



ЗВІТ
за результатами аналітичного дослідження перспектив удосконалення
кадрової політики та зміни умов оплати праці поліцейських з метою
підвищення конкурентоспроможності служби в поліції на ринку праці



м. Київ
2024

ЗМІСТ

Вступ	3
Методологія дослідження	4
Зміст кадрової політики НПУ, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності служби в поліції на ринку праці	5
Правова природа грошового забезпечення поліцейських	12
Аналіз складових грошового забезпечення та статистичні дані	19
Аналіз проектів законодавчих змін щодо вдосконалення грошового забезпечення поліцейських	25
Висновки	35

Вступ

Статтею 3 Конституції України передбачено, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Серед основоположних прав громадянина України статтею 43 Конституції України визначено право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Конституція України наділила також громадянина України правами на належні, безпечні і здорові умови праці; на заробітну плату, не нижче визначеної законом; своєчасне одержання винагороди за працю, яке захищається законом; на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Практична реалізація, передбачених Конституцією прав, можлива завдяки становленню ефективної системи регулювання оплати праці відповідно до наявних на цей час соціально-економічних умов розвитку суспільства, враховуючи наявні ризики та виклики, що стоять перед країною.

Особливо актуальним зазначене питання є відносно оплати праці поліцейських, оскільки служба в поліції є державною службою особливого характеру і яка безпосередньо позначається на рівні національної безпеки країни.

При цьому необхідно врахувати, що виконання поліцейськими службових обов'язків та їх професійна діяльність, безпосередньо пов'язані з підвищеним ризиком та небезпекою, в зв'язку з цим належний рівень оплати праці повинен мотивувати поліцейського на виконання обов'язків на якісному та високому професійному рівні.

Необхідно також врахувати, що незважаючи на те, що особи, які бажають стати поліцейськими вже можуть мати високу моральну зацікавленість у праці, а також мотивацію виконувати свої службові обов'язки, гідне грошове забезпечення дозволяє посилити ще і матеріальну зацікавленість у досягненні високих показників у професійній діяльності.

04 березня 2023 року Кабінет Міністрів України затвердив *Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки* (постанова КМУ від 04 березня 2023 року № 220) (далі – ДАП), розроблену на виконання *Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки* в порядку, передбаченому положеннями частини 5 статті 18 Закону України «Про запобігання корупції».

Проблемою 2.1.6 Розділу 2 ДАП зазначено *відсутність ефективної моделі призначення на посади, оплати праці, просування по службі та розгляду дисциплінарних скарг у системі Національної поліції*.

Для подолання цієї проблеми ДАП передбачає впровадження низки заходів, серед іншого має бути:

2.1.6.3.6 Проведено аналітичне дослідження, предметом якого є перспективи удосконалення кадрової політики та зміни умов оплати праці поліцейських з метою підвищення конкурентоспроможності служби в поліції на ринку праці, яке, зокрема, містить пропозиції щодо джерел покриття додаткових витрат на грошове забезпечення поліцейських

Методологія дослідження

Основна мета дослідження – аналіз ефективності застосування норм законодавства, які мають забезпечити прозорість кадрової політики та встановлення відповідного рівня оплати праці поліцейським, визначення найбільш поширених проблем, пов'язаних з пошуком оптимальних шляхів матеріального стимулювання поліцейських та їх соціального захисту, в тому числі, пов'язаних з недосконалістю законодавства, опрацювання питання збільшення рівня грошового забезпечення поліцейських та зміни структури цього забезпечення шляхом зростання частки грошового забезпечення, що носить постійний характер.

Під час дослідження застосовувалися такі кількісні та якісні методи, як контент-аналіз, порівняльний аналіз, аналіз статистичних даних.

Під час дослідження проаналізовано:

законодавство, що регулює трудові відносини поліцейських та встановлення грошового забезпечення;

підзаконні нормативно-правові акти, що забезпечують врегулювання різних аспектів, пов'язаних з нарахуванням грошового забезпечення та його виплатою, соціальним захистом поліцейських;

статистичні дані щодо руху поліцейських як робочої сили за 2016-2022 роки; динаміку зростання видатків на грошове забезпечення НПУ в 2016-2022 роках та вплив цього на зростання реального грошового забезпечення поліцейських;

структуру грошового забезпечення та значну залежність рівня грошового забезпечення від додаткових його складових;

окремі норми законодавства, недосконалість яких безпосередньо впливає на рівень грошового забезпечення поліцейських;

можливі шляхи зміни законодавчих норм, недосконалість яких негативно впливає на рівень грошового забезпечення поліцейських;

проекти законів та нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення структури грошового забезпечення та пошук джерел для його збільшення;

пропозиції територіальних органів, закладів та установ поліції щодо можливих напрямів вдосконалення кадрової політики та грошового забезпечення з метою зменшення корупційних ризиків.

Цей аналітичний звіт розроблено Національною поліцією України на виконання відповідних положень ДАП.

Зміст кадрової політики Національної поліції України, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності служби в поліції на ринку праці

Кадрова політика відповідно до сформованих уявлених та наукових напрацювань – це сукупність правил, норм і цілей, які визначають напрям та зміст роботи з персоналом.

Основною метою кадрової політики є вдосконалення людських ресурсів, створення ефективного державного апарату, здатного виконувати поставлені завдання і функції держави в межах наданих повноважень.

Крім того, сучасна кадрова політика має бути інноваційною, дозволяти виробити новий стиль кадрового забезпечення висококваліфікованими керівниками, які здатні задовольняти потреби та очікування населення шляхом надання високоякісних послуг.

З метою забезпечення ефективної кадрової політики Національною поліцією з перших днів її створення вживаються заходи щодо належної організації кадрової роботи і через систему вдосконалення нормативно-правових актів.

Отже, було врегульовано питання відбору кандидатів на службу в поліції; прийняття на службу до поліції, переміщення і просування по службі, присвоєння та позбавлення спеціальних звань, професійного навчання, атестування, психологічного забезпечення поліцейських, порядку і процедури припинення служби, соціального захисту тощо.

Для подальшого розвитку та вдосконалення кадрової політики Національній поліції необхідно нормативно врегулювати окремі питання проходження служби в поліції, зокрема врахувати показники (індикатори) виконання заходів, передбачених програмою, удосконалити соціальний захист поліцейського.

У зв'язку з викладеним, а також з метою приведення окремих норм законодавства України у відповідність до засад функціонування системи запобігання корупції в Україні Національною поліцією розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію», прийняття якого сприятиме підвищенню конкурентоспроможності служби в поліції, прогресу в запобіганні та протидії корупції.

Цим законопроєктом пропонується обов'язкове проведення конкурсу на зайняття вакантної посади, що передбачає здійснення керівних функцій, обов'язкове здійснення оцінки ефективності поліцейських за критеріями доброчесності, результативності та управлінської компетентності, зокрема за допомогою електронної системи оцінювання, тощо.

Вагомим напрямом удосконалення кадрової політики є покращення соціальної складової (соціальної захищеності) професії поліцейського.

Так, у частині першій статті 3 Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а в частині третій статті 17 передбачено, що забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України покладаються на відповідні

військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Водночас у частині п'ятій статті 3 Конституції України визначено, що держава зобов'язана забезпечити соціальний захист громадян України та членів їхніх сімей у межах предметно відокремлених цією статтею правовідносин, але стосовно лише тих, які перебувають на службі в Збройних Силах України та в інших військових формуваннях.

Ураховуючи те, що інші норми щодо соціального захисту громадян Конституція України не містить, а зазначені залишаються поза межами основного Закону нормативно-правове врегулювання питань соціального та правового захисту поліцейських як складової частини правоохоронних органів держави і членів сім'ї поліцейських, які загинули при виконанні ними службових обов'язків, потребує вирішення в спеціальному законі.

Саме упорядкуванню та вирішенню цих питань призначений розділ ІХ «Соціальний захист поліцейських» Закону України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) та правові засади, що їх визначають у деяких інших законах України, зокрема «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» тощо.

Незважаючи на специфіку діяльності, захист соціальних прав поліцейських та членів сім'ї поліцейських, які під час виконання службових обов'язків загинули чи визнані судом безвісно відсутньою особою, нормативно не врегульований.

У зв'язку з викладеним Національною поліцією України підготовлено законопроект, яким пропонується врегулювати зазначені прогалини шляхом доповнення статті 62 Закону («...для визнання прав членів сім'ї поліцейського, який загинув чи визнаний судом безвісно відсутньою особою під час виконання ним службових обов'язків, на користування пільгами, гарантіями та компенсаціями, установленими цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями органів місцевого самоврядування...»), а також зміни редакції статті 102 Закону (щодо встановлення переліку пільг, якими користуються члени сім'ї поліцейського, який загинув чи визнаний судом безвісно відсутнім (померлим) під час виконання ним службових обов'язків, статусу та порядку видачі посвідчень членам його сім'ї, інших питань, пов'язаних із соціальним та правовим захистом тощо).

Однією з найважливіших цілей, на досягнення якої спрямована кадрова політика Національної поліції, є підвищення конкурентоспроможності служби в поліції, яка, у свою чергу, у значній мірі залежить від конкурентоспроможності професії поліцейського в цілому.

Цей зв'язок зумовлений тим, що від престижу професії залежить кількість бажаючих працювати та якість конкурентного середовища, що зумовлює можливість відбору серед найбільш конкурентоспроможних кандидатів на службу в поліції.

Конкуентоспроможність професії поліцейського складається з іміджу та престижу професії, її стабільності, можливості просування по службі, правової та соціальної захищеності, умов праці тощо.

Одним із чинників конкурентоспроможності професії є позитивний імідж працівників поліції. Престиж поліції впливає на укомплектованість висококваліфікованими фахівцями, стабільність кадрів, стан дисципліни, взаємодії з громадськістю тощо.

Рівень конкурентоспроможності професії поліцейського в значній мірі залежить від рівня довіри населення, який є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, а також пов'язаний з соціальним статусом, якого набувають працівники зі вступом на службу.

