліцейський не погоджується з висновком Комісії, він має право на апеляцію. Апеляційна заява подається протягом п'яти робочих днів з дня ознайомлення з результатами (або їх оприлюднення) до Апеляційної комісії (п. 5, р. IV Інструкції).

Таким чином, ефективність діяльності працівників Національної поліції України безпосередньо залежить від рівня їхнього професіоналізму, який, як і будь-який елемент особистісної характеристики діяльності, є оцінною категорією, за допомогою якої оцінюються ділові, професійні, особисті якості, освітній і кваліфікаційний рівні, фізична підготовка на підставі глибокого й усебічного вивчення, визначаються відповідність посадам, а також перспективи службової кар'єри працівників поліції. Визначенням професійної придатності поліцейського є процедура атестування, яка відіграє важливу роль у вдосконаленні кадрового потенціалу, створенні оновленого, потужного та дієздатного апарату Національної поліції України, що сприяє надалі виконанню покладених на Національну поліцію завдань. Разом з тим, само порядок проведення атестування сьогодні містить багато недоліків, що потому в цілому призводить до негативного відношення до реформування Національної поліції України шляхом визначення необ'єктивності та необґрунтованості висновків атестаційних комісій.

Аналізуючи зокрема нормативно-правові акти та експертні висновки, необхідно зазначити, що більшість спірних ситуацій, які виникають під час проведення атестування поліцейських, є наслідком недосконалої Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських. Це стосується безпосередньо як самої Інструкції, так і форми документів, які не передбачають відповідних пунктів, що у подальшому і тягне за собою виникнення судових спорів та негативні правові наслідки. Вирішення цього питання можливе лише у разі внесення суттєвих змін до Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських та форм документів, які додаються до неї, а саме:

1. У встановленому порядку необхідно розробити та затвердити відповідні тести, питання яких довести до особового складу під час професійної підготовки, оскільки отримання тестів Головним управлінням Національної поліції для організації роботи атестаційної комісії та поліцейської комісії триває значний проміжок часу, що унеможливорює оперативність вирішення кадрових питань.

2. Частина 2 ст. 57 Закону доповнити пунктами 4, 5 та 6 наступного змісту:

“4) на кожній із займаних посад осіб молодшого та середнього складу поліції – через 4 роки; на кожній із займаних посад осіб вищого складу поліції – через 5 років;

5) у разі здійснення оргшатних заходів;

6) за письмовим бажанням особи середнього або вищого складу поліції”.

3. Додаток 1 (бланк Атестаційного листа) до Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських, перед словами: “Дата та висновок попереднього атестування ____” доповнити словами: “Підстава атестування п. ____ ч. 2 ст. 57 Закону України “Про Національну поліцію”.

4. Передбачити додаток № 3 до Інструкції (бланк протоколу атестаційної комісії), з обов’язковими графами (відсутність відводу члену (-нам) атестаційної комісії) та після рукописного заповнення протоколу секретарем атестаційної комісії змісту питань та відповідей, підпис особи та дату, оскільки позивачі неодноразово заперечують зміст заданих питань та відповідей на них. Також вирішенням цього питання може стати встановлення обов’язку відео-фіксації самого процесу атестування.

5. Пункт 25 Розділу 4 Інструкції (поліцейський, який атестувався, ознайомлюється з висновком атестування, зазначає дату та підпис) після слова: “ознайомлюється” доповнити словами: “підрозділом кадрового забезпечення”.

6. Абзац 2 п. 25. Розділу 4 Інструкції (Якщо протягом 5 робочих днів поліцейський, який проходив атестування, не ознайомлюється без поважних причин, що підтверджується документально, з висновком атестування, його результати оприлюднюються на офіційному веб-сайті МВС, Національної поліції України чи відповідного органу поліції) після слова: “документально” доповнити словами “(акт з зазначенням причин залучається до особової справи)” та після слова: “оприлюднюються” доповнити словами: “підрозділом кадрового забезпечення”.

7. Пункт 15 Розділу 6 Інструкції (Скаржник ознайомлюється з висновком апеляційної атестаційної комісії, зазначає дату та підпис) після слова: “ознайомлюється” доповнити словами: “підрозділом кадрового забезпечення”, оскільки, як засвідчила практика переважна більшість з висновками апеляційної атестаційної комісії не ознайомлена взагалі (наявні випадки коли остання строчка щодо ознайомлення особи з рішенням апеляційної атестаційної комісії не роздруковувалась).

8. Абзац 2 п. 15 6 Інструкції (якщо протягом 5 робочих днів скаржник не ознайомився без поважних причин, що підтверджуються документально, з висновком апеляційної атестаційної

комісії, його результати оприлюднюються на офіційному веб-сайті МВС, Національної поліції України або відповідного органу поліції) після слова: “документально” доповнити словами: “ (акт з зазначенням причин залучається до особової справи)” та після слова: “оприлюднюються” доповнити словами: “підрозділом кадрового забезпечення”.

