


ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.3.03>

Сергій Миколайович Бортник,

доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет
внутрішніх справ (проректор);

 <https://orcid.org/0000-0002-5281-6007>,
e-mail: bortnyk@univd.edu.ua

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВ
ТА СВОБОД ПОЛІЦЕЙСЬКИХ**

Розглянуто обмеження прав і свобод громадян, які встановлюються законодавством у разі прийняття на службу в поліцію. Проаналізовано норми загального та спеціального законодавства, що регулюють службову діяльність поліцейських, на кшталт обмеження прав поліцейських і встановлення заборони на окремі види діяльності. Досліджено матеріали судової практики та наукові погляди вчених із зазначеного питання. Виявлено окремі прогалини в законодавстві, що обмежують права поліцейського під час проходження служби в поліції. Запропоновано шляхи вдосконалення та зміни до чинного законодавства, що регламентує питання встановлення обмежень для поліцейських під час проходження служби.

Ключові слова: поліцейський, права, правове регулювання, обмеження прав, спеціальне законодавство.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сучасна Україна впевнено крокує до стандартів європейської спільноти. На законодавчому рівні ухвалюється ціла низка нових законодавчих актів, вносяться зміни та доповнення в уже наявні, триває національна імплементація міжнародних норм права у закони та підзаконні акти національного рівня.

Триває трансформація і у структурі правоохоронної системи. Як відомо, одним із масштабних кроків стало реформування органів Міністерства внутрішніх справ України, метою якого було налаштування на соціально-сервісну функцію служби та максимальне її наближення до моделі європейського зразка.

У контексті цього важливим кроком зазначеного етапу розвитку системи органів Національної поліції стало ухвалення в липні 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію», який набрав чинності

7 листопада 2015 р. Необхідно зауважити, що в цьому нормативному акті законодавець намагався закріпити максимальну кількість положень, які визначають правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статусу поліцейських, а також порядку проходження служби в Національній поліції України, однак певні «правові недоліки» все ж таки є.

Конституція України проголошує, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод у разі ухвалення нових законів або під час внесення змін до чинних. У ч. 1 ст. 64 Конституції України також ідеться про те, що не можуть бути обмежені права і свободи людини та громадянина, крім окремих випадків, передбачених Конституцією України¹.

Водночас трудове законодавство для деяких категорій працівників та службовців передбачає низку обмежувальних критеріїв, на які повинен погодитись кандидат на службу чи працівник. Стосовно них і досі тривають дискусії серед науковців на кшталт того, що такі критерії певним чином не лише звужують, а і значно обмежують конституційні та трудові права і свободи спеціальних категорій працівників, зокрема поліцейських.

Стан дослідження проблеми

Проблема обмеження трудових та конституційних прав і свобод є актуальним напрямом дослідження як для вітчизняних науковців, так і для закордонних. Окремі проблемні питання, пов'язані з правовим регулюванням порушень конституційних прав і свобод громадян, а також трудових прав та інтересів громадян, у своїх наукових працях досліджували М. І. Іншин, Т. О. Коломоєць, О. І. Косілова, О. В. Лаврінченко, Р. С. Мельник, С. М. Прилипка, М. В. Савчин, В. А. Федоренко, О. В. Худякова, В. І. Щербина та інші. Проте, незважаючи на досить велику кількість досліджень правового регулювання захисту прав та інтересів громадян і працівників, у юридичній літературі питання звуження та обмеження трудових прав поліцейських досліджувалось недостатньо.

Водночас, оскільки сьогодні поліцейські виконують надважливі для суспільства та держави завдання, забезпечують публічну безпеку та порядок, охороняють інтереси суспільства й держави, права та свободи громадян, національним законодавством встановлено спеціальні вимоги до зазначеної категорії працівників як спеціального

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 03.09.2021).