Так, критеріями престижності професії є характеристики трудової діяльності, міра її складності, ступінь творчої змістовності, розмір заробітної плати, можливість користуватися пільгами, іншими благами матеріального і нематеріального характеру, інші чинники.

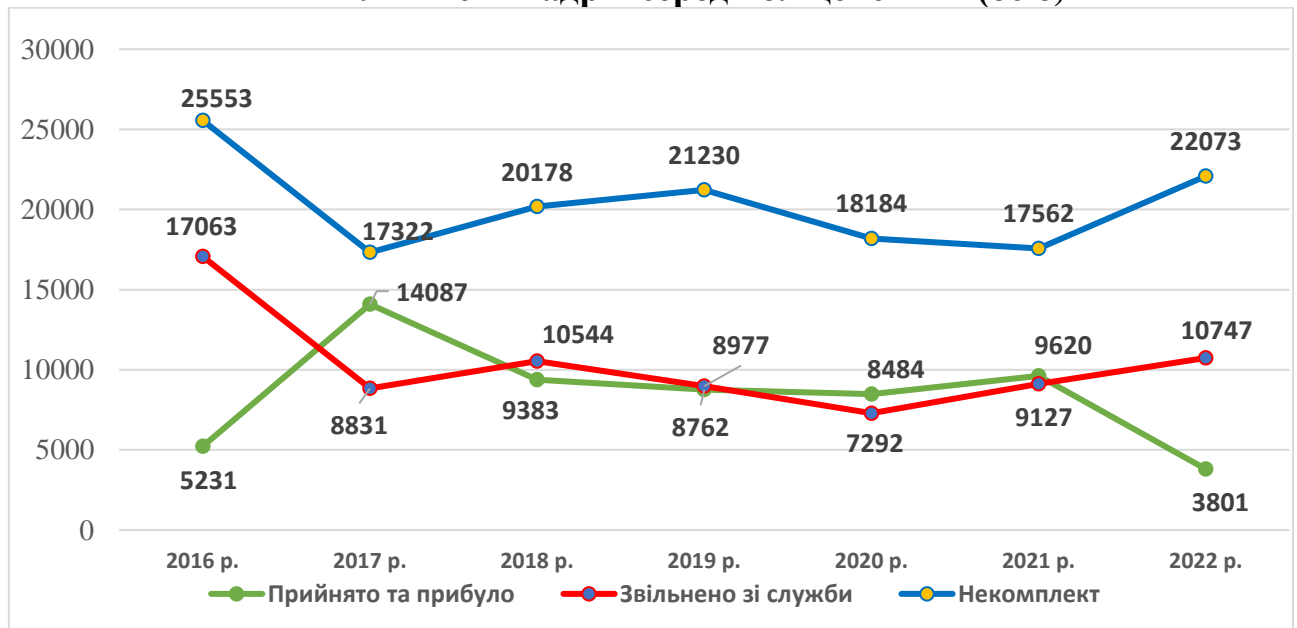
Крім зазначеного, престиж професії визначається рівнем захисту відповідних працівників державою.

Безсумнівно, конкурентоспроможна професія повинна давати можливість працівникові гідно існувати в сучасних умовах. Низька оплата праці є причиною втрати працівником відповідальності.

Органи поліції України в сучасних умовах опинилися в ситуації гострої конкуренції з недержавними структурами. Поліція не спроможна забезпечити своїм працівникам високий рівень грошового утримання, реалізувати повною мірою надані законодавством соціальні гарантії та компенсації.

Результатом чого є високий рівень плинності кадрів, причиною якої є не тільки звільнення за негативними мотивами, але й за власним бажанням.

Плинність кадрів серед поліцейських (осіб)



Наведені дані свідчать про декілька тенденцій:

починаючи з 2017 року постійне зменшення кількості громадян, що приходять на службу в поліції. Звичайно, потрібно враховувати, що 2017 рік фактично це перший рік початку повноцінної роботи новітніх органів поліції, створених наприкінці 2015 року. Суспільство мало запит на створення нового професійного органу по забезпеченню безпеки громадян, який мав вести свою діяльність відкрито, прозоро та ефективно. Тому збільшення кількості громадян, бажаючих долучитися до роботи в поліції, і, відповідно прийнятих на службу, було об'єктивним. Водночас, в подальшому, вже в наступному році, маємо стрімке зменшення кількості прийнятих на службу громадян (на 25 % в порівнянні з попереднім роком), і цей показник з невеликими відхиленнями тримався до 2021 року. Водночас, в 2022 році маємо чергове суттєве зменшення кількості прийнятих на службу в поліції громадян (в 4 рази менше ніж в 2017 році);

зростання кількості поліцейських, що звільняються зі служби. Високі показники звільнених в 2016 році пояснюються, насамперед, атестацією працівників, внаслідок якої, багато працівників, що були переведені з органів внутрішніх справ в подальшому звільнялися в цьому ж році за результатами проведеної атестації. Тому цей рік не є показовим з точки зору визначення тенденцій, що мають місце. Водночас, починаючи з 2017 року маємо постійно високий відсоток поліцейських, які щорічно звільняються.

Інформація про звільнених зі служби в Національній поліції (осіб)

Роки	всього	за власним бажанням	у зв'язку із закінченням строку контракту	за віком	через хворобу	у зв'язку з переходом на роботу до інших міністерств і відомств (організації)	у зв'язку з скороченням штатів або проведенням організаційних заходів	за негативними мотивами	з інших підстав
2022	10747	5826	6	17	537	22	22	4091	226
2021	9127	6029	3	21	1400	22	270	1274	108
2020	7292	4615	6	10	1210	103	171	1089	88
2019	8977	6049	1	7	1199	259	257	1123	82
2018	10544	7733		6	1223	29	135	1344	74
2017	8831	5294		10	1692	73	463	1247	52

Як бачимо за наведеної таблиці що більш ніж 50 відсотків поліцейських звільняються за власним бажанням. І однією з найголовніших причин цього є недостатній рівень соціального захисту поліцейського в цілому, та грошового забезпечення, зокрема найчастіше за власним бажанням службу залишають

професійно підготовлені, дієздатні працівники, саме цим руйнується професійне ядро поліції. У той же час некомплект кадрів, що є майже в усіх підрозділах поліції, поновлюється людьми, які за своїми професійними та моральними якостями не завжди в повній мірі відповідають вимогам служби.

При цьому необхідною умовою для ефективних державних заходів, спрямованих на мотивування громадян країни до праці в поліції, має бути розуміння важливості питання соціального захисту поліцейських. Соціальний захист поліцейських потребує особливої уваги, адже йдеться про вагомий чинник мотивування поліцейського до виконання своїх завдань на високому професійному рівні, самовіддано й максимально ефективно. Саме тому стосовно поліцейських на відміну від працівників інших галузей економіки, державною постійно застосовуються особливі заходи щодо матеріального забезпечення, спрямовані на задоволення базових та інших потреб поліцейського (зокрема медичне, житлове, речове, продовольче та інше забезпечення).

Питання соціального захисту поліцейських врегульовані розділом IX Закону України «Про Національну поліцію».

Зокрема, статтею 95 Закону «Про Національну поліцію» всім поліцейським, а також членам їх сімей (дружина, чоловік), дітям до 18 років гарантується безоплатне медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України, а також пільгове реабілітаційне, санаторно-курортне лікування, оздоровлення та відпочинок у медичних реабілітаційних центрах, санаторіях, будинках відпочинку, пансіонатах та оздоровчих закладах Міністерства внутрішніх справ України за рахунок бюджетних коштів, визначених на утримання Міністерства внутрішніх справ України.

Статтею 96 Закону «Про Національну поліцію» визначені особливості житлового забезпечення поліцейських. Зокрема, визначено, що поліцейські забезпечуються житлом на підставах і в порядку, визначених житловим законодавством, при цьому поліцейським, які згідно із законом визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов, житлова площа надається в першочерговому порядку.

З метою виконання вимог цієї статті, окрім закупівлі житла для поліцейських за рахунок коштів державного бюджету в Національній поліції України запроваджені інші види житлового забезпечення поліцейських, як компенсація за найм житла, придбання житла для поліцейських на умовах фінансового лізингу та іпотечне кредитування.

Так, згідно з Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 147, Національна поліція в межах доведених кошторисних призначень систематично організовує процедури закупівлі житла для поліцейських. Придбання житла для поліцейських суттєво підвищує їх соціальний захист та є одним із стимулюючих факторів проходження служби в

поліції. До кінця 2023 року заплановано придбати близько 100 квартир для поліцейських.

Відповідно до Порядку виплати та визначення розміру грошової компенсації поліцейським за найм ними житла, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 року № 866 (далі – Порядок компенсації за найм житла), поліцейським, які не мають власного житла в населеному пункті, де вони проходять службу, і винаймають його на підставі договору житлового найму, здійснюється відповідна компенсація за найм ними житла. Зазначений механізм дозволяє посилити соціальний захист поліцейського в разі проходження ним служби в іншому населеному пункті значно скоротивши його особисті витрати на відповідне забезпечення житлом. При цьому розмір компенсації може складати від 1 до 3 прожиткових мінімумів, установлених законом для працездатних осіб на 01 січня відповідного календарного року. Так, щомісяця більше 700 поліцейських отримують компенсацію за найм ними житла.

Забезпечення житлом поліцейських на умовах фінансового лізингу здійснюється відповідно до умов Порядку забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань житлом на умовах фінансового лізингу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 1201. При цьому розмір компенсаційних платежів, які здійснюються органом або установою поліції, де проходить службу поліцейський, прямопропорційно залежить від стажу служби поліцейського, що є одним із стимулюючих факторів проходження служби в поліції. На сьогодні вже біля 1300 поліцейських скористалися програмою фінансового лізингу.

У 2022 році розпочала роботу програма з надання доступного іпотечного кредитування певних категорій громадян, однією з яких є поліцейські. При цьому держава гарантує компенсацію частини процентної ставки за кредитами, забезпеченими предметом іпотеки.

