

МИКОЛА АНАТОЛІЙОВИЧ САМБОР,


кандидат юридичних наук,

член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,

Прилуцький районний відділ поліції ГУНП в Чернігівській області;

голова первинної профспілкової організації ПРВП ЧОО ПАП ОВС України,

депутат Прилуцької районної ради Чернігівської області;

 <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,

e-mail: nikolas783@ukr.net

ДОДАТКОВА ДОПЛАТА ДО ГРОШОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПІД ЧАС КАРАНТИНУ: АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД УПОВНОВАЖЕНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЩОДО УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ ПРО ЇЇ ВИПЛАТУ

Досліджено норми позитивного права, що містять приписи про встановлення та виплату додаткової доплати до грошового забезпечення під час карантину для поліцейських. Усебічне, повне й об'єктивне дослідження правових підстав здійснення додаткової доплати до грошового забезпечення поліцейських на час карантину є неможливим без розуміння практики правозастосування і тлумачення, яке застосовують уповноважені посадові особи під час ухвалення рішень про здійснення або відмову у здійсненні додаткової доплати до грошового забезпечення поліцейських. Проаналізовано нормативно визначені підстави для додаткової доплати та фактичне обґрунтування застосування таких доплат для поліцейських. Додатково обґрунтовано правову позицію щодо необхідності додаткових доплат для всіх поліцейських, виходячи із завдань, які стоять перед органами Національної поліції, та надання поліцейськими поліцейських послуг населенню.

Ключові слова: карантин, поліція, додаткові доплати, грошове забезпечення, поліцейські послуги, правопорядок, публічна безпека.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Права, свободи й інтереси людини є невичерпним джерелом для нових і нових пошуків. І це не лише через те, що права, свободи й інтереси є невичерпними за своєю кількісною характеристикою та якісним наповненням змісту, а й через те, що кожен темпорально-правовий період розвитку людства та суспільних відносин вносить свої, притаманні наявному праворозумінню і правовій культурі, особливості їх розуміння, використання та здійснення. Водночас не менш важливим є формування природно-правової і такої, що ґрунтується на її фундаменті, позитивістської концепції розуміння прав, свобод та інтересів для суб'єктів публічно-правової сфери суспільного життя, одним із ключових учасників якого є держава, її апарат та окремі посадові особи, уповноважені на реалізацію функцій держави. Подекуди саме праворозуміння державою та її апаратом змісту прав, свобод та інтересів, а також їх використання, здійснення, наявний адміністративний розсуд щодо вказаних правових категорій та забезпечення їх реалізації істотно впливають на здійснення прав, свобод та інтересів учасниками суспільних відносин у

конкретних соціумі та державі. У суспільстві утвердилися переконання та доктрина про існування поколінь прав і свобод людини, про їх класифікацію за сферами життєдіяльності (соціальні, економічні, політичні), за належністю до певної професії чи виконуваної роботи тощо.

Людина зазвичай не сприймає свої права, свободи й інтереси як щось особливе, від наявності чого залежать її існування і задоволення потреб. Про права, свободи й інтереси навряд чи хто навмисне згадає, коли відсутні будь-які перепони на шляху до їх використання та здійснення. Коли є чисте довкілля, органічні продукти, навряд чи хто згадає про право особи на безпечне для життя і здоров'я довкілля, проголошене у ст. 50 Конституції України, та його складові, визначені у галузевому законодавстві. Працівники не згадують про гарантовані їм права на страйк, на гідну оплату праці та забезпечення умов життєдіяльності, коли мають гарну роботу, безпечні умови праці та гідну оплату праці, яка надає можливість не виживати, а достойно жити, задовольняючи наявні інтереси.

Усі люди мають право проживати в гідних умовах та в умовах свободи, користуватися

плдами соціального прогресу, зазначається у ст. 1 Декларації соціального прогресу та розвитку¹ від 11 грудня 1969 р. Соціальний прогрес та розвиток потребують повного використання людських ресурсів, ураховуючи, зокрема, забезпечення верствам населення, які перебувають у несприятливих умовах, рівних можливостей соціального й економічного розвитку з метою створення ефективного інтегрованого суспільства, стверджується у ст. 5 цієї Декларації. Соціальний прогрес та розвиток мають спрямовуватися на постійне зростання матеріального і духовного рівня життя всіх членів суспільства за умови поважання та здійснення прав людини й основоположних свобод шляхом забезпечення права на працю, створення справедливих і сприятливих умов праці, забезпечення без будь-якої дискримінації справедливої винагороди за працю, встановлення мінімального рівня заробітної плати, достатньо високого для забезпечення задовільного рівня життя, що проголошується частиною 2 Декларації соціального прогресу та розвитку, зокрема у ст. 10.