суб'єкта трудових відносин. А отже, зазначена проблематика наукових досліджень у сучасних умовах не лише не втрачає своєї актуальності, а навпаки, ще більше потребує нових наукових поглядів і дослідження.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз обмеження прав і свобод у відносинах з працевлаштування, що встановлюються для кандидата у разі прийняття на службу в поліцію, у трудових і тісно з ними пов'язаних відносинах на підставі вивчення та узагальнення доктринального доробку юридичної науки, чинного вітчизняного і зарубіжного законодавства та практики його застосування.

Досягненню вказаної мети сприятимуть такі *завдання* дослідження: 1) здійснення загального огляду прав і свобод людини та громадянина; 2) аналіз національного й міжнародного законодавства щодо обмежень, передбачених для спеціальних категорій працівників; 3) установа диференціації передбачених законодавством обмежень для поліцейських; 4) виявлення проблемних питань у правовому регулюванні обмежень прав поліцейських та надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства в зазначеній площині.

Наукова новизна дослідження

Стаття є однією з перших наукових праць у сфері трудового права, де звернено увагу на сучасний стан правового регулювання встановлених законодавством критеріїв та обмежень прав і свобод, серед іншого трудових, що встановлюються для окремих категорій працівників, зокрема поліцейських, та окреслено можливі кроки щодо вдосконалення норм Закону України «Про Національну поліцію» із зазначеного питання.

Виклад основного матеріалу

Одним із найактуальніших та найскладніших питань реалізації прав та свобод як громадян, так і працівників, є їх обмеження. Як уже було вказано, в Конституції України визначено, що права і свободи гарантуються кожному і не можуть бути скасовані. Не допускається звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод у разі ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів¹. Примітно, що у наведеному тлумаченні ст. 22 Конституції України йдеться виключно про наявні конституційні права і свободи людини, тому можна припустити, що така юридична позиція не стосується звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод громадянина.

Убачається важливим той факт, що обмеження прав і свобод людини – інститут права, який складається з досить великої кількості

¹ Там само.

взаємопов'язаних та узгоджених між собою норм трудового, конституційного, кримінального, адміністративного та інших галузей права. Крім того, всі норми законодавства доповнюються не лише судовою практикою національних судів, а і практикою Європейського суду з прав людини, що відповідає євроатлантичному спрямуванню розвитку України та Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (ч. 1 ст. 17)¹, де вказано, що суди повинні застосовувати під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Проте, незважаючи на зазначене, Конституція України залишається основним джерелом інституту обмеження прав людини як нормативно-правовий акт прямої дії вищої юридичної сили національного рівня. Конституція в статті 21 закріплює вихідні й фундаментальні положення, що права і свободи людини є непорушними й невідчужуваними, а у ст. 22 – що не допускається звуження змісту та обсягу чинних прав і свобод під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних.

Рівність усіх людей у їхніх правах і свободах, що гарантується Конституцією України, означає необхідність забезпечення громадянам рівних юридичних можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації прав і свобод, однакових за змістом та обсягом; порушення рівності конституційних прав і свобод означає, що особа за визначеними у ст. 24 Конституції України ознаками отримує привілеї або зазнає обмеження у виконанні, реалізації чи користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та потрібними (абзаци 3–4 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 12 липня 2019 р. № 5-п(І)/2019)².

Необхідно зауважити, що інститут обмеження прав і свобод людини відповідає духу права й закріплюється в міжнародній нормі

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 03.09.2021).

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича, Токаренка Віталія Леонідовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» : від 22.10.2020 № 12-п/2020 // Конституційний Суд України : офіц. сайт. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/12-г2020> (дата звернення: 03.09.2021).

права, а саме в статті 29 Загальної декларації прав людини¹, відповідно до якої під час здійснення своїх прав і свобод кожен повинен зазнавати лише тих правових обмежень, які передбачаються законом і мають на меті виключно забезпечення загального добробуту, громадського порядку та справедливих вимог моралі в демократичному суспільстві.