Статтею 102 Закону «Про Національну поліцію» визначені особливості пенсійного забезпечення. Право на пенсію нерозривно пов'язане з трудовою діяльністю людини в суспільному виробництві. Досягнення пенсійного віку є підставою для припинення трудових відносин працівників з роботодавцями, через що в держави виникає необхідність у пенсійному забезпеченні громадян. Вибираючи ту чи іншу професію, людина бажає бути впевнена у своєму майбутньому. Конкурентоспроможна професія повинна гарантувати працівнику відповідне пенсійне забезпечення. Чим буде воно вище, тим кращим буде рівень конкурентоспроможності професії. Водночас питання належного пенсійного забезпечення поліцейських нерозривно пов'язане не тільки з призначенням пенсії, але і з її перерахунком в подальшому, з урахуванням рівня життя в країні. На сьогоднішній день перерахунок пенсій поліцейським не здійснюється, оскільки основною умовою для цього є зміна посадових окладів, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 «Про

грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» (далі – постанова № 988).

Крім того Законом про поліцію за поліцейськими та членами їх сімей закріплені й інші соціальні гарантії, зокрема виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського, навчання дітей поліцейських тощо.

Незважаючи на положення Конституції України, законів та підзаконних актів рівень соціального захисту працівників поліції бажав би бути кращим – через велику кількість невирішених соціально-економічних і політичних проблем значна частина положень законодавства України в цій сфері просто не знаходять гідної практичної реалізації.

Головною проблемою, яка не дозволяє на цей час упевнено говорити про досягнений стійкий та належний рівень соціального захисту поліцейських є недофінансування органів Національної поліції, що триває з перших років її утворення.

Таким чином, за сучасних умов конкурентоспроможна професія, перш за все, повинна давати людині можливість гідно існувати, для чого необхідно визначити престижність професії поліцейського, належний рівень оплати праці, а також матеріально-технічне та соціальне забезпечення.

Правова природа грошового забезпечення поліцейських

Найбільш вагомою складовою в багаторівневій системі соціального захисту поліцейських безперечно виступає їх грошове забезпечення, і його належний рівень є головним мотивувальним чинником праці. Як, було вказано вище, в Конституції України закріплено право громадянина України на працю, в тому числі заробляти працею собі на життя. Вказане право, як правило, реалізується через існування специфічного інституту трудового права яким є заробітна плата. Згідно Закону України «Про оплату праці» заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства. Тобто заробітна плата, фактично є ціною праці працівника.

Питання оплати праці врегульовано багатьма нормативно-правовими актами, зокрема Кодексом законів про працю, Законами України «Про оплату праці», «Про відпустки» тощо, водночас в жодному з цих актів ми не знайдемо визначення таких понять як «грошове забезпечення» та «грошове забезпечення поліцейських». Лише в статті 62 Закону «Про Національну поліцію» згадується, що поліцейський «своєчасно і в повному обсязі отримує грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до закону та інших нормативно-правових актів України», а в статті 94 Закону «Про Національну поліцію» визначено, що «поліцейський отримує грошове забезпечення, розмір якого визначається Кабінетом Міністрів України залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання». Більш конкретно положення щодо конкретних складників грошового забезпечення поліцейських відображено в постанові № 988. На думку багатьох дослідників відсутність законодавчого закріплення термінів «грошове забезпечення» та «грошове забезпечення поліцейських» є негативним фактором, що впливає на правове регулювання грошового забезпечення поліцейських, а також не сприяє правильності й однаковості розуміння цього правового явища всіма зацікавленими особами, негативно впливає на правозастосовну практику. Крім того проблемним є також відсутність в законодавстві навіть загальних засад здійснення грошового забезпечення поліцейських, а безпосереднє регулювання здійснюється підзаконними нормативно-правовими актами.

Проаналізувавши наукові праці дослідників цього питання, можна виокремити основні компоненти, які об'єктивно відображують та характеризують правову природу грошового забезпечення поліцейського. Зокрема, до основних завдань, які виконує грошове забезпечення поліцейського можна віднести наступні: забезпечення достатніх та належних матеріальних умов для життя і відпочинку, комплектування якісного особового складу органів поліції, диференціація умов і характеру праці, компенсування фізичних та інтелектуальних затрат, профілактика службових в тому числі корупційних

правопорушень. Відповідно до цього, до основних функцій грошового забезпечення поліцейських необхідно віднести: 1) відтворювальна функція (є основним джерелом доходу поліцейського); 2) забезпечення матеріального стимулювання поліцейського; 3) стимулююча функція (залежить від тривалості та інтенсивності служби, успіхів у виконанні завдань, дисциплінованості поліцейського); 4) регулююча функція (залежить від кваліфікації, звання та інших особистих якостей поліцейського).

Як вже було зазначено вище, сутність грошового забезпечення поліцейських розкривається в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема в постанові № 988 та виданому на виконання цієї постанови наказі Міністерства внутрішніх справ України від 06 квітня 2016 року № 260, яким затверджено Порядок та умови виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських (далі – Порядок № 260).

Відповідно до пункту 1 постанови № 988 грошове забезпечення поліцейських складається з посадового окладу за займаною посадою, окладу за спеціальним званням, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер), премії та одноразових додаткових видів грошового забезпечення.

Як зазначають багато дослідників в своїх наукових працях, значна кількість додаткових видів грошового забезпечення негативно впливає на впевненість поліцейського отримати належну платню за свою роботу, оскільки їх призначення залежить від багатьох в тому числі суб'єктивних факторів.

В структурі грошового забезпечення до основних видів грошового забезпечення можна віднести посадовий оклад за займаною посадою (схема посадових окладів затверджено додатками 3-10 до постанови № 988) та оклад за спеціальним званням (розміри затверджені додатком 1 до постанови № 988).

Крім того, відповідно до абзацу 17 пункту 2 розділу II Порядку № 260 поліцейським, які проходять службу на території населених пунктів, яким надано статус гірських, посадові оклади підвищуються на 25 відсотків.

Водночас вказаними нормативно-правовими актами встановлена значна кількість додаткових видів грошового забезпечення, які може отримувати поліцейський:

1. надбавка за стаж служби в поліції (розміри затверджені додатком 11 до постанови № 988);

2. надбавка за специфічні умови проходження служби в поліції та/або премія, які встановлюються залежно від специфіки умов проходження служби (успішне виконання повноважень, якість, складність, обсяг та важливість виконуваних завдань, залучення до розробки проєктів нормативно-правових актів тощо) та особистого внеску поліцейського в загальні результати служби з урахуванням специфіки і особливостей виконання покладених на нього завдань,

Надбавка за специфічні умови проходження служби в поліції поліцейським виплачується в розмірі до 100 відсотків посадового окладу з урахуванням окладу за спеціальним званням та надбавки за стаж служби.

У разі несвоєчасного або неналежного виконання завдань, зниження результатів службової діяльності розмір установленої раніше надбавки може бути зменшено або надбавку взагалі скасовано, про що оголошується також наказом.

3. премії. Нарахування премії проводиться у відсотках до грошового забезпечення, яке складається з посадового окладу, окладу за спеціальним званням, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер).

Розміри премії встановлюються кожному поліцейському індивідуально за рішенням керівника органу, яке оформлюється наказом.

Пунктом 12 розділу II Порядку № 260 передбачено, що керівники органів поліції мають право преміювати поліцейських відповідно до особливостей проходження служби та особистого внеску поліцейського в загальні результати служби з урахуванням специфіки і особливостей виконання покладених на нього завдань та у межах асигнувань, затверджених на грошове забезпечення для утримання Національної поліції.

Розміри премії встановлюються за рішенням керівників органів поліції відповідно до затверджених ними положень про преміювання та наявного фонду грошового забезпечення.

Рішення керівників органів поліції про преміювання оформлюється наказом, який видається до 25 числа кожного місяця, згідно із затвердженим положенням про преміювання та на підставі списків керівників структурних або відокремлених підрозділів органу поліції.

Виплата премій поліцейським здійснюється за наказами керівників органів поліції.

4. надбавка за виконання функцій державного експерта з питань таємниць та надбавка за службу в умовах режимних обмежень - у розмірах та порядку, визначених законодавством;

5. доплата за службу в нічний час - у розмірі 35 відсотків посадового окладу з розрахунку за кожен годину служби в нічний час;

6. надбавка за безперервний стаж на шифрувальній роботі - у розмірі до 20 відсотків посадового окладу. Надбавка виплачується особам, які безпосередньо зайняті на шифрувальній роботі;

7. доплата за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності, якщо діяльність за профілем відповідає науковому ступеню, - у розмірі відповідно 5 і 10 відсотків посадового окладу.

За наявності двох наукових ступенів доплата встановлюється за одним (вищим) науковим ступенем;

8. доплата за вчене звання у разі, коли особа займає посаду, що пов'язана з педагогічною або науковою діяльністю, і має вчене звання доцента (старшого

наукового співробітника), - у розмірі 5, професора - 10 відсотків посадового окладу.

За наявності двох або більше вчених звань доплата встановлюється за одним (вищим) званням;

9. надбавка за почесне звання “заслужений” - у розмірі 10 відсотків посадового окладу.

Надбавка за почесне звання “заслужений” виплачується, коли виконання поліцейськими службових обов'язків згідно з посадами збігається за профілем з почесним званням;

10. підвищення на 25 відсотків посадових окладів курсантам за відмінне навчання або отримання відповідної кількості балів за шкалою ECTS за результатами екзаменаційної сесії.

11. доплата за службу в нічний час у розмірі 35 відсотків посадового окладу з розрахунку за кожну годину служби в нічний час.

Службою в нічний час вважається виконання поліцейськими службових обов'язків у період з 22.00 до 06.00.

Підставами для виконання службових обов'язків у нічний час є графіки нарядів та чергувань, затверджені наказами керівників підрозділів органів поліції.

