

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MEASURES FOR IMPROVING THE SOCIAL PROTECTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Клипа О.П., аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства

*Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету*

Стаття присвячена актуальним питанням вдосконалення соціального захисту працівників Національної поліції України, зокрема організаційно-правовим заходам, що потребують розроблення та впровадження. Досліджено зміст міжнародних нормативно-правових актів, окремі положення яких заклали фундамент національного законодавства України в галузі соціального забезпечення та деяких аспектів організаційно-правових заходів щодо вдосконалення соціального захисту працівників Національної поліції України.

У статті акцентовано увагу на думках науковців про заходи, спрямовані на зміцнення гарантій у сфері соціального захисту поліцейських, серед яких цілком слушно виокремлюють запровадження цільових довгострокових гарантій (навчання, страхування тощо); чітке визначення з типом соціальної послуги, яка матиме «характер бонусу» у зв'язку зі специфікою служби (першочергове забезпечення житлом, проїзд на роботу тощо); визначення виду та розміру гарантованої соціальної допомоги, які є важливими та затребуваними для правоохоронців (компенсація за найм житла тощо); дослідження та з'ясування необхідності інших видів соціального забезпечення.

З огляду на аналіз Закону України «Про Національну поліцію» наведено авторську класифікацію зазначених заходів та виділено основні напрями вдосконалення соціального захисту працівників поліції, серед яких слід назвати чітке розмежування робочого часу та часу відпочинку, оскільки сьогодні немає законодавчого визначення й чіткого відокремлення цих категорій, внаслідок чого поліцейські працюють понаднормово за рахунок особистого часу; медичне страхування поліцейського, у зв'язку зі специфікою служби та підвищеною загрозою життю та здоров'ю; житлове забезпечення поліцейських та членів їх сімей, які проживають з ними й потребують такого забезпечення (відомчі програми житлового фінансування); гідну оплату праці з урахуванням усіх професійних ризиків; психоемоційну адаптацію працівників поліції.

Проходження служби в правоохоронних органах нерозривно пов'язане як із фізичним навантаженням, так і з психоемоційним перевантаженням та напруженістю.

Ключові слова: соціальний захист, працівники Національної поліції, міжнародний нормативно-правовий акт, організаційно-правові заходи, людиноцентристські права.

The article is devoted to topical issues of improving the social protection of employees of the National Police of Ukraine, in particular, organizational and legal measures that need to be developed and implemented.

The content of international regulations, some provisions of which laid the foundation of national legislation of Ukraine in the field of social security and certain aspects of organizational and legal measures to improve the social protection of employees of the National Police of Ukraine.

The article focuses on the views of scientists on measures aimed at strengthening guarantees in the field of social protection of police officers, among which it is quite appropriate to distinguish: the introduction of targeted long-term guarantees (training, insurance, etc.); a clear definition of the type of social service that will be "bonus" in connection with the specifics of the service (priority housing, travel to work, etc.); determining the type and amount of guaranteed social assistance that are important and in demand for law enforcement (compensation for rent, etc.); research and clarification of the need for other types of social security.

Based on the analysis of the Law of Ukraine "On the National Police", the author's classification of these measures is given and the main directions of improving the social protection of police officers are highlighted, including clear delimitation of working hours and rest time, police officers work overtime at the expense of personal time; medical insurance of a police officer, due to the specifics of the service and increased risk to life and health; housing for police officers and members of their families who live with them and need such support (departmental housing programs); decent pay, taking into account all occupational risks; psycho-emotional adaptation of police officers.

Service in law enforcement is inextricably linked to both physical exertion and psycho-emotional overload and tension.

Key words: social protection, employees of the National Police, international legal act, organizational and legal measures, human rights.

Постановка проблеми. Нині дуже важливим завданням є надання сучасному українському законодавству актуальності та можливості відповідати тим потребам, які постають в умовах реформування та розвитку української держави.

Нова реформована система українського законодавства має стати фундаментальною опорою європейської держави як частини сім'ї Європейського Союзу. Зокрема, реформування торкнулося системи органів внутрішніх справ. Сучасна нормативно-правова база не відповідає необхідною мірою реаліям сьогодення та не здатна забезпечити впровадження дієвого механізму забезпечення виконання завдань, які сьогодні стоять перед правоохоронцями. Соціально-економічна криза, яка охопила державу внаслідок «затягування» проведення реформ, створила негативний плацдарм для роботи працівників Національної поліції. Саме тому питання адміністративно-правового регулювання соціального захисту поліцейських та з'ясування організаційно-правових заходів його вдосконалення потребують чіткого визначення та розроблення дієвого механізму застосування.