Механізм і порядок обмеження прав виходять із положень Загальної декларації прав людини і конкретизуються практикою Європейського суду з прав людини. У теорії права такий механізм має назву трикутника правомірності обмеження прав людини. Він же визнається базисом, на основі якого ґрунтується діяльність самого Європейського суду й національних судів і здійснюється правомірне обмеження прав людини. Примітно, що зазначений механізм має у своєму складі три обов'язкові складові, а саме: 1) законність обмеження, тобто наявність у національному законодавстві держави підстави такого обмеження права; 2) правомірна мета – захист, забезпечення й реалізація прав та інтересів інших осіб, суспільства, національної безпеки й інші цілі, що здебільшого так само передбачаються законодавством; 3) необхідність у демократичному суспільстві, тобто неможливість вирішити ситуацію в інший спосіб без таких обмежень, а також досягнення пропорційності між обмеженням права однієї особи та захистом прав інших осіб.

Вважаємо, що права, свободи й інтереси поліцейських заслуговують на особливу увагу науковців та належний правовий захист, тому що лише надійно захищений працівник може виконувати свої функціональні (службові) обов'язки належним чином на високому професійному рівні. Необхідно звернути увагу на те, що права, свободи й інтереси поліцейських регулюються цілою низкою національних законодавчих актів, зокрема законами України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком» від 25 березня 2015 р. № 171²,

¹ Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 03.09.2021).

² Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів

Наказом Міністерства внутрішніх справ України, який містить Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, від 25 березня 2015 р. № 1631¹ тощо. Як бачимо, перелік нормативно-правових актів, які містять спеціальні критерії та обмеження для поліцейських, є досить суттєвим. Зазначені законодавчі акти України про проходження служби в поліції передбачають обмеження, які **поширюються як на трудові відносини** поліцейських, так і тісно з ними пов'язані (як під час прийняття особи на службу до поліції, так і під час проходження служби) тощо.

На думку українських науковців, сутність обмежень фундаментальних прав людини відповідно до принципу верховенства права полягає у забезпеченні легітимно вмотивованого втручання держави у приватну автономію індивіда з метою забезпечення загального блага [1, с. 151–152]. При цьому під межами обмежень прав людини науковець визначає «сукупність усіх явищ, які окреслюють зміст та обсяг прав людини. До складу цих явищ можуть входити, зокрема, юридичні норми, встановлені міжнародним чи національним правом. У такому разі певні обмеження (межі) прав людини є наслідком нормотворчої діяльності відповідно міжнародних чи державних органів» [1, с. 151].

Конституційний Суд України тлумачить зміст терміна «обмеження прав і свобод» як звуження їх змісту й обсягу та наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини та громадянина допускається виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) і суспільно необхідним [2, с. 31]. Диференціація обмежень прав і свобод, які передбачено для поліцейських, дасть змогу уявити сутність обмеження та межі його поширення. Кандидат на службу в поліцію повинен відповідати низці вимог та погодитись на низку обмежень, які встановлюються до нього під час проходження конкурсного відбору та прийняття на службу, тому що служба в поліції потребує високого рівня фізичного розвитку, сили й витривалості та відповідних рис психологічного профілю, саме тому до кандидатів ставляться особливі вимоги щодо стану здоров'я, фізичного розвитку та індивідуальних психофізіологічних особливостей [3]. Спеціальні норми обмежують права та деякі свободи поліцейського як під час

України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-п> (дата звернення: 03.09.2021).

¹ Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади : затв. Наказом МВС України від 25.12.2015 № 1631 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0050-16> (дата звернення: 03.09.2021).

здійснення службової діяльності, так і під час виходу поліцейського на пенсію протягом деякого часу. Однак ураховуючи, що найбільша кількість обмежень припадає саме на трудові відносини, вважаємо доречним приділити увагу саме цій групі критеріїв та обмежень, які передбачено для поліцейських спеціальним законодавством.

Закон України «Про Національну поліцію» окремою статтею передбачає низку обмежень, пов'язаних зі службою в поліції. Так, відповідно до ст. 61 вищевказаного Закону, не може бути поліцейським особа, в установленому законом порядку визнана недієздатною або обмежено дієздатною¹.