Облік фактичного часу служби в нічний час для нарахування доплати здійснюється керівником підрозділу, у якому проходить службу поліцейський, шляхом оформлення довідки обліку несення поліцейськими служби в нічний час за формою, визначеною в додатку 1 до цього Порядку, яка до 15 числа місяця, наступного після залучення поліцейських до несення служби в нічний час, подається до фінансового підрозділу.

Доплата за службу в нічний час не має постійного характеру та виплачується поліцейським, залучення яких до служби в нічний час, підтверджене вказаними вище документами, за минулий місяць одночасно з виплатою грошового забезпечення за поточний місяць.

12. надбавка за службу в умовах режимних обмежень (за наявності допуску виданого Службою безпеки України), в розмірі до 20 відсотків посадового окладу залежно від ступеня секретності інформації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 року № 414 «Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці».

Також, нормативно-правовими актами встановлені одноразові додаткові види грошового забезпечення, які може отримувати поліцейський:

1. матеріальна допомога для оздоровлення, розмір якої повинен бути не менше їх посадового окладу та не більше місячного грошового забезпечення.

2. матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань, розмір якої не повинен перевищувати їх місячного грошового забезпечення.

Для визначення максимального розміру матеріальної допомоги для оздоровлення або матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових

питань застосовується місячний розмір грошового забезпечення, нарахованого поліцейському за місяць, що передує місяцю, у якому приймається рішення про таку виплату, з розрахунку посадового окладу, окладу за спеціальним званням, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер) та премії.

Виплата поліцейським матеріальної допомоги для оздоровлення та матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань здійснюється на підставі їх рапортів у розмірі, визначеному керівником органу поліції.

У разі переведення поліцейського з іншого органу, установи, закладу до визначення максимального розміру грошового забезпечення враховуються дані грошового забезпечення, зазначені в грошовому атестаті, виданому за попереднім місцем служби.

Поліцейським, які прибули для подальшого проходження служби з інших державних органів, працювали в бюджетних установах (організаціях), були відряджені до державних органів, установ та організацій або прикомандировані до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування із залишенням на службі в поліції, матеріальна допомога на оздоровлення та матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань надається за умови, що вони не отримували її за попереднім місцем служби (роботи) за рік, у якому вони прибули.

Поліцейським, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в дозволених законодавством випадках - шести років, матеріальна допомога для оздоровлення та матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань не надаються.

3. додаткова винагорода на період дії воєнного стану.

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» встановлено, що на період дії воєнного стану особам рядового і начальницького складу Державної служби з надзвичайних ситуацій України, особам начальницького складу управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та поліцейським виплачується додаткова винагорода в розмірі до 30 000 гривень пропорційно в розрахунку на місяць, а тим з них, які беруть безпосередню участь у бойових діях або забезпечують здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах їх ведення (здійснення), зокрема на тимчасово окупованій російською федерацією території України, на території між позиціями сил оборони України та військ держави-агресора, у період здійснення зазначених заходів розмір такої додаткової винагороди збільшується до 100 000 гривень у розрахунку на місяць пропорційно часу участі в таких діях та заходах. Особам рядового і начальницького складу територіальних (міжрегіональних) воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби, що залучаються Головнокомандувачем Збройних Сил України до складу

оперативно-стратегічного угруповання відповідної групи військ для безпосередньої участі в бойових діях або забезпечення здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах проведення воєнних (бойових) дій у період здійснення зазначених заходів, виплачується додаткова винагорода в розмірі до 100 000 гривень у розрахунку на місяць пропорційно часу участі в таких діях та заходах.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час воєнного стану» Міністерством внутрішніх справ України наказом від 28 листопада 2022 року № 775, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 01 грудня 2022 року за № 1514/38850, затверджено Порядок та умови виплати додаткової винагороди поліцейським на період дії воєнного стану.

Окремим видом грошового забезпечення поліцейських, які забезпечували життєдіяльність населення та внаслідок безпосереднього контакту з населенням піддавалися підвищеному ризику зараження на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2, була додаткова доплата до грошового забезпечення, яке виплачувалось протягом 2020-2021 років і є окремим тимчасовим видом грошового забезпечення. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 року № 375 «Деякі питання оплати праці (грошового забезпечення) окремих категорій працівників, військовослужбовців Національної гвардії та Державної прикордонної служби, осіб рядового та начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, поліцейських, які забезпечують життєдіяльність населення, на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та протягом 30 днів з дня його відміни» (далі – Постанова) окремим категоріям працівників, військовослужбовців Національної гвардії та Державної прикордонної служби, посадових осіб Державної митної служби, осіб рядового та начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, поліцейських, які забезпечували життєдіяльність населення (забезпечення продовольчими та непродовольчими товарами, послугами зв'язку, транспорту, адміністративними, соціальними послугами, а також захист прав дітей та забезпечення правопорядку і безпеки громадян) (далі - працівники) та внаслідок виконання своїх обов'язків мають безпосередній контакт з населенням, встановлювалась додаткова доплата до заробітної плати (грошового забезпечення) пропорційно відпрацьованому часу в зазначених умовах.

Встановлення доплати здійснювалось у граничному розмірі до 50 відсотків грошового забезпечення.

Відповідно до пункту 4 Постанови перелік посад (професій) працівників, яким встановлюються такі доплати, визначалось відповідним центральним органом виконавчої влади у сфері, у якій він реалізує державну політику.

Так, згідно з пунктом 2 наказу Міністерства внутрішніх справ України від 03 червня 2020 року № 431 (далі – Наказ № 431) виплата додаткової доплати здійснювалася поліцейським, які перебувають відповідно на штатних посадах в Національній поліції та які забезпечували правопорядок і безпеку громадян та внаслідок виконання своїх обов'язків мали безпосередній контакт з населенням.

При цьому нарахування додаткової доплати здійснювалося у відсотковому відношенні до грошового забезпечення з розрахунку всіх складових, у тому числі премії, за винятком виплат, що носять одноразовий та компенсаційний характер (пункт 3 наказу) пропорційно до відпрацьованого часу в вищезазначених умовах.

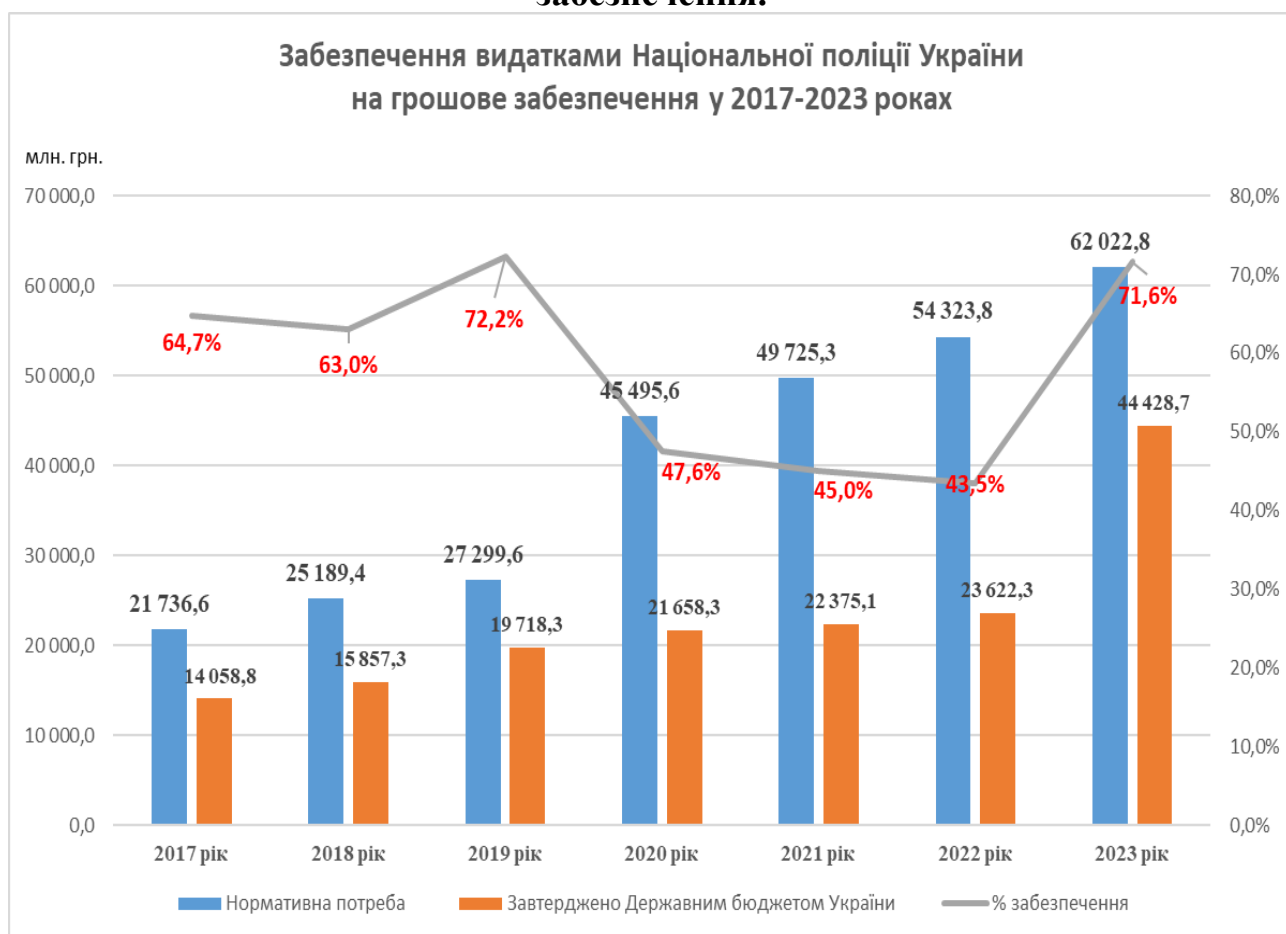
Персональний перелік осіб, яким устанавлюється додаткова доплата визначається керівником відповідного органу (пункт 4 наказу).