Стан дослідження проблеми

Дослідження соціальних прав, свобод та інтересів людини і громадянина в Україні мають ґрунтовні результати. Предметом досліджень соціальні права, свободи та інтереси обрали такі знані в Україні фахівці у галузі права, як В. Андріїв, С. Венедіктов, І. Лагутіна, М. Іншин, О. Ярошенко та інші. Разом із цим дослідження соціальних і трудових прав, свобод та інтересів поліцейських не мають достатнього висвітлення. Причин для того багато, зокрема те, що поліція є новоствореним органом виконавчої влади, а також те, що сприйняття трудових і соціальних прав, свобод та інтересів поліцейських відбувається на основі сформованих за радянського періоду підходів до їх розуміння; негативними є публікації у засобах масової інформації, однак не вони визначають мету цієї статті. Попри все поліцейські є громадянами України, які мають рівні з іншими громадянами права, свободи й інтереси, а також мають додаткові права, свободи та інтереси, зумовлені створенням додаткових соціальних, трудових і правових гарантій для суб'єктів, які виконують правоохоронні функції держави та потребують додаткових засобів захисту їхніх прав і свобод.

¹ Декларація соціального прогресу та розвитку : від 11.12.1969 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_116 (дата звернення: 23.03.2021).

Мета і завдання дослідження

Ураховуючи викладене, *метою* дослідження обрано з'ясування наявних правових підходів до визначення правових умов та підстав для здійснення доплати до грошового забезпечення поліцейських в умовах карантину та можливостей адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень.

Мета дослідження досягається вирішенням таких *завдань*: висвітлення норм позитивного права, які визначають порядок, підстави й умови здійснення доплати до грошового забезпечення поліцейських в умовах карантину з огляду на розсуд уповноважених посадових осіб органів поліції здійснювати такі доплати; визначення адміністративного розсуду уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо визначення підстав для здійснення доплати до грошового забезпечення поліцейських в умовах карантину; врахування природно-правових та позитивістських засад у правовій системі України під час створення соціально-економічних гарантій надання поліцейських послуг поліцейськими в умовах карантину.

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному дослідженні адміністративного розсуду уповноважених посадових осіб щодо ухвалення рішень про здійснення додаткових доплат до грошового забезпечення поліцейських на час дії карантину, його обґрунтування у контексті забезпечення трудових і соціальних прав поліцейських в умовах карантину та гарантій захисту поліцейських і членів їхніх сімей від негативних факторів коронавірусної інфекції.

Виклад основного матеріалу

На наш погляд, є обґрунтованим та належним чином умотивованим те, що незалежно від займаної посади поліцейські, які у період карантину виконували повноваження поліції та службові (посадові) обов'язки, мають надане та гарантоване державою право на соціальні гарантії в зумовлених поширенням коронавірусної інфекції умовах, що ускладнюють надання поліцейських послуг, а саме право на додаткові доплати до грошового забезпечення на підставі та у розмірах, визначених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 375. Переконані, що соціальні гарантії поліцейських, визначені вищим за юридичною силою нормативно-правовим актом, не мають звужуватися та обмежуватися підзаконними актами, які мають меншу юридичну силу, а саме це демонструється на зазначеному прикладі. Додаткові соціальні гарантії поліцейських

під час карантину зумовлюються не стільки їх статусом, скільки тими завданнями та функціями, які поліцейські продовжують виконувати у соціумі, надаючи суспільству та окремим його членам поліцейські послуги, не маючи можливості скористатися тими додатковими гарантіями, які держава запроваджує для своїх громадян, усього населення з метою збереження їх життя і здоров'я від коронавірусної інфекції (наприклад, обмеження соціальних контактів, обмеження чи припинення роботи низки закладів тощо, які обмежують поширення коронавірусної інфекції та знижують ризики заразитися інфекційною хворобою, що становить небезпеку для здоров'я і життя людини). Зниження рівня соціальних гарантій шляхом позбавлення додаткових доплат поліцейським за надання поліцейських послуг під час карантину зумовлює їх неоднаковий статус, у переважній більшості зумовлений не об'єктивними факторами, а виключно суб'єктивним. У наявних умовах загострення коронавірусної інфекції і тих негативних наслідків, які остання становить для життя і здоров'я людей, держава повинна всіляко підтримувати і сприяти соціальним гарантіям захисту осіб, які продовжують надавати послуги населенню [1, с. 77–78]. Водночас окремі посадові особи в умовах відсутності імперативних норм щодо визначення кола суб'єктів, які мають право на відповідні виплати, а також підстав для таких виплат, прагнуть застосувати власний адміністративний розсуд, спрямований на звужене і неточне, якщо не сказати «неправове», тлумачення та застосування відповідних норм підзаконних правових актів, які визначають умови, приводи й підстави для здійснення додаткової доплати до грошового забезпечення поліцейських під час карантину як додаткової соціальної гарантії для поліцейських та членів їхніх сімей, спрямованих на створення гідних умов додаткового захисту поліцейських від негативного впливу коронавірусної інфекції.

Україна у політичному та правовому аспекті демонструє прагнення до єднання з європейською сім'єю держав, що є наслідком її геополітичного місцезнаходження, а також свідомим вибором українського народу. Такі прагнення зумовлюють кроки у глобалізації та зближенні правових систем України та Європейського Союзу, насамперед щодо визнання, забезпечення використання і здійснення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, зокрема у Європі є поширеним природно-правовий підхід до розуміння прав, свобод та інтересів людини і необхідності відповідних гарантій їх захисту й охорони.