Обмежується в правах щодо служби в поліції і особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого й особливо тяжкого злочину, серед іншого і якщо судимість була погашена чи знята відповідно до порядку, визначеного законом. Не можуть бути прийняті на службу особи, до яких були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Закон України «Про Національну поліцію» передбачає обмеження щодо служби в поліції особи, яка має непогашену (незняту) судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої категорії громадян. До обмежень, які перешкоджають службі в поліції, законодавець відніс і низку захворювань, що унеможливають процес проходження служби особи в поліції. Перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Відмова особи від процедури спеціальної перевірки під час прийняття на службу в поліцію або від процедури оформлення допуску до державної таємниці, якщо такий допуск потрібен для виконання нею службових обов'язків, також є однією з підстав, що позбавляє кандидата права на службу в поліції. Відповідно до законодавства не може бути поліцейським особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав. Особа, яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на службу в поліції, також позбавляється права на службу. Обмеження щодо служби в поліції передбачено для осіб, які втратили громадянство України або мають громадянство чи підданство іноземної держави, або для осіб без громадянства. Як бачимо, за поліцейськими відповідно до чинного законодавства (ч. 3 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію») зберігаються всі права,

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: 03.09.2021).

визначені для громадян України Конституцією та законами України, крім обмежень, установлених зазначеним та іншими законами України.

З аналізу чинного законодавства випливає, що законодавець окремо виділив обмеження для поліцейських у політичній сфері, обмеживши конституційне право поліцейських на членство в політичних партіях. Окремо в статті Закону України «Про Національну поліцію» акцентовано увагу на найсуттєвішому обмеженні поліцейських, що порушує основні права громадян, у таких трудових правах, як організація страйків і право брати участь у страйках як одному із способів врегулювання конфліктів між керівником і підлеглим. Важливим є те, що, забороняючи поліцейським брати участь у страйках, чинне законодавство України дотримується загальноприйнятих правил наявних у світовій практиці заборон на появу людей у поліцейській формі в лавах цивільних громадян, які висловлюють протест проти державного устрою або які намагаються вирішити в такий спосіб свої політичні або соціальні проблеми. Основним нормативним актом, відповідно до якого поліцейські зобов'язані координувати всі свої дії та за допомогою якого мають вирішуватися всі конфліктні ситуації, що виникають, є Дисциплінарний статут Національної поліції України. Саме він містить заборону на виконання злочинного або явно незаконного наказу, що суперечить закону, тощо¹.

У сфері запобігання і протидії корупції обмеження, встановлені для поліцейських, передбачено міжнародним законодавством, яке імплементується в національне і стосується низки відносин. У Декларації про поліцію, ухваленій Парламентською асамблеєю Ради Європи 1979 р. (резольюція № 690), задекларовано основні правила проходження служби в поліції, а також окреслено базові етичні положення, дотримуватися яких повинні поліцейські різних відомств країн. Так, зокрема, в п. 2 Декларації про поліцію викладено, що поліцейський повинен діяти неупереджено та чесно, з почуттям особистої гідності, має утримуватись від будь-яких корупційних дій і рішуче протидіяти їм². Деякі науковці зауважують, що на міжнародному рівні більш конкретні заходи, які стосуються питань протидії корупції в органах

¹ 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: 03.09.2021).

² Резольюція № 690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» : від 08.05.1979 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803 (дата звернення: 03.09.2021).

поліції, містяться у Загальних стандартах боротьби з корупцією в поліцейських підрозділах і службах, ухвалених на 71-й сесії Генеральної асамблеї Інтерполу (2002 р., Камерун). Підтримуємо думку науковців щодо того, що викладені в цих документах стандарти спрямовано на забезпечення непідкупності, чесності та етичної поведінки працівників поліції під час виконання ними функцій з охорони правопорядку. Вони сприяють розробленню заходів, необхідних для здійснення превентивних заходів щодо попередження, виявлення, покарання та викорінення корупції у поліції, а також притягнення корумпованих працівників поліції до відповідальності [4].