Аналіз складових грошового забезпечення та статистичні дані

Основною метою грошового забезпечення поліцейських повинно бути забезпечення задоволення матеріальних потреб і законних інтересів поліцейських, стимулювання поліцейського краще виконувати свої службові завдання.

Надалі в цьому розділі будуть проаналізовані окремі статистичні дані, що безпосередньо відображають рівень забезпеченості НПУ у видатках на грошове забезпечення, розглянуті основні співвідношення, пов'язані зі структурою грошового забезпечення, здійснено порівняння рівня грошового забезпечення з аналогічними даними по народному господарству країни тощо.

1. Стан забезпеченості НПУ видатками на виплату грошового забезпечення.



Як свідчать результати таблиці, протягом 2020 -2022 років потреба НПУ у видатках задовольнялась менш ніж на 50%. Внаслідок цього фінансування усіх передбачених законодавством складових грошового забезпечення здійснювалось в межах встановлених законодавством граничних розмірів з урахуванням наявного обсягу виділених асигнувань на зазначені цілі. Це безпосереднім чином впливало і на співвідношення фактичного та нормативного (за даними бюджетного запиту) мінімальних рівнів грошового забезпечення поліцейського. Якщо в 2016 році рівень мінімального грошового забезпечення був майже 90%

від нормативного, то в 2022 році цей показник зменшився до 43%, що чітко спостерігається в динаміці співвідношення фактичного та нормативного мінімальних рівнів грошового забезпечення поліцейських у 2015-2023 роках.

Динаміка співвідношення фактичного та нормативного мінімальних рівнів грошового забезпечення поліцейських у 2015-2023 роках



Обсяг видатків, затверджених для Національної поліції у 2016-2023 роках

	2016 рік		2017 рік		2018 рік		2019 рік		2020 рік		2021 рік		2022 рік		2023 рік	
	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%	Сума млн. грн	%
Бюджет Національної поліції України	15 668,8	-	19 684,9	26%	24 280,2	23%	29 481,9	21%	33 615,9	14%	34 578,1	3%	35 559,7	2,8%	68 397,6	92,3%
Оплата праці з нарахуваннями	13 523,0	-	17 844,5	32%	20 237,1	13%	25 231,8	25%	27 873,1	10%	28 872,3	4%	30 278,8	4,9%	56 829,8	87,7%
Оплата праці	11 338,8	-	15 077,4	33%	17 181,8	14%	21 407,2	25%	23 523,7	10%	24 368,0	4%	25 797,2	6%	48 220,5	87%
Заробітна плата	791,2	-	1 018,6	29%	1 324,5	30%	1 688,9	28%	1 865,4	10%	1 992,9	7%	2 174,9	9%	3 791,8	74%
Грошове забезпечення	10 547,6	-	14 058,8	33%	15 857,3	13%	19 718,3	24%	21 658,3	10%	22 375,1	3%	23 622,3	6%	44 428,7	88%
Нарахування	2 184,2	-	2 767,1	27%	3 055,3	10%	3 824,6	25%	4 349,4	14%	4 504,2	4%	4 481,5	-1%	8 609,3	92%
Питома вага заробітної плати в загальних видатках на оплату праці	7%		7%		8%		8%		8%		8%		8%		8%	
Питома вага грошового забезпечення загальних видатках на оплату праці	93%		93%		92%		92%		92%		92%		92%		92%	

Як видно з таблиці обсяг видатків, затверджених для Національної поліції у 2016-2023 роках, питома вага грошового забезпечення в загальній сумі фонду оплати праці, щороку залишається незмінною та складає 92%. Особливу увагу звертає на себе факт значного збільшення рівня видатків на грошове забезпечення в 2022 році, що насамперед пов'язано з виплатою додаткової винагороди поліцейським на період дії воєнного стану.

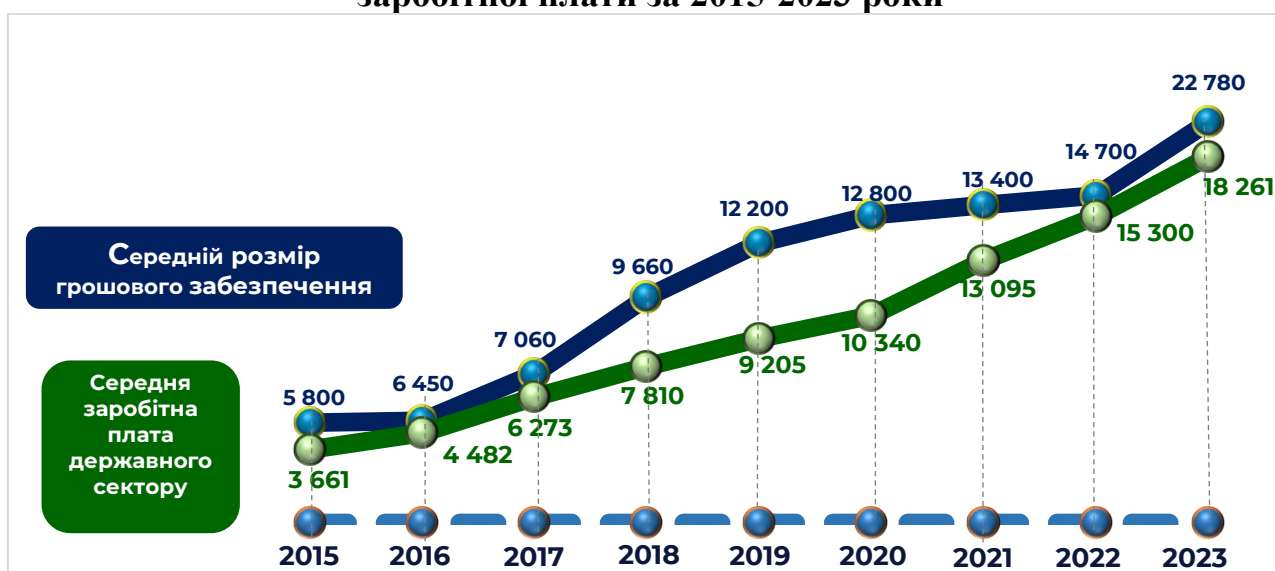
2. Динаміка зростання показників грошового забезпечення в порівнянні з показниками по народному господарству.

Як свідчать дані попередніх таблиць, фонд грошового забезпечення в абсолютних показниках щорічно зростає, а його питома вага в загальній сумі фонду оплати праці в НПУ залишається на стійкому високому рівні. Водночас, ці показники не дають можливості дослідити рівень реального грошового забезпечення поліцейського з урахуванням економічної ситуації в країні. В зв'язку з цим доцільно здійснити аналіз додаткових відносних показників зростання грошового забезпечення та їх порівняння з даними народного господарства.

Важливим відносним показником є порівняння розмірів середнього грошового забезпечення та заробітної плати в державному секторі.

Починаючи з 2016 року спостерігається збільшення розміру середнього грошового забезпечення поліцейських, водночас значні зростання були зафіксовані у перші 3 роки після створення Національної поліції України (2016-2019 роки), що зумовлено значними інфляційними процесами та підвищенням рівня середньої заробітної плати. Також зафіксовано підвищення середнього розміру грошового забезпечення у 2022, 2023 роках, що пов'язано із збільшенням видатків для сектору безпеки і оборони, у зв'язку із військовою агресією Російської Федерації проти України. В усіх інших періодах відбувалося незначне підвищення вказаного показника, та як наслідок відтік кваліфікованих кадрів. При цьому співвідношення середнього рівня грошового забезпечення та середньої заробітної плати з кожним роком погіршується. Якщо в 2015 році середнє грошове забезпечення було вище на 59 % ніж середня заробітна плата, то в 2023 році різниця склала лише 25 %, що наведено в динаміці показників середніх розмірів грошового забезпечення та заробітної плати за 2015-2023 роки.

Динаміка показників середніх розмірів грошового забезпечення та заробітної плати за 2015-2023 роки



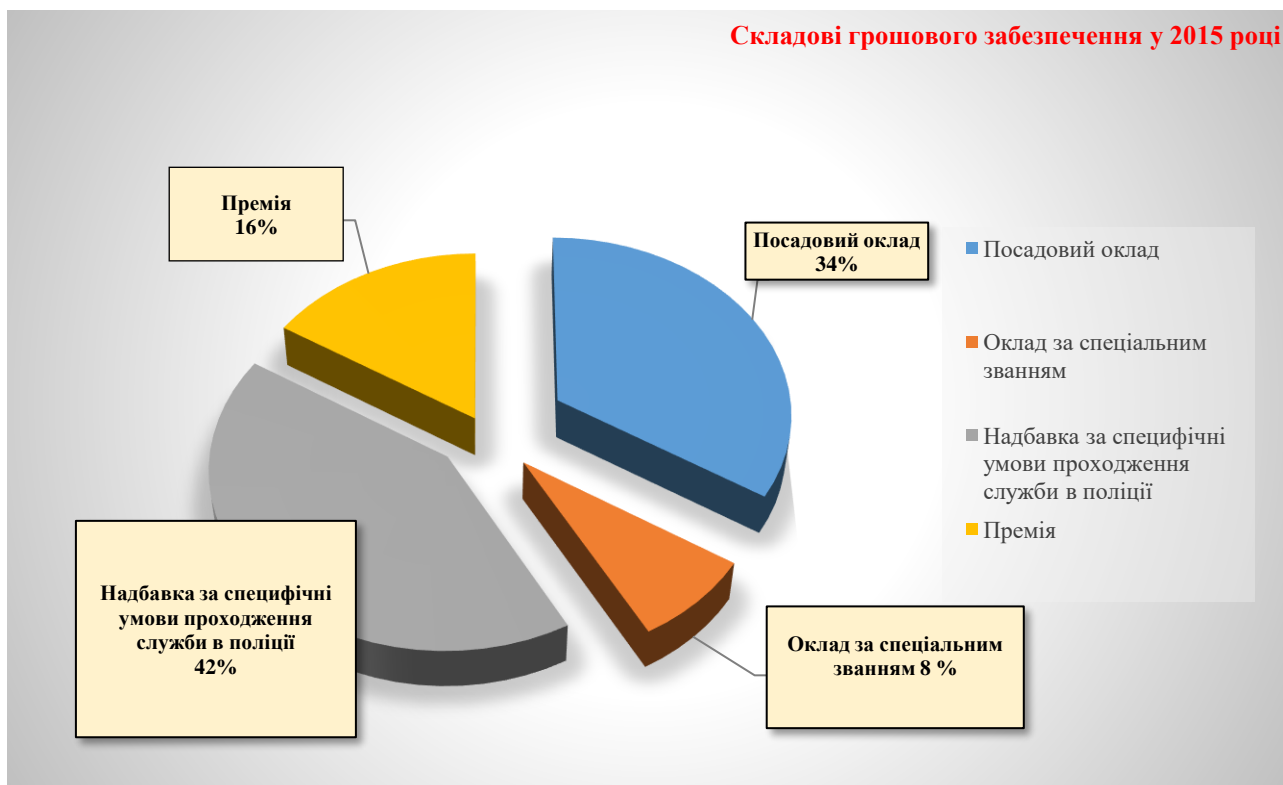
Рахункова палата України в підтвердження наведених вище даних в своєму рішенні від 22.02.2022 № 3-4 наводила такі дані «середній рівень грошового