Аналіз останніх досліджень. Проблематиці соціального захисту працівників правоохоронних органів

та розробленню організаційно-правових заходів його вдосконалення присвятили свої дослідження такі вчені, як Н. Болотіна, Х. Босак, К. Бугайчук, М. Гринишина, Л. Денісова, О. Кісіль, Л. Князькова, П. Коломоєць, Н. Кочеткова, О. Мальцева. Однак з огляду на швидкий розвиток сучасної доктрини права порушені питання потребують подальшого висвітлення.

Мета дослідження полягає у формулюванні пропозицій щодо організаційно-правових заходів удосконалення соціального захисту працівників Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи правовий статус працівника органів внутрішніх справ з часів проголошення незалежності України до 2015 року та правовий статус працівника Національної поліції України досі, маємо зазначити, що і в першому, і в другому випадках соціальна захищеність залишається другорядною. Нормативно-правова база, сформована на основі радянських законів, не відображає сучасних потреб і, на жаль, не може забезпечити належного соціального захисту співробітників правоохоронних органів.

Проблеми нормативно-правового забезпечення регулювання соціального захисту працівників Національної

поліції не вивчені повною мірою, тому залишаються предметом досліджень науковців.

Ми приєднуємо до слів К. Бугайчука, який наголошує на тому, що соціальний захист поліцейських, безперечно, переминається зі специфікою їх правового статусу як представників держави; рівнем авторитету поліцейського та престижності служби, результативності виконання поліцейських завдань та функцій тощо. Таким чином, соціальна захищеність має компенсувати інтенсивність та складність служби в поліції, заохочувати службову діяльність та дисциплінувати особовий склад, зумовлювати мінімізацію проявів корупції в роботі поліцейських [1, с. 59].

Питання соціального захисту населення завжди поставало гостро, було дискусійним та не втрачало своєї актуальності, навіть якщо воно стосувалося окремих категорій громадян. Сутність соціального захисту поліцейського полягає у захищеності його як громадянина, що знаходить відображення в Конституції України, яка гарантує кожному громадянину право на соціальний захист, а працівникам правоохоронних органів законодавством України додатково передбачено соціальні пільги та гарантії у зв'язку зі специфічними умовами проходження служби та усіма негативними ризиками, пов'язаними зі специфікою роботи.

На важливості цього питання акцентують увагу міжнародні нормативно-правові акти, зокрема Загальна декларація прав людини, прийнята у 1948 році, як фундаментальний міжнародний документ з прав людини, який містить норми, що лягли в основу українського соціального законодавства. Так, у окремих статтях Загальної декларації прав людини, присвячених соціальним правам, проголошено право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на оптимальне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку; право кожного на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та потрібне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я і добробуту самої особи та її сім'ї, а також право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншої загрози існуванню через незалежні від особи обставини. Також у цьому документі міститься гарантія названих у ній прав і свобод людини, яка закріплює право кожної людини на соціальний і міжнародний порядок, за якого права й свободи, визначені цим документом, можуть бути повністю втілені [2].

Ще одним важливим міжнародним документом, який містить міжнародні звичай та договірні норми у сфері соціального захисту, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий у 1966 році. Хоча зазначений документ більше орієнтований на захист саме громадянських та політичних прав, він містить окремі положення щодо захисту соціальних прав, отже, право кожної людини на свободу об'єднання з іншими, включаючи право на створення й вступ до профспілки для захисту своїх законних інтересів [3].

В Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, прийнятому у 1966 році, акцентовано увагу на походженні проголошених ним прав, тобто вони беруть свій початок з особистісного аспекту, а саме людської гідності, вільної від страху та нужденності, оскільки лише за цих умов кожен зможе користуватися своїми економічними, соціальними й культурними правами. Окремі статті цього документа присвячені гарантіям права на працю, зокрема права кожного на справедливий й належний умови праці, права на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, права кожного на достатній життєвий рівень для нього і його родини [4].

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, прийнята у 1950 році, за своїм змістом дещо схожа на Міжнародний пакт про громадянські і політичні права з огляду на те, що створена для захисту громадянських і політичних прав людини [5].