Звернемося до Європейської соціальної хартії. Кожна людина повинна мати можливість заробляти собі на життя професією, яку вона вільно обирає. Усі працівники мають право на справедливі умови праці, на безпечні та здорові умови праці та на справедливу винагороду, яка забезпечить достатній життєвий рівень для них самих та їхніх сімей, проголошено у ч. 1 Європейської соціальної хартії. Відповідно до пунктів 21, 22 і 26 цієї хартії працівники мають право отримувати інформацію і консультації на підприємстві, брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища на підприємстві, на гідне ставлення до них на роботі. Отже, поліцейські, як і працівники інших професій, мають гарантоване право на справедливу винагороду, що буде пропорційною складності та небезпеці їхньої праці, а також гарантуватиме достатній рівень життя поліцейського та членів його сім'ї.

У ст. 1 Європейської соціальної хартії визнано, що з метою забезпечення ефективного здійснення права на працю слід ефективно захищати право працівника заробляти собі на життя професією, яку він вільно обирає, а у ст. 2 зазначено: «з метою забезпечення ефективного здійснення права на справедливі умови праці встановити розумну тривалість робочого дня і тижня та поступово скорочувати робочий тиждень настільки, наскільки це дає змогу підвищення продуктивності праці та інші відповідні фактори; усунути ризики, властиві роботам з небезпечними або шкідливими для здоров'я умовами праці, а у випадках, коли усунути або достатньою мірою зменшити такі ризики ще неможливо, встановити для працівників, зайнятих на таких роботах, скорочену тривалість робочого часу або додаткові оплачувані відпустки».

Застосовуючи вказані вище норми міжнародного документа до професії поліцейського, можна зробити висновок про те, що держава впродовж 30-річного свого існування не приділяє належної уваги професії правоохоронця, який захищає інтереси суспільства й держави, права і свободи людини та громадянина. Наприклад, наявна система відомчих лікувальних закладів є досить віддаленою від суб'єктів, яким вона надає чи повинна надавати послуги; скасовано додаткові доплати для поліцейських, а також додаткові матеріальні блага для сімей поліцейських, які існували навіть ще у 90-х роках минулого століття.

Міжнародні документи, які ратифікувала Україна, взявши на себе зобов'язання щодо захисту трудових та соціальних прав громадян,

підкреслюють важливість захисту прав працівників на безпечні умови праці та гідну оплату праці, зокрема тих, які ризикують своїм життям і здоров'ям в інтересах держави та суспільства, адже служба у поліції є державною службою особливого характеру, як зазначається у ч. 1 ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію», а тому поліцейські, які її реалізують, мають право на створення необхідних соціальних і трудових гарантій, серед іншого й додаткових, спрямованих на створення гідних умов їхнього життя, у вигляді додаткової доплати до грошового забезпечення за виконання завдань із надання поліцейських послуг під час карантину.

Не менш важливими є національні традиції в розбудові правової системи України як соціальної держави, діяльність якої спрямовано на створення найсприятливіших умов існування та розвитку особистості.

Згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (ст. 46, 48) тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі й ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян¹.

Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги до прав та свобод людини і їх непорушності, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальноновизнаних прав і свобод людини та громадянина, серед іншого майнових прав (ст. 1, ч. 2 ст. 3, статті 21, 22, 64 Конституції України)². Разом із визнанням та прого-

лошенням прав і свобод важливою складовою є створення державою умов для їх здійснення шляхом реалізації повноважень державних органів та їх посадових осіб. Об'єктивні обставини здійснення виплат є обов'язком держави, що створює додаткові гарантії для її громадян, які не в змозі внаслідок необхідності виконання функцій держави з надання правоохоронних послуг населенню обмежити чи припинити їх надання. Водночас із запровадженням таких додаткових виплат держава створює додаткові перепони в їх отриманні.

Укотре переконаємося, що наявність відповідних декларацій про права, свободи й інтереси людини і громадянина, їх захист та охорона з боку держави та її органів наражаються на упередження та заборони представників державної влади, що сформувалися в останніх ще за часів радянського періоду або ж демонструють спротив демократичним перетворенням, прагнення таких представників публічної адміністрації за будь-яку обставину утримати владу над людьми, які через підлеглість залежать від них. У зв'язку із цим переконані, що профспілковий рух в Україні має у собі пережитки минулого та характеристики профспілок Сполучених Штатів Америки 20–30 років минулого століття, коли власники всіляко намагалися зробити такі об'єднання підконтрольними собі.

Зі сказаного вбачається, що зрушення у напрямку утвердження верховенства права у правовій системі України відбуваються, навіть офіційне тлумачення Основного Закону України Конституційним Судом України підтверджує прагнення країни до демократії, коли людина, її честь та гідність, права і свободи визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Разом із цим у державному апараті присутні посадовці, які бажають завдяки наданим повноваженням зберігати суб'єктивний вплив на підлеглих працівників, гальмуючи прогресивний розвиток системи права і законодавства.