забезпечення поліцейських у 2020 році становив 12800 грн., у I півріччі 2021 року – 13400 грн., що удвічі менше середньомісячної заробітної плати у сфері «Державне управління і оборона; обов’язкове соціальне страхування» (у 2020 році – 27817, у 2021 році -31968 грн.). При цьому за висновками Рахункової палати України «Навіть з урахуванням встановлених надбавок та доплат середній рівень грошового забезпечення поліцейського залишається досить низьким, що негативно впливає на укомплектованість кадрами. Крім того, у зв’язку з інфляційними процесами, збільшенням вартості енергоносіїв, а також тим, що середній рівень грошового забезпечення поліцейських протягом останніх років збільшується непропорційно (у менших розмірах) збільшенню середньої заробітної плати в галузі, існує соціальна напруга серед поліцейських.».

3. Структура грошового забезпечення поліцейського.

Проаналізувавши мінімальне грошове забезпечення поліцейського можна стверджувати про те, що частка основних видів грошового забезпечення (посадовий оклад, оклад за спеціальним званням) складає близько 13 % загального розміру, а додаткових видів 87 % (у тому числі премія 75 %), та може складати $\frac{3}{4}$ від суми грошового забезпечення за місяць.

Динаміка зміни складових грошового забезпечення у 2015 та у 2023 році, зростання питомої ваги премії в загальному розмірі грошового забезпечення





Таким чином, у структурі грошового поліцейського розмір надбавки за специфічні умови проходження служби та премії (дискреційні повноваження відповідного керівника) на сьогодні складає 80 і більше відсотків від загального розміру грошового забезпечення поліцейських за місяць.

Сума премії, що є найбільшою складовою у формуванні суми грошового забезпечення, не є сталою величиною, а її розмір напряму залежить від рішення начальника, що фактично надає йому право при її встановленні використовувати як можливу корупційну складову.

Питання нормативно-правового регулювання встановлення премії поліцейським розглядалося в попередніх розділах. Додатково необхідно зазначити, що в Національній поліції України значна увага приділена профілактиці можливих корупційних правопорушень при встановленні керівником органу, установи поліції премії поліцейському. Зокрема, з метою зменшення суб'єктивного рішення під час здійснення преміювання та попередження можливих порушень антикорупційного законодавства в Національній поліції України розроблено Методичні рекомендації щодо дотримання антикорупційного законодавства під час підготовки, перевірки та затвердження документів, пов'язаних з використанням коштів, виданих на відрядження, а також інших документів, пов'язаних з використанням фінансових ресурсів.

Так, у пункті 3 цих Методичних рекомендацій передбачено при візуванні та підписанні наказів на відрядження, на преміювання, установа надбавок, підготовки списків на преміювання:

«не включати до списків на преміювання, які подають керівники підрозділів чи тимчасово виконуючі обов'язки керівників особисто себе. Даним працівникам відсоток премії встановлювати вищим керівництвом;

у разі включення до списків на преміювання керівника фінансового підрозділу, цим керівником погоджується відповідний список із дописом: «Погоджено в частині розміру фонду преміювання» при цьому розмір премії цьому керівнику визначається безпосередньо керівником чи куратором;

рекомендувати при візуванні наказів на преміювання, встановлення надбавок за специфічні умови праці особам, які включені до відповідних списків, робити відповідну відмітку про невізування цього наказу стосовно себе з метою уникнення корупційних ризиків;

рекомендувати особам, яким встановлюється конкретний відсоток надбавки за специфічні умови праці, не приймати участь в організації підготовки відповідних документів з її встановлення з їх подальшим візуванням.»

Аналіз проєктів законодавчих змін щодо вдосконалення грошового забезпечення поліцейських.

Проведене в попередніх розділах дослідження та здійснений аналіз статистичних даних засвідчили недосконалість законодавства щодо грошового забезпечення поліцейських та недостатній рівень матеріального забезпечення поліцейських. Багато дослідників цього питання вбачають в неналежній правовій регламентації грошового забезпечення поліцейських проблеми і в подальшому забезпеченні належного рівня соціального захисту для поліцейських, в тому числі належного рівня грошового забезпечення. В зв'язку з цим пропонується доопрацювання ст.94 Закону України «Про Національну поліцію», в якій мають бути закріплені положення щодо конкретних складників грошового забезпечення поліцейських, а також розмірів усіх виплат і надбавок. Як приклад ефективного законодавчого регулювання діяльності правоохоронного органу в Україні наводиться Закон України «Про Національне антикорупційне бюро», в ст. 23 якого здійснюється правова регламентація грошового забезпечення осіб начальницького складу та оплати праці інших працівників НАБУ.

При цьому зазначається, що такі умови для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності й особливого характеру роботи, забезпечувати добір до НАБУ висококваліфікованих кадрів, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності, компенсувати фізичні та інтелектуальні затрати працівників. Крім того, законом закріплені основні аспекти грошового забезпечення категорій осіб: його складники, конкретні розміри посадових окладів (які до речі є значно вищими за рівень посадових окладів працівників поліції), територіальні коефіцієнти, розміри щомісячної доплати за вислугу років, доплати за науковий ступінь, доплати за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, доплати за спеціальне звання та ранг державного службовця. Без сумніву закріплення основних умов грошового забезпечення посадовців та інших працівників НАБУ з встановленням їх конкретних розмірів на рівні закону, що визначає їх правовий статус і вищу юридичну силу, позитивним чином впливає на гарантії діяльності працівників НАБУ. В тому числі, завдяки цьому, забезпечується прозорість та відкритість діяльності правоохоронного органу, а також знижуються корупційні ризики.

Натомість, як було зазначено вище, основні складові грошового забезпечення поліцейських та їх конкретний розмір, визначено підзаконним нормативним правовим актом – постановою № 988. Як зазначала Рахункова палата у своїх висновках, викладених у рішенні від 22 лютого 2022 року № 3-4 «Однією з причин низького рівня оплати праці була незабезпеченість потреби НПУ у коштах на вказані потреби, оскільки видатки загальним фондом на оплату праці у 2020 році забезпечені на 48,4 %, і у 2021 році на 45,9 %. Крім того, потребують перегляду умови грошового забезпечення поліцейських, оскільки затверджені розміри посадових окладів не дозволяють забезпечити належний рівень оплати праці поліцейських... З часу прийняття цього нормативно-

правового акта встановлені розміри посадових окладів поліцейських жодного разу не переглядалися (крім випадків приведення у відповідність із вимогами законодавства), а звернення Національної поліції України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України не підтримано Мінфіном та Мінекономіки».

Необхідно зазначити, що актуальність питання забезпечення належного рівня грошового забезпечення поліцейських, з року в рік лише зростає. Нижче будуть наведені приклади актів законодавства, законодавчих змін та змін в нормативно-правові акти, які намагалися вирішити зазначене питання.

Зокрема, Указом Президента України від 05 листопада 2020 року № 486 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 05 листопада 2020 року «Про пропозиції до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України», згідно з підпунктом 2 пункту 1 якого Кабінету Міністрів України доручено вжити у 2021 році заходів, зокрема щодо реалізації соціальних гарантій військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, насамперед усунення диспропорцій у розмірах їх грошового забезпечення.

Пунктом 703 Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 276-р (далі – План), Міноборони було доручено розробити та подати Кабінетові Міністрів України законопроект про внесення змін до деяких законів України з питань реформування грошового забезпечення, шляхом запровадження нової ефективної та прозорої системи грошового забезпечення військовослужбовців, побудованої на основі ієрархії військових звань, наближеної до євроатлантичних принципів і стандартів НАТО.

На виконання Плану пріоритетних дій Уряду та Указу Президента України від 13 жовтня 2021 року № 532/2021 «Про деякі заходи із забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та ветеранів війни», згідно з яким Кабінету Міністрів України необхідно забезпечити розроблення та внести до 31 грудня 2021 року на розгляд Верховної Ради України законопроект, спрямований на вдосконалення системи грошового забезпечення військовослужбовців з урахуванням кращого досвіду провідних іноземних держав, Міноборони розроблено законопроект, спрямований на вдосконалення системи грошового забезпечення військовослужбовців з урахуванням кращого досвіду провідних іноземних держав, який надіслано до заінтересованих органів на погодження, метою проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування грошового забезпечення» було запровадження нової ефективної та прозорої системи грошового забезпечення військовослужбовців, побудованої на основі ієрархії військових звань, що стимулюватиме військовослужбовців до кар'єрного зростання. Погоджуючись з ініціативою Міністерства оборони України та враховуючи в цілому позитивний вплив запровадження такої моделі на рівень грошового забезпечення

поліцейських Національною поліцією України до вказаного законопроекту були внесені доповнення та пропозиції. На сьогоднішній день законопроект не прийнято.