Важливим міжнародним документом є ратифікована Україною Європейська соціальна хартія 1961 року, в якій також особливу увагу приділено безпечним та здоровим, гідним та справедливим умовам праці, а також праву на справедливу винагороду, яка дасть можливість забезпечити достатній рівень життя як працівника, так і його родини. Не залишилося поза увагою право всіх працівників та роботодавців на свободу об'єднання у національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Цей документ передбачає право всіх працівників та їхніх утриманців на соціальне забезпечення. Кожна малозабезпечена людина має право на соціальну та медичну допомогу. Кожна людина має право користуватися соціальними службами [6].

Враховуючи вищевикладене, ми бачимо, що ХХ ст. було досить насичене політичними, економічними та соціокультурними подіями, які привели до усвідомлення цінності життя та здоров'я, честі та гідності людини, а також необхідності задоволення її потреб для забезпечення життєдіяльності. Таким чином, сучасне покоління отримало низку міжнародних нормативно-правових актів, які проголошують фундаментальні людиноцентристські права, які стали рушійною силою для створення національного соціального законодавства багатьох демократичних країн, зокрема України.

На сучасному етапі розвитку української доктрини права науковці не припиняють досліджень та пошуків максимально ефективних шляхів вирішення цих питань.

Так, П. Коломоєць у своїй науковій праці зазначає, що в рамках проведення реформи правоохоронних органів слід приділити значну увагу вдосконаленню національного законодавства у сфері соціального захисту працівників поліції, зокрема стосовно соціальних гарантій та соціальних виплат. На думку дослідника, серед заходів, спрямованих на зміцнення гарантій у сфері соціального захисту поліцейських, доцільно виокремити такі:

- 1) запровадження цільових довгострокових гарантій (навчання, страхування тощо);
- 2) чітке визначення типу соціальної послуги, яка матиме «характер бонусу» у зв'язку зі специфікою служби (першочергове забезпечення житлом, проїзд на роботу тощо);
- 3) визначення виду та розміру гарантованої соціальної допомоги, яка є важливою та затребуваною для правоохоронців (компенсація за найм житла тощо);
- 4) дослідження та з'ясування необхідності інших видів соціального забезпечення [7, с. 45–46].

Проблематиці соціального захисту поліцейських присвятила свої наукові праці Л. Князькова, зокрема аспекту правового регулювання пенсійного забезпечення, яке є вагомою складовою частиною досліджуваного нами питання. На думку науковця, заходи соціального захисту неодмінно мають компенсувати специфічний характер служби в правоохоронних органах, заохочувати службову діяльність співробітників, скеровувати мінімізацію корупційних проявів у службовій діяльності поліцейських. Вчена слушно зауважує, що для забезпечення ефективної діяльності правоохоронних органів вкрай важливо застосувати якісно нові прийоми та способи, запровадити справжній відчутні зміни в організаційно-правових засадах роботи поліції, зміцнення її авторитету, встановлення взаємодії між поліцією і народом, дієві механізми попередження корупції в правоохоронних органах і протидії їй. Ці заходи можна запровадити, однак за умови прийняття нової концептуальної програми організаційно-правових засад, спрямованої на зростання рівня соціального захисту поліцейського, оскільки ефективність роботи поліцейського тісно пов'язана з його соціальним захистом [8, с. 50, 53].

На думку Л. Денісової, характерною особливістю соціального захисту працівників поліції та їхніх сімей є те, що таке забезпечення повністю покладено на державу, тоді як для більшості громадян держава тільки створює

оптимальні умови забезпечення себе своєю працею самостійно. Визначальним є факт того, що працівники поліції зокрема та державні службовці загалом забезпечуються грошовими виплатами безпосередньо з державних коштів. З огляду на те, що їм заборонено займатися іншими прибутковими видами діяльності, держава має виокремити напрям соціального забезпечення цих осіб як пріоритетний [9, с. 11].