Найбільшу кількість обмежень для поліцейських закріплено в Законі України «Про запобігання корупції». Статті 10, 19, 22, 23, 25, 27, 32, 45, 56 зазначеного Закону передбачають для поліцейського низку обмежень¹. Це, зокрема, обмеження у сфері трудового права, які торкаються питань сумісництва поліцейських та суміщення з іншими видами діяльності. Поліцейському забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю; обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції», торкаються і спільної роботи близьких осіб (забороняється мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам).

Передбачені статтями обмеження щодо заборони на здійснення окремих видів діяльності під час проходження служби в поліції в більшості європейських країн є поширеними й апробованими на практиці століттями існування поліцейських формувань. Створюючи та модернізуючи поліцейську систему, законодавець закріплює конкретні функції, мету та завдання. Важливо наголосити, що основні завдання поліції сьогодні це: а) надання поліцейських послуг у сфері охорони прав та свобод людини; б) забезпечення публічної безпеки і порядку; в) протидія злочинності; г) надання допомоги особам, які з різних причин – економічних, особистих, соціальних чи внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Кандидат, який поступає на службу в поліцію, для виконання зазначених завдань добровільно і свідомо реалізує своє конституційне право на працю в правоохоронних органах. Відповідно, кандидат на службу в поліцію має бути психологічно та морально готовим до того, що його службова діяльність суттєво відрізнятиметься від роботи неатестованих працівників.

Примітно, що Законом України «Про Національну поліцію» не передбачено спеціальних заходів попередження чи подолання корупції

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 03.09.2021).

у поліції. Законодавець передбачив коло заходів боротьби з корупцією в Законі України «Про запобігання корупції», положення якого торкаються правового статусу поліцейських та їх трудових і тісно з ними пов'язаних відносин.

Важливою особливістю передбачених законодавством заходів запобігання корупції є те, що вони мають юридичну форму обмежень, тобто певних обмежень та заборон для поліцейських. Розділ IV зазначеного Закону «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» повністю присвячено низці обмежень, яких має дотримуватись чітко окреслене коло осіб, серед іншого поліцейський під час несення служби.

У межах нашого дослідження зупинимось на деяких з обмежень детальніше. Так, наприклад, у ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції» законодавець передбачив заборону стосовно конкретної форми використання своїх службових повноважень (становища) з метою використання будь-якого комунального чи державного майна (коштів) у приватних інтересах, одержання неправомірної вигоди як для себе, так і інших осіб¹. Це «використання» майна може відбуватися як тимчасово, так і на постійній основі у вигляді привласнення. Іншою формою корупції виступає так зване хабарництво. Проте цей термін вже дещо застарів і застосовується тут для позначення дій, пов'язаних з обіцянкою, пропозицією, наданням або прийняттям обіцянки, пропозиції чи одержанням неправомірної вигоди.

У статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено «Обмеження щодо одержання подарунків», якими встановлюється заборона для чітко зазначеного законодавцем кола службовців та працівників для себе чи близьких безпосередньо або через інших осіб одержувати, просити чи вимагати подарунки від юридичних або фізичних осіб: 1) у випадку, коли особою здійснюється діяльність, пов'язана з виконанням функцій місцевого самоврядування чи держави; 2) у випадку, якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи². Поняття подарунка (дарунка), а також інші положення щодо дарування традиційно є цивільно-правовими поняттями і детально визначаються у статтях Цивільного кодексу (717–730). Дарунком (ст. 718 Цивільного кодексу України) можуть бути рухомі речі, зокрема гроші, цінні папери, нерухомі речі, майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього в майбутньому³.

¹ Там само.

² Там само.

³ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 03.09.2021).