Слід зазначити, що в щорічних Рішеннях Ради національної безпеки та оборони України щодо пропозицій до проекту Закону України про державний бюджет на відповідний рік, наголошується на необхідності досягнення належного рівня грошового забезпечення поліцейських.

Рішенням РНБО від 02 листопада 2019 року введеного в дію Указом Президента України від 02 листопада 2019 року № 795/2019 «Про пропозиції до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» Кабінету Міністрів України доручено вжити у 2020 році заходів щодо забезпечення першочергового фінансування діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони України за такими пріоритетними напрямом: реалізація соціальних гарантій військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, поліцейських, насамперед забезпечення їх житлом та збільшення розміру грошового забезпечення.

Рішенням РНБО від 05 листопада 2020 року введеного в дію Указом Президента України від 05 листопада 2020 року № 486/2020 «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» Кабінету Міністрів України доручено вжити у 2021 році заходів щодо забезпечення першочергового фінансування діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони України за такими пріоритетними напрямом реалізація соціальних гарантій військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, насамперед усунення диспропорцій у розмірах їх грошового забезпечення.

Рішенням РНБО від 17 вересня 2021 року введеного в дію Указом Президента України від 20 вересня 2021 року № 477/2021 «Про пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України доручено Кабінету Міністрів України вжити у 2022 році заходів щодо забезпечення першочергового фінансування діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони України за такими пріоритетними напрямом реалізація соціальних гарантій військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, насамперед підвищення розмірів їх грошового забезпечення та забезпечення житлом.

Окремої уваги заслуговують законодавчі ініціативи щодо грошового забезпечення поліцейських. Зокрема, в парламенті зареєстровано 4 законопроекти щодо врегулювання оплати праці поліцейських: № 6506, № 6506-1, № 6506-2, № 6506-3, № 6506-4. Основною метою прийняття зазначених законопроектів є збільшення грошового забезпечення поліцейських, що в свою чергу призведе до посилення гарантій та їх соціального захисту,

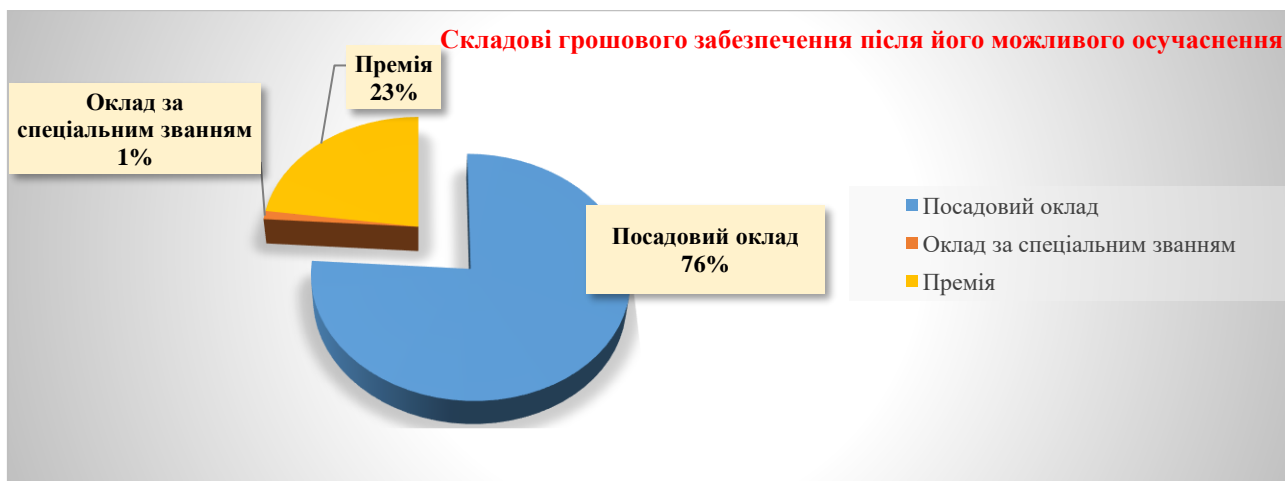
створення достатніх матеріальних умов для належного виконання поліцейськими службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності та особливого характеру роботи, забезпечення добору до Національної поліції України висококваліфікованих кадрів, стимулювання досягнення високих результатів у службовій діяльності.

Зокрема, проектом постанови за № 6506-1/П (від 06.10.2022) про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до статті 94 Закону України «Про Національну поліцію» щодо осучаснення розміру грошового забезпечення поліцейських (реєстр. № 6506-1), поданий народним депутатом України Медяником В. А. та іншими народними депутатами України передбачається що посадовий оклад поліцейських не може становити менше 10 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на 1 січня календарного року, крім курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, тобто не менше 26 840 грн у 2023 році.

Крім того, у законопроекті встановлено, що грошове забезпечення поліцейських складається з: посадового окладу; доплати за спеціального звання; надбавки за вислугу років; доплати за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці; доплати за науковий ступінь та/або вчене звання; премії (розмір якої у разі її встановлення не може перевищувати 30 відсотків посадового окладу). На діаграмі наведено динаміку структури грошового забезпечення до і після його можливого осучаснення відповідно до законопроекту.

Динаміка зміни складових грошового забезпечення до і після його можливого осучаснення





Згідно з проведеними Національною поліцією розрахунками для реалізації законопроекту додатково необхідно 77 265,8 млн грн (джерелом покриття таких додаткових витрат є Державний бюджет України).

На сьогоднішній день законопроект не прийнято.

Крім того, Національною поліцією України неодноразово вживались заходи щодо збільшення розмірів посадових окладів поліцейських після прийняття Кабінетом Міністрів України 30 серпня 2017 року постанови № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб», відповідно до пункту 4 якої розміри посадових окладів, окладів за військовими (спеціальними) званнями військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу і деяких інших осіб розраховуються, ураховуючи розмір 1762 гривні, та визначаються шляхом множення на відповідний тарифний коефіцієнт. Для прикладу посадовий оклад за посадою поліцейський становить 1700 гривень.

З 01 березня 2018 року згідно з цією постановою визначається грошове забезпечення офіцерського складу Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту України, Управління державної охорони України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки та інших розвідувальних органів України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також осіб начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, Державної кримінально-виконавчої служби України, податкової міліції Державної фіскальної служби України, курсантів військових навчальних закладів тощо.

З метою нормативного закріплення єдиного підходу до визначення грошового забезпечення поліцейських Національної поліції з урахуванням порядку та умов виплати грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу тощо Національною поліцією України розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988», який Національною поліцією України листом від 04 жовтня 2019 року № 11304/09/29-

2019 надіслано на погодження до Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) та листом від 11 січня 2020 року № 383/01/29-2020 – до Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) і Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) як заінтересованих органів відповідно до вимог пункту 5 параграфу 33 глави 2 розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950.

Мінсоцполітики листом від 25 жовтня 2019 року № 18501/0/2-19/52 поінформувало Національну поліцію України про те, що проект постанови не підтримується в запропонованій редакції та потребує доопрацювання.

Мінекономіки (лист від 06 лютого 2020 року № 5201-02/6680-03) проект постанови погодило без зауважень, водночас зазначило, що з метою запровадження єдиних підходів до визначення грошового забезпечення поліцейських та військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та їх подальшого комплексного підвищення для всіх силових структур і правоохоронних органів доцільніше внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб».

Мінфіном (лист від 04 березня 2020 року № 10020-10-5/7262) поінформовано Національну поліцію України про те, що проект постанови погоджено із зауваженнями в частині встановлення відмінних розмірів окладів за спеціальним званням для поліцейських та військовослужбовців. Крім того наголошено, що зміна посадових окладів, що запропонована потребує додаткових бюджетних коштів на пенсійне забезпечення у зв'язку з необхідністю перерахунку раніше призначених пенсій.

Наведена вище інформація щодо ініціатив, які мають на меті підвищити грошове забезпечення поліцейських та забезпечити його належний рівень, є лише окремими прикладами, хоча безперечно важливими та суттєвими. Насправді таких ініціатив, доручень, рішень тощо набагато більше. Зокрема, завдяки рішенням Уряду поліцейські протягом останніх років мали можливість отримувати додаткові окремі види грошового забезпечення:

винагорода, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 року № 18 «Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських»;

додаткова доплата до грошового забезпечення, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 року № 375 «Деякі питання оплати праці (грошового забезпечення) окремих категорій працівників, військовослужбовців Національної гвардії та Державної прикордонної служби, посадових осіб Державної митної служби, осіб рядового та начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, поліцейських, які забезпечують життєдіяльність населення, на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої

респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та протягом 30 днів з дня його відміни»;

додаткова винагорода, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 168 «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану».

Водночас, висновки Рахункової палати України затверджені рішенням від 22 лютого 2022 року № 3-4 засвідчили, що: «запроваджені Національною поліцією заходи не дозволили забезпечити належний рівень оплати праці поліцейських, до яких висуваються високі вимоги, специфіка роботи яких передбачає високий рівень відповідальності, психологічні та фізичні навантаження, ненормований робочий день, а також високі ризики для життя і здоров'я».

Вдосконалення законодавства в частині посилення правової регламентації грошового забезпечення поліцейських та пошук в зв'язку з цим додаткових джерел фінансування витрат є пріоритетним, але не єдиним напрямом, який має забезпечити досягнення належного рівня грошового забезпечення поліцейських. Іншим напрямком законотворення, який має забезпечити підвищення грошового забезпечення поліцейських, є усунення протиріч та невідповідностей між актами законодавства.

Зокрема, внаслідок неузгодженостей між собою окремих статей Податкового Кодексу України, органи та установи НПУ втрачають можливість залучати на збільшення фонду грошового забезпечення поліцейських кошти, що стягуються з поліцейських у вигляді податку з доходів фізичних осіб.

Так, відповідно до статті 168.5 Податкового кодексу України (далі – ПК України) суми податку на доходи фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних, зокрема поліцейськими у зв'язку з виконанням обов'язків під час проходження служби, спрямовуються виключно на виплату рівноцінної та повної компенсації втрат доходів цієї категорії громадян.