Переходячи до діяльності Національної поліції України як суб'єкта забезпечення карантину, варто вказати на такі проблемні напрями: правові, внутрішні організаційні та

¹ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності) : від 17.03.2005 № 1-рп/2005 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-05> (дата звернення: 23.03.2021).

² Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) : від 22.09.2005 № 5-рп/2005 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05> (дата звернення: 23.03.2021).

зовнішні організаційні, зокрема зумовлені й існуванням правового конфлікту в різних його видах і формах, а також за участі різних суб'єктів. Так, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» надає можливість зробити висновок про те, що до обов'язків поліцейського (ст. 18) забезпечення карантинних заходів у разі його запровадження не входить. У свою чергу, до основних повноважень поліції (ст. 23) віднесено лише сприяння у забезпеченні відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості (п. 24). Тут виникає питання, оскільки в Україні було введено режим надзвичайної ситуації та оголошено карантин на всій території держави, що не є тотожним правовому режимові надзвичайного стану. Що стосується внутрішньої організації забезпечення поліцією заходів карантину, то цільові інструктажі за участю кваліфікованих медичних працівників (інфекціоністів) із поліцейськими не проводились [2, с. 9–10]. Детальніше розглянемо правові та внутрішні організаційні аспекти забезпечення достатнього рівня грошового забезпечення поліцейських під час карантину, який гарантується державою шляхом додаткових доплат.

Відповідно до ст. 43 Конституції України¹ кожен має право на працю, що охоплює можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Кожен має право на належні, безпечні та здорові умови праці, зазначається у конституційній нормі прямої дії. Очевидно, що державна служба у поліції є лише видом реалізації права на працю. Кожна праця має бути належно оплаченою, саме забезпечення права заробляти працею на гідне життя є метою заробітної плати.

Недарма законодавча дефініція, сформульована у ч. 1 ст. 94 КЗпП України², має такий зміст: заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 23.03.2021).

² Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 23.03.2021).

Примітним є те, що поліцейські не отримують заробітної плати, тобто не мають грошової винагороди за виконання повноважень із надання поліцейських послуг. Цікавим є те, що відповідно до ст. 94 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, інтенсивності та умов служби, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання. У такий спосіб на законодавчому рівні передбачено можливість додаткових гарантій захисту трудових та соціальних прав поліцейських в умовах, що ускладнюють виконання повноважень поліції. На наш погляд, такими умовами є існування інфекційної хвороби – коронавірусу.

Водночас відповідно до п. 4 ч. 10 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» гарантією професійної діяльності поліцейського є своєчасне і в повному обсязі отримання грошового забезпечення та інших компенсаційних виплат відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів України.

Системно підходячи до розуміння цілей, які стоять перед грошовим забезпеченням поліцейських, та мети заробітної плати, можна зробити висновок про те, що і грошове забезпечення, і заробітна плата є відповідними винагородами для суб'єктів за виконання ними відповідної роботи. Отже, грошове забезпечення поліцейських є тим їхнім правом, що забезпечує гідні умови життя для поліцейського та членів його сім'ї внаслідок надання поліцейських послуг населенню у вигляді реалізації правоохоронної функції держави.

У традиційному розумінні діяльності визначальними поняттями змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображено відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена³.

³ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) : від 22.09.2005 № 5-рп/2005 // БД «Законодавство

Грошове забезпечення поліцейських складається з посадового окладу й окладу за спеціальним званням¹. Пунктом 2 Постанови про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції визначено, що виплата грошового забезпечення поліцейським Національної поліції здійснюється у порядку, що затверджується Міністерством внутрішніх справ. Простежуючи виконання вказаної імперативної норми, нагадаємо, що з цією метою ухвалено наказ МВС України «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських» від 6 квітня 2016 р. № 260². Змушені констатувати, що за рік запровадженого карантину чи однієї з його форм – адаптивного карантину, не говорячи про *lock down*, центральний орган виконавчої влади не спромігся внести зміни до згаданого Порядку щодо визначення правил здійснення додаткових доплат, зумовлених умовами проходження служби, а саме карантинном.

Крім того, слід наголосити на тому, що за рік існування Постанови про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції не визначено переліку посад поліцейських, які все ж таки мають контакт із населенням під час виконання обов'язків. Переконані в тому, що відсутність такого вичерпного переліку зумовлюється насамперед завданнями поліції – наданням поліцейських послуг, які здійснюють усі без винятку поліцейські, які надають ці послуги всім споживачам поліцейських послуг – населенню України. Створення спеціального переліку посад поліцейських, які матимуть право на додаткові доплати до грошового

забезпечення, створить юридичні умови обмежень для керівників поліції, які зможуть, використовуючи адміністративний розсуд, залучати до надання поліцейських послуг обраних саме ними поліцейських, а не користуватися приписами нормативно-правових актів.

За таких умов поліцейські повинні мати додаткові гарантії виконання вказаних функцій держави та надання поліцейських послуг, адже надання останніх не переривалося і не обмежувалося під час карантину.