Наступна норма «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» заслуговує на особливу увагу, тому що дублюється законодавцем і в Законі України «Про Національну поліцію» (ст. 66), і в Законі України «Про запобігання корупції» (ст. 25), що, на нашу думку, є не досить вдалим. Відповідно до чинного законодавства поліцейським забороняється займатися деякими видами робіт, до яких належать такі, як інша оплачувана або підприємницька діяльність (окрім діяльності творчої, наукової і викладацької, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), також їм забороняється входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У назві статті Закону йдеться про сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності, але зміст цих термінів та відмінність між ними не розкриваються. Варто зауважити, що вказану статтю сформульовано нечітко, її положення є суперечливими, містять колізійні норми, а тому застосування зазначених положень на практиці часто викликає складнощі. У цьому разі доречно пригадати положення однієї з ухвал колегії суддів Вищого адміністративного суду України від 31 серпня 2016 р.: «Принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості та однозначності правових норм... правова визначеність вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають. Відповідно до вимог принципу правової визначеності правозастосовний орган у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права має тлумачити норму на користь невідданого суб'єкта (якщо однією зі сторін спору є представник держави або органу місцевого самоврядування), адже якщо держава нездатна забезпечити видання зрозумілих правил, то саме вона і повинна розплачуватися за свої прорахунки. Це так зване правило пріоритету норми за найбільш сприятливим для особи тлумаченням»¹.

Пригадаємо, що під оплачуваною діяльністю розуміють діяльність, за виконання якої особа відповідно до чинного законодавства отримує винагороду в грошовій чи натуральній формі незалежно від того, систематична вона чи одноразова і виплачується за трудовим договором або іншою угодою, за виконану роботу чи як аванс, за фізичну роботу чи інтелектуальну, є прямою чи непрямою, обліковується вона чи ні, сплачує особа з цієї винагороди податки чи не сплачує, тощо.

¹ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31.08.2016 : справа № 310/2777/14-а // Zakon Online : сайт. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/61353810> (дата звернення: 03.09.2021).

Однак наукова, викладацька і творча діяльність, так як і інструкторська, суддівська та медична практика зі спорту, можуть бути й видами підприємницької діяльності. Підприємництвом (господарською комерційною діяльністю) в законодавстві визнається діяльність, до головних ознак якої належать: а) систематичність; б) самостійність; в) ініціативність; г) здійснення її на власний ризик; ґ) здійснення її з метою досягнення економічних і соціальних результатів; д) здійснення її з метою одержання прибутку (ст. 42 Господарського кодексу України)¹. Тому, якщо відповідна особа займається такою діяльністю як підприємництвом (самостійно або через підставних осіб, зокрема родичів), це буде відверте порушення заборони, встановленої антикорупційним законодавством (п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»)².

Водночас такі види «іншої оплачуваної діяльності», як творча, викладацька та наукова, суддівська практика, інструкторська та медична практика із спорту, не є забороненими за сукупності двох умов: 1) особа не займається цим як підприємництвом; 2) особі не забороняє займатися ними Конституція або інший закон України. У зв'язку з цим насамперед треба пригадати, що згідно зі ст. 102-1 Кодексу законів про працю України умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ та організацій визначає Кабінет Міністрів, а Постанова № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 3 квітня 1993 р. не поширюється на працівників, яким законодавчими актами заборонено здійснювати певну діяльність за сумісництвом (згідно із зазначеною Постановою № 245 сумісництвом визнається робота на тому чи іншому підприємстві, в установі, організації або в громадянина у вільний від основної роботи час, і вона не може перебільшувати 4 годин на день і повного робочого дня у вихідний день)³. Не має значення, яку саме роботу особа виконувала за сумісництвом – основну чи додаткову. Тільки-но особа потрапляє в перелік осіб, зазначених в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», вона підпадає під дію відповідного обмеження, визначеного ст. 25.

¹ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 03.09.2021).

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 03.09.2021).

³ Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.1993 № 245 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-93-p> (дата звернення: 03.09.2021).

Проте не визнається корупційним правопорушенням входження особи до складу редакційної колегії періодичного видання журналу чи газети у разі, якщо ці органи створено з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики (п. 12 Постанови Пленуму Верховного Суду «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25 травня 1998 р. № 13)¹. Те ж саме стосується і інших неприбуткових організацій, на кшталт провадження благодійної діяльності чи меценатства, метою діяльності яких не є одержання прибутку.