З метою реалізації статті 168.5 ПК України постановою Кабінету Міністрів України від 15 січня 2004 року № 44 затверджено Порядок виплати щомісячної грошової компенсації сум податку з доходів фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу (далі – Порядок компенсації ПДФО).

Відповідно до пункту 3 Порядку компенсації ПДФО виплата грошової компенсації здійснюється установами (організаціями, підприємствами), що утримують військовослужбовців, поліцейських та осіб рядового і начальницького складу, за рахунок коштів, які є джерелом доходів цих осіб, шляхом рівноцінного та повного відшкодування втрат частини грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків під час проходження служби (далі – грошове

забезпечення), що пов'язані з утриманням податку з доходів фізичних осіб у порядку та розмірах, визначених Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб».

Водночас, пункти 168.4.3 та 168.4.4 ПК України передбачають, що органи та установи поліції та в разі наявності їх відокремлені підрозділи «за своїм місцезнаходженням одночасно з поданням документів на отримання коштів для виплати належних платникам податку доходів, сплачують (перераховують) суми утриманого податку на відповідні рахунки, відкриті в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів», тобто до місцевих бюджетів.

Таким чином, унаслідок неузгодженості норм ПК України між собою органи та підрозділи поліції, керуючись пунктом 168.4.4, вимушені перераховувати утриманий з грошового забезпечення поліцейських ПДФО, до бюджетів, зокрема територіальних громад, і в подальшому, не отримуючи з відповідних бюджетів територіальних громад передбаченої пунктом 168.5 ПК України рівноцінної та повної компенсації, сплачувати таку компенсацію поліцейських за рахунок коштів Державного бюджету України.

Національною поліцією були розроблені відповідні пропозиції щодо внесення змін до ПК України, зокрема, доповнення абзацу 1 пункту 168.4.4 ПК словами «крім випадків, що передбачають обов'язкове цільове спрямування суми ПДФО згідно з пунктом 168.5 ПК України», тобто на виплату рівноцінної та повної компенсації витрат доходів цієї категорії громадян.

За орієнтовними розрахунками приведення у відповідність статей ПК України між собою надасть можливість щорічно залучати на збільшення фонду грошового забезпечення поліцейських орієнтовно на 5 000 млн грн, що свою чергу дасть можливість збільшити розмір грошового забезпечення поліцейських на 10 відсотків.

На сьогоднішній день законодавчі зміни не прийняті.

Іншим прикладом, який негативно впливає на рівень реального матеріального забезпечення поліцейських, є оподаткування грошової компенсації за найм житла.

Як було вказано вище, вказана виплата не належить до видів грошового забезпечення, водночас відноситься до інших виплат, що здійснюються поліцейським з метою їх соціального захисту.

Національна поліція, починаючи з 2019 року, з метою уникнення необґрунтованого зменшення суми зазначеної компенсації, яку має отримати поліцейський, а також практичного застосування окремих норм податкового законодавства, зокрема ПК України, неодноразово зверталася до Державної фіскальної служби України за отриманням індивідуальної податкової консультації, а саме щодо включення грошової компенсації поліцейським у розмірі понесених витрат за найм житла, що зумовлене виконанням ними службових обов'язків, до переліку доходів, які не включаються до розрахунку загального місячного (річного) доходу поліцейських та не підлягають оподаткуванню податком з доходів фізичних осіб.

Державною фіскальною службою України були надані індивідуальні податкові консультації, які були внесені до Єдиного реєстру індивідуальних податкових консультацій.

У таких консультаціях Державна фіскальна служба України зазначила, що, ураховуючи те, що щомісячна грошова компенсація поліцейським за найм житла не пов'язана з виконанням обов'язків несення служби, то сума такої компенсації включається до загального місячного (річного) оподаткованого доходу поліцейських та підлягає оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб у розмірі 18 відсотків.

Національна поліція, не погоджуючись з тлумаченням окремих норм чинного законодавства, на яких ґрунтується індивідуальна податкова консультація, у 2020 році за захистом прав та інтересів поліцейських звернулася до суду з адміністративним позовом до Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України про визнання протиправною та скасування наданої індивідуальної податкової консультації, а також зобов'язання відповідача надати нову податкову консультацію з урахуванням висновків суду.

Розглянувши подані документи і матеріали, з'ясувавши всі фактичні обставини, на яких ґрунтується позов, об'єктивно оцінивши докази, які мають юридичне значення для розгляду справи і вирішення спору по суті, суд вирішив визнати протиправною та скасувати індивідуальну податкову консультацію Державної фіскальної служби України.

У зв'язку з актуальністю порушеного питання та з урахуванням рішення суду Національна поліція повторно звернулася до Державної податкової служби з метою отримання нової індивідуальної податкової консультації щодо необхідності оподаткування грошової компенсації поліцейським за найм ними житла.

У новій індивідуальній податковій консультації зазначено, що сума такої компенсації включається до загального місячного (річного) оподаткованого доходу поліцейського як інший дохід та оподатковується податком на доходи фізичних осіб на загальних підставах.

Національна поліція вважає, що надана Державною податковою службою індивідуальна податкова консультація як правовий акт індивідуальної дії суперечить нормам ПК України. Внаслідок застосування такої консультації поліцейські щомісячно втрачають 18 % своїх доходів, отриманих у вигляді грошової компенсації за найм житла.

Крім того, використання отриманої індивідуальної консультації Національною поліцією України порушує права Національної поліції як платника податків та податкового агента щодо нарахування, утримання податку на доходи фізичних осіб, а також мінімізує гарантії соціального захисту поліцейських, гарантовані їм Законом України «Про Національну поліцію».

З метою вивчення пропозицій, а також враховуючи те, що співвиконавцями заходів з реалізації Національною поліцією України Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки та Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки

визначено головні управління Національної поліції, міжрегіональні територіальні органи, державні установи, що належать до сфери управління Національної поліції (далі – органи поліції), Національною поліцією узагальнено пропозиції подані органами поліції щодо перспектив удосконалення кадрової політики та змін умов оплати праці поліцейських з метою підвищення конкурентоспроможності служби в поліції на ринку праці.

Так, більшість органів поліції підтримують зміну умов оплати праці для поліцейських в частині збільшення посадових окладів, окладу за спеціальне званням, щоб ці складові становили не менше 70 % грошового забезпечення.

Головне управління Національної поліції у Вінницькій області запропонувало передбачити додаткові види доплат у разі виконання службових обов'язків понад установлений службовий час, у вихідні, святкові та неробочі дні.

Головне управління Національної поліції в Дніпропетровській області запропонувало дозволити самотнім жінкам (самотнім батькам) з числа поліцейських, які мають на утриманні неповнолітніх дітей або дітей з інвалідністю, за їх бажанням встановлювати неповний робочий час служби, а також врегулювати питання виплати посадових окладів таких поліцейських пропорційно встановленого їм скороченого часу служби.

Головне управління Національної поліції в Запорізькій області запропонувало встановлювати посадові оклади з урахуванням розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 01 січня календарного року, як це передбачено спеціальними нормативними актами, які регулюють діяльність окремих правоохоронних органів та деяких органів виконавчої влади. Крім цього, запропоновано розмежувати посадові оклади поліцейських оперативно-слідчих підрозділів та інших підрозділів. Наприклад, наразі посадовий оклад інспектора, психолога, слідчого, оперуповноваженого, дізнавача, спеціаліста-криміналіста тощо апарату Головного управління встановлено на однаковому рівні (2500 грн).

Головне управління Національної поліції в Луганській області запропонувало скасувати податок на доходи фізичних осіб та військовий збір для поліцейських, що в свою чергу сприятиме підвищенню грошового забезпечення.

Головне управління Національної поліції в Запорізькій, Київській та Івано-Франківській областях запропонувало визначати розміри посадових окладів поліцейських шляхом множення розміру мінімальної заробітної плати встановленої на 1 січня календарного року на відповідний коефіцієнт.

Головні управління Національної поліції в м. Київ та в Чернівецькій області запропонувало визначати розміри посадових окладів поліцейських шляхом множення розміру прожиткового мінімуму встановленого на 1 січня календарного року на відповідний коефіцієнт.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження підтвердило наявність проблемних питань в частині належного рівня матеріального забезпечення поліцейських, які потребують негайного вирішення.

Основним напрямом вирішення цих питань є встановлення належного рівня грошового забезпечення поліцейських, який дозволяє створити умови для соціальної безпеки поліцейського та його сім'ї, стимулює ефективно та результативно виконання поліцейськими покладених на них завдань та функцій, та є важливою складовою мотивації для служби в поліції.

Для належного виконання службових завдань поліцейським держава повинна забезпечити виплату конкурентоспроможної заробітної плати, яка повинна бути співмірною із середньою заробітною платою на ринку праці за аналогічними видами діяльності.

Крім того за відсутності можливості кореляції заробітної плати поліцейських до середньої заробітної плати на ринку праці, можливо розглянути питання щодо запровадження для поліцейських певного соціального пакету, який дозволить нівелювати диспропорцію в різниці між зазначеними середніми заробітними платами.

Вирішення питання щодо збільшення рівня заробітної плати поліцейських матиме позитивний вплив на кадрову політику (підвищення престижності праці поліцейського, конкурентоспроможності служби в поліції на ринку праці, якості кадрового складу поліції), а також дозволить зменшити кількість корупційних ризиків, які наявні у разі недостатнього рівня оплати праці.

В зв'язку з цим вбачається, що вдосконалення питання грошового забезпечення поліцейських потребує внесення змін до чинного законодавства, а саме:

- з метою зменшення корупційних ризиків службовій діяльності поліцейських врегулювати питання щодо формування заробітної плати поліцейських з урахуванням відповідності до середньої заробітної плати на ринку праці за аналогічними видами діяльності, та/або запровадження для поліцейських певного соціального пакету;

- врегулювання питання щодо прив'язання посадового окладу поліцейських до визначеного законодавством прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року.