Унаслідок цього слід говорити про комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту їх та їхніх сімей, зумовлений особливістю професійних обов'язків, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, жорсткими вимогами до дисципліни, професійної придатності, певним обмеженням конституційних прав і свобод. Здійснення таких заходів не залежить від розміру доходів цих осіб чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер³. Очевидно, що поліцейські під час карантину, коли було обмежено роботу низки підприємств, установ та організацій, серед іншого державних, які були переведені на дистанційну форму виконання службових обов'язків, продовжили надання поліцейських послуг не лише у повсякденному режимі, а й в умовах запровадження посиленого варіанту оперативно-службової діяльності, коли було збільшено робочий час, заборонено відпустки, а також поліцейські додатково наражались на небезпеку захворіти на інфекційну хворобу, якою є коронавірус, через необхідність безперервності надання поліцейських послуг.

Водночас окремі уповноважені посадові особи мають власний правову культуру та розуміння нормативно-правових актів щодо застосування їх норм для регулювання суспільних відносин, зокрема приписів Постанови

України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05> (дата звернення: 23.03.2021).

¹ Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2015-п> (дата звернення: 23.03.2021).

² Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських : Наказ МВС України від 06.04.2016 № 260 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0669-16> (дата звернення: 23.03.2021).

³ Рішення Конституційного суду у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) : від 11.10.2005 № 8-рп/2005 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05> (дата звернення: 23.03.2021).

Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 375¹, що є результатом їх адміністративного розсуду, який може прямо суперечити природно-правовим і конституційним положенням верховенства права й дотримання прав, свобод та інтересів людини незалежно від належності до професії. Наказом МВС України «Про окремі питання організації оплати праці на період дії карантину» від 3 червня 2020 р. № 431 об'єктивно відображено та деталізовано приписи, сформульовані у Постанові Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 375. Однак у дорученні Голови Національної поліції України від 25 червня 2020 р. № 7789/01/29-2020 чітко визначено як обов'язок саме керівників (керівників міжрегіональних територіальних органів Національної поліції, головних управлінь Національної поліції та установ, що належать до сфери управління Національної поліції, і аж ніяк не інших уповноважених посадових осіб) визначати персональний перелік поліцейських, які забезпечували правопорядок і безпеку громадян та внаслідок виконання своїх обов'язків мали безпосередній контакт із населенням, і здійснювати відповідну доплату.

Деякі з посадових осіб за основу взяли зміст Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»², зазначаючи, що виключно ті поліцейські, які виконували за-

ходи, спрямовані на виконання цієї постанови, мали право на відповідну додаткову доплату до грошового забезпечення. Логіка у цьому, безперечно, є, якщо розглядати досліджуване питання виключно з огляду на необхідність обмеження кола суб'єктів, які мають право на таку доплату (економія бюджетних коштів, інколи навіть у власних інтересах, щоб у подальшому отримати відповідні преміальні за таку економію), та неврахування створених додаткових соціальних гарантій для працівників, які продовжили надання послуг населенню під час карантину – особливо це стосується надання поліцейських послуг за посиленого варіанту оперативно-службової діяльності, який стосувався кожного поліцейського незалежно від місця несення служби та посади. Однак породжує дискусію те, наскільки вказаний підхід відображає принцип верховенства права та дотримання прав і свобод людини, серед іншого людей, які працюють у певній професії – поліцейського.

По-перше, адміністративний розсуд уповноважених посадових осіб, наділених повноваженнями ухвалювати рішення та здійснювати додаткові доплати до грошового забезпечення поліцейських, полягає в інтелектуально-вольовій діяльності вказаних посадових осіб органів державної влади, що має ґрунтуватися на нормах позитивного права, здійснюється на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, і є пов'язаним із правовою оцінкою всіх обставин в їх сукупності, обґрунтованості та вмотивованості за своїм внутрішнім переконанням, керуючись власною правосвідомістю, спрямованою на утвердження верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, та пов'язується з ухваленням індивідуального акта застосування права [3, с. 120]. Незважаючи на це, посадові особи, уповноважені ухвалювати відповідні рішення, використовуючи дискреційні повноваження, у правозастосуванні демонструють звужене тлумачення понять, якими скористався суб'єкт правотворення під час формулювання приписів Постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 375, а саме таких понять, як «життєдіяльність населення», «адміністративні», «соціальні послуги», «забезпечення правопорядку і безпеки громадян». По-друге, підхід до здійснення додаткової доплати до грошового забезпечення поліцейських під час карантину виключно за виконання заходів, визначених у Постанові Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211, ставить під сумнів законність

¹ 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2020 № 375 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2020-п> (дата звернення: 23.03.2021).

² Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-п> (дата звернення: 23.03.2021).

виконання таких повноважень поліцією, оскільки такі повноваження не визначено у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»¹, а відповідно до ст. 24 цього Закону виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом. Однак такі заходи, як заборона відвідування закладів освіти її здобувачами, заборона проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів та заборона регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у приміському, міжміському внутрішньообласному і міжобласному сполученні не належать до повноважень поліції, що були визначені у законі. Тому виконувати додаткові завдання у період карантину можна виключно крізь призму виконання повноважень поліції, визначених у Законі України «Про Національну поліцію».