Маємо надію, що внесення пропонованих змін дозволить усунути існуючі прогалини в законодавстві та підвищить імідж країни в умовах взятих перед Європейським Союзом зобов’язань та рівень довіри населення до Національної поліції України.

ЛІТЕРАТУРА

Закон про Національну поліцію 2015 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради*, 40-41, 379.

Закон про професійний розвиток працівників 2012 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 11, 395.

Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 141.

Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. *Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ” 16 квітня 2015 р.* <http://old.razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf>

Крапивін, Є. (2018). Атестація поліції: результати та висновки. *Антидот*. <<https://antydot.info/analytics/atestuvannya-politsiji-rezultaty-ta-vysnovky/>> (2018, травень, 20).

Крапивін, Є.О. (2016). Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Київ: Софія-А.

Лукаш, С.С. (2016). Проблеми нормативно-правового регулювання проведення атестації працівників поліції. <univd.edu.ua/science-issue/issue/2763>

Наказ про затвердження Інструкції про порядок проведення атестації поліцейських 2015 (Міністерство внутрішніх справ України). *Офіційний вісник України*, 90, 3073.

Постанова про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації 2016 (Пленум Вищого Адміністративного Суду України). *Офіційний веб-сайт Вищого Адміністративного Суду України*. <http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016>

Ухвала у справі № 815/1657/16 [2016] Одеський апеляційний адміністративний суд. <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58923692>>

REFERENCES

- Konstytutsiia Ukrainy 1996* (Verkhovna Rada Ukrainy) [Constitution of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 30, 141. [in Ukrainian].
- Kontseptualni pidkhody do reformuvannia orhaniv vnutrishnikh sprav yak skladovoi pravookhoronnoi systemy ta sektoru bezpeky i oborony Ukrainy. [Conceptual approaches to reforming internal affairs bodies as part of the law-enforcement system and the security and defense sector of Ukraine]. *Informatsiino-analitychni materialy do Kruhloho stolu "Kontseptualni pidkhody do reformuvannia MVS u konteksti zahalnonatsionalnoho planu reform"* 16 kvitnia 2015 r. [Information and analytical materials for the round table "Conceptual approaches to the reform of the Ministry of Internal Affairs in the context of the national reform plan" April 16, 2015]. Retrieved from http://old.razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf [in Ukrainian].
- Krapyyin, Ye. (2018). Atestuvannia politsii: rezultaty ta vysnovky [Police certification: findings and conclusions]. *Antydot* [Antidote]. Retrieved from <https://antydot.info/analytics/atestuvannya-politsiji-rezultaty-ta-vysnovky/> [in Ukrainian]. (2018, may, 20).
- Krapyyin, Ye.O. (2016). *Otsinka efektyvnosti roboty politsii v Ukraini: vid "palyts" do novoi systemy (na prykladi orhaniv dosud. rozsliduvannia)* [Estimation of the effectiveness of police work in Ukraine: from "sticks" to a new system (as an example of pre-trial investigation bodies)]. Kyiv: Sofia-A. [in Ukrainian].
- Lukash, S.S. (2016). Problemy normatyvno-pravovoho rehuliuвання provedennia atestatsii pratsivnykiv politsii [Problems of normative-legal regulation of certification of police officers]. Retrieved from univd.edu.ua/science-issue/issue/2763 [in Ukrainian].
- Nakaz pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok provedennia atestuvannia politseiskyykh 2015* (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy). [Order on Approval of the Instruction on the Procedure of Certification of Police 2015 (Ministry of Internal Affairs of Ukraine)] *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 90, 3073. [in Ukrainian].
- Postanova pro sudovu praktyku oskarzhennia rishen atestatsiynykh komisii orhaniv (zakladiv, ustanov) Natsionalnoi politsii Ukrainy pro zvilnennia pratsivnykiv politsii vnaslidok neprokhodzhennia nymy atestatsii 2016* (Plenum Vyshchoho Administratyvnoho Sudu Ukrainy) [Resolution on the judicial practice of appealing the decisions of the attestation commissions of the bodies (institutions, institutions) of the National Police of Ukraine on the dismissal of police officers as a result of their failure to pass the certification of 2016 (Plenum of the Higher Administrative Court of Ukraine)]. *Ofitsiyni veb-sait Vyshchoho Administratyvnoho Sudu Ukrainy* [Official website of the Higher Administrative Court of Ukraine]. Retrieved from http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_11_29-09-2016 [in Ukrainian].
- Ukhvala u spravi № 815/1657/16* [2016] Odeskyi apeliatsiyni administratyvnyi sud. [The ruling in the case No. 815/1657/16 [2016] Odessa Administrative Court

of Appeal]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58923692> [in Ukrainian].

Zakon pro Natsionalnu politsiiu 2015 (Verkhovna Rada Ukrainy). [National Police Act (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 40-41, 379. [in Ukrainian].

Zakon pro profesiyni rozvytok pratsivnykiv 2012 (Verkhovna Rada Ukrainy). [Act professional development of employees]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 11, 395. [in Ukrainian].