К. Бугайчук дотримується позиції, що результативний соціальний захист поліцейських неможливий без фундаментального нормативно-правового забезпечення, яке не лише містить відповідні соціальні права, але й забезпечує соціальні гарантії їх реалізації. На думку науковця, задля вдосконалення механізму соціального захисту працівників правоохоронних органів та забезпечення їм належних умов праці, зміцнення мотивації виконання службової діяльності необхідно змінити Закон України «Про Національну поліцію», що, безперечно, відобразиться на рівні безпеки як окремого громадянина, так і держави загалом. Також автор звертає увагу на те, що потребують чіткого визначення та додаткових гарантій питання тривалості робочого часу поліції, житлового забезпечення, оплати праці.

Окремим аспектом є встановлення пільгової системи для поліції як додаткове стимулювання до вступу на службу в правоохоронні органи та максимізація виконання службових завдань. В цьому разі актуальним було би повернення скасованих пільг на оплату житлово-комунальних послуг працівникам поліції [1, с. 59].

О. Кісіль у своїй науковій праці зазначає, що проблематика соціального захисту поліцейських нерозривно пов'язана з використанням ними права на працю. Автор називає одним із заходів соціального забезпечення поліцейських, що спрямовано саме на відшкодування шкоди, завданої життю та здоров'ю поліцейського, пов'язаної зі службовою діяльністю, одноразову грошову допомогу в разі загибелі, смерті, чи втрати працездатності поліцейського [10, с. 116].

Враховуючи вищевикладені точки зору науковців та проаналізовані міжнародні нормативно-правові акти, ми бачимо, що праця є визначальною основою людської життєдіяльності. Саме належні умови праці та винагорода за неї здебільшого є вирішальними мотиваційними факторами. Досягнення стійкого рівня соціального захисту працівниками поліції є запорукою успішного здійснення службової діяльності, мінімізації проявів корупційних явищ, стримування плинності кадрів та мотивацією до вступу на службу в правоохоронних органах.

Як слушно зауважує Х. Босак, закони, зокрема ті, що прийняті у другій редакції, здебільшого зазнають змін та доповнень, що свідчить про поспішність у підготовці, розгляді та прийнятті нормативних актів, про недостатнє юридичне та змістовне опрацювання проєктів, прийняття їх без відповідних економічних, фінансових обґрунтувань, а також без урахування положень уже чинних законів. Законодавство про грошові виплати характеризується особливою нестабільністю й частими змінами. Така тенденція, на жаль, приводить до зниження престижу законів, розуміння їх загальнообов'язковості. Крім того, така мінливість призводить до мінімізації показників ефективності та якості у роботі практичних працівників, плутанини у суспільстві. Відслідковується безсистемний та хаотичний характер створення плацдарму нормативно-правових актів у сфері соціального захисту [11, с. 157–158].

Аналізуючи Закон України «Про Національну поліцію», відзначаємо, що проблематиці соціального захисту працівників Національної поліції приділено недостатньо уваги, оскільки задекларовані норми не відображають гідних умов соціального захисту, а також практично відсутня можливість реалізації заявлених соціальних гарантій у зв'язку з незлагодженою роботою державних органів, відсутністю чіткого нормативно-правового закріплення та механізму застосування.

З огляду на вищевикладене та наукові напрацювання вчених, приєднуючись до висловлених позицій, можемо зробити висновок, що серед найактуальніших напрямів соціального забезпечення поліцейських сучасні науковці-дослідники виокремлюють такі:

- оплата праці;
- належні умови праці;
- розмежування робочого часу й часу відпочинку;
- забезпечення житлом;
- соціальне та медичне страхування;
- врегулювання пенсійного забезпечення.

Означене питання не втрачає своєї актуальності та перебуває у постійному дослідженні, тому цей перелік, на нашу думку, не може бути вичерпним.

Крім того, здійснюючи аналіз національного законодавства у досліджуваній галузі та доктрині права, не можемо не помітити деяку одноставність думок науковців стосовно заходів, спрямованих на вдосконалення гарантій соціального захисту працівників Національної поліції та шляхів їх ефективної реалізації. Так, більшість учених обґрунтовує думку про необхідність внесення змін до правової основи діяльності поліції, а саме Закону України «Про Національну поліцію». З огляду на те, що цей Закон є відносно новим, він не відображає повною мірою соціальну захищеність поліцейських, про що свідчить велика кількість дублюючих та відсилочних норм.