Слід розглянути аргумент уповноважених посадових осіб щодо здійснення додаткових доплат до грошового забезпечення поліцейських на час карантину, а саме те, що поліцейські, які забезпечували правопорядок і безпеку громадян, мають зазначатися в документальних джерелах, наприклад у Книзі нарядів, розстановках тощо (які, до речі, повинні мати (зберігати) у себе саме виконавці, на чому наголошують представники УФЗБО, коли вимагають повернення «безпідставно» виплачених доплат до грошового забезпечення поліцейських на час карантину). Із цього приводу хочеться наголосити на тому, що Книга нарядів, форму якої передбачено наказом МВС України «Про затвердження Інструкції з організації забезпечення, зберігання та експлуатації озброєння в Національній поліції України» від 11 жовтня 2018 р. № 828², є підставою для видачі поліцейському зброї, боєприпасів, спеціальних засобів та засобів індивідуального захисту, і аж ніяк не фіксацією надання поліцейських послуг окремо взятими поліцейськими, серед іншого надання поліцейських послуг під час

карантину. Під час надання поліцейських послуг поліцейські не завжди зобов'язані мати при собі зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту (бронежилет і захисний шолом) і засоби активної оборони (гумовий або пластиковий кийок, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії, засоби обмеження рухомості)³. Якщо ж поліцейські завжди повинні мати при собі відповідну зброю, боєприпаси та спеціальні засоби захисту, це має відобразитись у нормативно-правових актах, які регламентують надання поліцейських послуг, що стане додатковим засобом упровадження в суспільні відносини принципу законності у діяльності поліції, сформульованому, серед іншого, у статтях 6, 19 Конституції України та ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію».

Наголошення на тому, що у кожного поліцейського, щоб підтвердити своє право на додаткову доплату до грошового забезпечення за виконання обов'язків під час карантину, має бути відповідний наказ, копія Книги нарядів чи розстановка, викликають подив щодо законності таких вимог узагалі, а накопичення і зберігання зазначеної інформації, що міститься в таких документах, та їх матеріальних носіїв у кожного окремого поліцейського породжує питання щодо законності.

Нагадаємо, що відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України⁴ наказ є формою реалізації службових повноважень керівника, згідно з якими визначаються мета і предмет завдання, строк його виконання та відповідальна особа. Наказ має бути чітко сформульованим і не може допускати подвійного тлумачення. Наказ можна віддавати усно чи видавати письмово, серед іншого з використанням технічних засобів зв'язку, як зазначається у ст. 4 Дисциплінарного статуту Національної поліції України. Відповідно до ст. 5 цього ж статуту поліцейський

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 23.03.2021).

² Про затвердження Інструкції з організації забезпечення, зберігання та експлуатації озброєння в Національній поліції України : Наказ МВС України від 11.10.2018 № 828 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1249-18> (дата звернення: 23.03.2021).

³ Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : Наказ МВС від 27.04.2020 № 357 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20> (дата звернення: 23.03.2021).

⁴ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19> (дата звернення: 23.03.2021).

отримує наказ від керівника в порядку підпорядкованості та зобов'язаний неухильно та у визначений строк точно його виконувати. Забороняється обговорення наказу чи його критика. По-перше, письмова форма наказу не є обов'язковою, по-друге, накопичення та зберігання наказів поліцейським прямо не передбачено законодавством, а по-третє, підходи, які демонструють окремі уповноважені посадові особи щодо необхідності наявності виключно документальних даних, суперечить законодавчому припису про те, що наказ може бути й усним. Отже, доходимо висновку, що, з погляду суб'єктів, уповноважених ухвалювати рішення про здійснення додаткових доплат до грошового забезпечення на час карантину (а це є суб'єкти, уповноважені на видання відповідних наказів), саме останні повинні забезпечити організацію діяльності поліцейських з надання поліцейських послуг виключно на підставі письмових наказів.

Натомість хочеться зазначити, що у поліції взагалі правове регулювання наявності «розстановок» нарядів чи особового складу (за винятком проведення спеціальних поліцейських операцій) не врегульовано. На сьогодні в органах поліції взагалі існування такого документа нормативно не передбачено. Як результат, вимога про наявність таких документів ставить під сумнів фундаментальний принцип організації діяльності державних органів, сформульований у статтях 6, 19 Конституції України.

Таке тлумачення нормативно-правових актів окремими посадовими особами поліції свідчить про неврахування системних зв'язків національного та міжнародного законодавства щодо дотримання прав і свобод створення додаткових соціальних гарантій для осіб, які, виконуючи функції держави з надання поліцейських послуг, наражають себе та свої сім'ї на ризики захворюти, зокрема на інфекційні хвороби, такі як коронавірус. Сьогодні необхідно у зв'язку із цим розвивати розуміння значущості конституційних положень та їх системують зв'язків у національному законодавстві щодо дотримання, захисту й охорони прав і свобод людини, враховувати тлумачення та природно-правовий підхід до розуміння і захисту прав та свобод людини, які викладено у міжнародних документах та відображено у прецедентному праві Європейського суду з прав людини.