В ракурсі нашого дослідження, ґрунтуючись на сучасному стані законодавства та наукових розробках, зупинимось на таких пріоритетних напрямках, які потребують негайного доопрацювання та додаткового гарантування:

- 1) чітке розмежування робочого часу та часу відпочинку, оскільки сьогодні немає законодавчого визначення й чіткого розмежування цих категорій, внаслідок чого поліцейські працюють понаднормово за рахунок особистого часу;
- 2) медичне страхування поліцейського у зв'язку зі специфікою служби та підвищеною загрозою життю та здоров'ю;
- 3) житлове забезпечення поліцейських та членів їх сімей, які проживають з ними й потребують такого забезпечення (відомчі програми житлового фінансування);
- 4) гідна оплата праці з урахуванням усіх професійних ризиків;
- 5) психоемоційна адаптація працівників поліції, адже проходження служби в правоохоронних органах нерозривно пов'язане як з фізичним навантаженням, так і з психоемоційним перевантаженням та напруженістю.

Ми пропонуємо виокремити такі організаційно-правові заходи вдосконалення соціального захисту працівників Національної поліції України:

- 1) кодифікація нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення загалом та поліції зокрема з виділенням відповідних норм в окрему книгу, що дасть змогу логічно упорядкувати їх; кодифікування законів дасть змогу швидше відстежити «відмираючі» норми, які втрачають свою актуальність, та впорядкувати діючі норми, а також уникнути дублюючих та бланкетних норм;
- 2) вивчення та використання зарубіжного досвіду розвинутих країн, зокрема держав-членів Євросоюзу (з огляду на прагнення України до рівноправного членства);
- 3) встановлення системи пільг, за якої б розмір наданої пільги прямо залежав від вислуги, що також виступатиме як додаткова мотивація вступу на службу до правоохоронних органів та стримування плинності кадрів;
- 4) заходи, спрямовані на відновлення іміджу професії та авторитетності серед населення й установа пресупозитиві правоти поліцейського на законодавчому рівні; презумпція правоти поліцейського полягає у здійсненні ним посадових обов'язків завідомо законно в межах повноважень; якщо громадянин не згоден з вимогами поліцейського, він має підкоритися, а потім оскаржити дії або бездіяльність представника закону;

5) підвищення рівня обізнаності серед працівників Національної поліції щодо способів захисту своїх соціальних прав шляхом проведення тематичних семінарів, тренінгів, онлайн-навчачь задля надання роз'яснень та послідовності дій.

Висновки. Без фундаментального економічно та фінансово обґрунтованого, актуалізованого до потреб сучасності законодавчого плацдарму та дієвого механізму його реалізації ефективний соціальний захист працівників Національної поліції неможливий, тому задля підвищення рівня соціального захисту та наближення його до

належного рівня демократичної соціальної правової держави необхідно якомога більш повно, всебічно, з використанням зарубіжного досвіду вдосконалити національне законодавство у галузі соціального захисту шляхом закріплення на законодавчому рівні таких визначальних категорій соціальних прав та гарантій працівників поліції: «робочий час», «відпустка поліцейського», «крайня необхідність відкликання з відпустки», «грошове забезпечення» задля уникнення прогалин та забезпечення відповідного адміністративно-правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бугайчук К. Правове регулювання підвищення рівня соціального захисту поліцейських. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 11 квітня 2019 року). Харків, 2019. С. 59–61.
2. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена Резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 10.12.2020).
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16 грудня 1966 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/995_043 (дата звернення: 10.12.2020).
4. Міжнародний пакт про громадянські і економічні, соціальні і культурні права : прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16 грудня 1966 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 12.12.2020).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13 від 4 листопада 1950 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 12.12.2020).
6. Європейська соціальна хартія : Хартія Ради Європи від 18 жовтня 1961 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300#Text (дата звернення: 12.12.2020).
7. Коломоєць П. Шляхи удосконалення правового регулювання гарантій реалізації трудових прав поліцейських. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Ч. 3. С. 44–49.
8. Князькова Л. Проблеми правового регулювання обчислення, виплати та перерахунку пенсій колишнім працівникам міліції. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 50–54.
9. Денісова Л. Правове регулювання соціального забезпечення працівників поліції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.
10. Кісіль О. Деякі проблеми правової регламентації соціального забезпечення поліцейських в Україні. *Форум права*. 2016. № 3. С. 116–120. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_23.pdf (дата звернення: 15.12.2020).
11. Босак Х. Щодо вдосконалення соціального захисту співробітників внутрішніх справ України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 154–166.