Статтею 1215 ЦК України визначено, що не підлягають поверненню безпідставно набуті: заробітна плата і платежі, що прирівнюються до неї, пенсії, допомоги, стипендії, від-

шкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, аліменти та інші грошові суми, надані фізичній особі як засіб для існування, якщо їх виплату проведено фізичною чи юридичною особою добровільно, за відсутності рахункової помилки з її боку і недобросовісності з боку набувача. До правовідносин щодо набуття грошових коштів без достатньої правової підстави, якщо ці кошти є заробітною платою і платежами, що прирівнюються до неї, і їх виплату проведено іншою особою добровільно, за відсутності рахункової помилки з її боку і недобросовісності з боку набувача, застосуванню підлягають положення ст. 1215 ЦК України, за якою зазначені грошові кошти поверненню не підлягають. Натомість окремі уповноважені посадові особи натхненно надсилають листи щодо необхідності «проводити роз'яснювальну роботу» про повернення вказаних коштів шляхом добровільного їх повернення як спонсорської безповоротної допомоги від поліцейського відповідній державній установі. Ці кошти слід повернути, оскільки поліцейські надавали населенню поліцейські послуги під час карантину відповідно до норм чинного законодавства, зокрема й виконуючи усні накази керівництва, наприклад озвучувані на відео- чи аудіоселекторних нарадах.

Очевидно, що виплачені доплати, які є елементом грошового забезпечення, до лічильних (рахункових) помилок, до яких належать неправильності в обчисленнях, дворазове нарахування заробітної плати за той самий період тощо, не належать. Не можуть вважатися ними не пов'язані з обчисленнями помилки в застосуванні закону й інших нормативно-правових актів, що, на думку дисциплінарної комісії, може ставатись. Водночас унаслідок такого адміністративного розсуду відповідних посадових осіб формується правова позиція щодо того, що усні накази не слід і не треба виконувати, виконанню підлягають виключно письмові накази, які мають індивідуальний характер, тобто містять відомості про посади, звання, прізвища, ім'я, по батькові, а можливо, і номери жетонів (що дасть змогу однозначно ідентифікувати поліцейського) конкретних поліцейських. Разом із зазначеними внутрішньоорганізаційними питаннями важливим є те, що право на доплату до грошового забезпечення поліцейського є гарантованим правом захисту трудових та соціальних прав поліцейського в умовах карантину, коли поліцейський сам перебуває в зоні дії небезпечної інфекційної хвороби, ще й наражає на небезпеку членів родини, з якими спільно проживає.

Водночас визначений законами України відповідно до положень ст. 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, зумовлено не їх непрацевдатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (ст. 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, серед іншого права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Тобто соціальні гарантії військовослужбовців та працівників правоохоронних органів впливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій¹. Отже, додаткова доплата до грошового забезпечення є правом поліцейського, що є результатом виконання ним його посадових (функціональних) обов'язків з надання поліцейських послуг під час карантину та дії тих небезпечних чинників, що стали підставою для запровадження такого карантину.

Висновки

Підсумовуючи дослідження, зазначимо, що у сфері прав і свобод людини незалежно від обраної нею професії не існує незначних та несерйозних прав і свобод. Україна як правова, соціальна держава у нормативно-правових актах відображає (фіксує) існування та можливість використання і здійснення трудових та соціальних прав представників окремих професій, які продовжують виконувати свої повноваження з надання послуг населенню в умовах, що містять негативні чинники, які загрожують життю та здоров'ю людини. Разом із цим адміністративний розсуд уповноважених посадових осіб завжди має втілювати насамперед принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини, а не

переслідувати реалізацію економічних приватних інтересів, серед іншого інтересів суб'єктів владних повноважень щодо створення умов обмеження таких гарантій соціальних і трудових прав поліцейських чи представників інших професій. Обмеження у застосуванні додаткових доплат до грошового забезпечення поліцейських на час карантину мають здійснюватися відкрито і виключно демократичним шляхом, як того вимагають конституційні норми прямої дії, через ухвалення законних рішень, які не викликають сумнівів у громадян, зокрема у представників конкретної професії – поліцейських. А тим часом адміністративний розсуд уповноважених посадових осіб під час ухвалення рішень про здійснення доплат до грошового забезпечення поліцейських на час пандемії коронавірусу щодо необхідності наявності письмових підтверджень виконання повноважень та реалізації завдань поліції суперечить законодавчим приписам щодо існування усних наказів, а отже, прямо суперечить законодавчим нормам. Указаний адміністративний розсуд щодо здійснення додаткових доплат до грошового забезпечення поліцейських виключно у разі виконання повноважень із забезпечення правопорядку, життєзабезпечення населення та надання послуг не відображає правової культури і знання змісту цих понять, що негативно відбивається на практиці правозастосування, утвердженні верховенства права, дотриманні прав і свобод людини, законності в суспільстві та серед представників окремих її груп, а також професій. Упевнені в тому, що важливою є конституційність підзаконних норм незалежно від ієрархії останніх у системі нормативно-правових актів, яку не можна підміняти адміністративним розсудом уповноважених посадових осіб на призначення та виплату доплати до грошового забезпечення поліцейських на час карантину, що є відповідним правом та гарантією захисту поліцейських від дії негативних факторів – коронавірусної інфекції. Така властивість досліджуваних нормативно-правових актів бере початок у природно-правовій основі правової держави, джерела влади держави та є спрямованою на дотримання прав і свобод людини, створення необхідних та достатніх гарантій захисту цих прав і свобод, зокрема й залежно від належності людини до певної професії, виконання якої зумовлює існування небезпеки для життя і здоров'я людини та членів її родини.

Насамкінець зазначимо, що додаткова доплата до грошового забезпечення поліцейських на час дії карантину є гарантією прав і

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої статті 59 Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) : від 17.03.2004 № 7-рп/2004 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-04> (дата звернення: 23.03.2021).

свобод поліцейських, спрямованою на їх захист від дії негативних факторів та загроз їхнім життю і здоров'ю в умовах карантину, спричиненого коронавірусною інфекцією. Повноваження кожного без винятку поліцейського спрямовано на надання поліцейських послуг, покликаних забезпечувати публічний порядок і безпеку, протидію злочинності, охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, що забезпечує можливість підтримання правопорядку, забезпечення життєзабезпечення

населення, а тому поліцейські мають гарантоване Конституцією та законами України, а також нормами підзаконних нормативно-правових актів право на додаткову доплату до грошового забезпечення на час дії карантину, і жоден адміністративний розсуд окремих посадових осіб не може позбавляти представників вказаної професії (поліцейських) надання державою гарантій виконання їх повноважень в умовах наявності ризиків та загроз життю і здоров'ю, а також гарантій захисту життя і здоров'я членів їхніх сімей.

Список бібліографічних посилань

1. Самбор М. А. Додаткова доплата до грошового забезпечення як соціальна гарантія прав поліцейських під час карантину в Україні. *Право і безпека*. 2020. № 3 (78). С. 64–79.
2. Превентивна діяльність Національної поліції в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації : наук.-практ. рек. / А. Є. Фоменко, Л. Р. Наливайко, К. В. Бахчев та ін. Дніпро : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2020. 116 с.
3. Sambor M. Administrative discretion in administrative-delict law. *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. 2018. Spec. Iss. 2 (92). Pp. 115–121.

Надійшла до редколегії 29.03.2021

САМБОР Н. А. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ДОПЛАТА К ДЕНЕЖНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОЛИЦЕЙСКИХ ВО ВРЕМЯ КАРАНТИНА: АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ЕЕ ВЫПЛАТЕ

Исследованы нормы позитивного права, содержащие предписания об установлении и выплате дополнительной доплаты к денежному обеспечению во время карантина для полицейских. Всестороннее, полное и объективное исследование правовых оснований осуществления дополнительной доплаты к денежному обеспечению полицейских на время карантина невозможно без понимания практики правоприменения и толкования, которое применяют уполномоченные должностные лица при принятии решений об осуществлении или отказе в осуществлении дополнительной доплаты к денежному обеспечению полицейских. Проанализированы нормативно определенные основания для дополнительной доплаты и фактическое обоснование применения таких доплат для полицейских. Дополнительно обоснована правовая позиция относительно необходимости дополнительных доплат для всех полицейских, исходя из задач, которые стоят перед органами Национальной полиции, и предоставления полицейскими полицейских услуг населению.

Ключевые слова: карантин, полиция, дополнительные доплаты, денежное обеспечение, полицейские услуги, правопорядок, общественная безопасность.

SAMBOR M. A. SUPPLEMENTAL PAY FOR CASH COLLATERAL OF POLICE OFFICERS DURING QUARANTINE: ADMINISTRATIVE DISCRETION OF AUTHORIZED OFFICIALS ON DECIDING ABOUT ITS PAYMENT

The author has researched the norms of positive law, which contain instructions on the establishment and payment of supplemental pay to the cash collateral during quarantine for police officers. A comprehensive, complete and objective study of legal basis for the supplemental pay to the cash collateral of police officers during quarantine is impossible without understanding the law enforcement practices and interpretation used by authorized officials when deciding whether or not to make the supplemental pay to the cash collateral of police officers. The normatively determined grounds for the supplemental pay and the actual substantiation of the application of such payments for police officers have been analyzed. Objectivity and completeness are impossible without analyzing all the arguments, including those voiced by the representatives of the administration of the territorial agencies of the National Police, as legal entities of public law. It has been emphasized that the administrative discretion of authorized officials should embody the principles of the rule of law, respect for human rights and

freedoms, and should not pursue the realization of economic private interests, including the interests of subjects of authoritative powers. Restrictions on the application of the supplemental pay to the cash collateral of police officers during quarantine are the direct restriction of the social rights of representatives of a particular profession – police officers. The legal position for protecting the social right of police officers for the supplemental pay, as well as the affiliation of this right to each police officer has been defended.

At the same time, the legal position on the need for the supplemental pay for all police officers has been additionally substantiated, based on the tasks facing the National Police and the provision of police services to the population.

The author has argued the legal position of the completeness of social rights of police officers during quarantine, which are impossible without appropriate the supplemental pay to the cash collateral of police officers during quarantine.

Key words: *quarantine, police force, supplemental pay, cash collateral, police services, law and order, public safety.*