Наступне обмеження, яке передбачено для поліцейських статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції», торкається спільної роботи близьких осіб, де закріплено, що поліцейські не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. У разі прийняття на роботу поліцейський зобов'язаний повідомити керівництво органу, на посаду в якому він претендує, про працюючих у цьому органі близьких йому осіб². Застосовуючи положення ст. 27 Закону, треба також ураховувати положення окремих статусних та інших законів. Так, обмеження щодо спільної роботи родичів передбачено також ст. 25-1 Кодексу законів про працю України. Зазначені обмеження можна розглядати з декількох поглядів. З одного боку, вони є більш широкими, тому що торкаються не лише суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, а і працівників будь-яких установ чи організацій. З іншого боку, обмеження охоплюють конкретне коло осіб, а саме близьких родичів (брати, сестри, діти, подружжя, батьки) і свояків, які не проживають спільно із суб'єктом, щодо якого передбачено це обмеження, не пов'язані з ним спільним побутом і не мають взаємних прав та обов'язків. Примітно, що обмеження передбачає не лише пряме підпорядкування, а й підконтрольність родичів один одному. Проте, з іншого боку, юридична відповідальність за порушення зазначених обмежень законодавством не передбачається.

Співвідносячи відповідні норми Кодексу законів про працю України (ст. 25-1) з проаналізованими нормами Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 27), слід ураховувати, що в організаціях та

¹ Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.05.1998 № 13 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98> (дата звернення: 03.09.2021).

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 03.09.2021).

установах державної форми власності порядок запровадження розглянутих обмежень передбачено законодавством. Тому, виходячи з розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про запобігання корупції» (п. 3), інші акти законодавства, якими регламентуються питання спільної роботи родичів, якщо такі є, треба привести у відповідність до Закону України «Про запобігання корупції».

На підставі аналізу можемо умовно об'єднати всі заборони і обмеження в декілька нерівнозначних за обсягом і характером впливу на права особистості блоки: а) заборони і обмеження політичного характеру; б) заборони і обмеження економічного характеру; в) обмеження, які випливають зі специфіки поліцейської служби та її особливого характеру; г) заборони та обмеження у сфері засобів масової інформації та свободи слова.

Висновки

Отже, можемо констатувати, що проблему правового закріплення обмежень прав і свобод поліцейських та низку критеріїв, яким має відповідати поліцейський, належним чином врегульовано міжнародними нормативно-правовими актами. До проблемних аспектів правового закріплення обмежень, передбачених для поліцейських, належить їх нечітке формулювання та розпорошеність у різних законодавчих актах, що є підставою для виникнення суперечностей і правових непорозумінь. У зв'язку з цим усі критерії, обмеження та правові дефініції до них, передбачені для поліцейського, необхідно закріпити в окремому розділі Закону України «Про Національну поліцію». Водночас у трудовому законодавстві визначено низку випадків, які згідно із загальновищезгаданими міжнародно-правовими нормами не розглядаються як такі, що обмежують право на працю. Їх призначенням є забезпечення охорони здоров'я і праці осіб, що потребують підвищеного соціального і правового захисту, а також можливість застосування у разі прийняття на роботу відмінностей, винятків та обмежень, властивих вимогам до певного виду роботи. Убачається, що мета встановлення низки вимог до правового статусу поліцейських працівників має бути істотною, а самі вимоги, що переслідують таку мету, мусять відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. У протилежному разі встановлення обмежень на зайняття посади означало б дискримінацію. Імплементация міжнародного законодавства в національне законодавство та перейняття позитивного європейського досвіду мають відбуватися більш виважено та з урахуванням особливостей національних здобутків.

Список бібліографічних посилань: 1. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 328 с. 2. Косілова О. І. Теоретичні та практичні аспекти обмеження прав і свобод:

вітчизняний та зарубіжний досвід. *Інформація і право*. 2020. № 3 (34). С. 26–33. **3.** Бортник С. М. Спеціальна трудова правосуб'єктність поліцейських. *Право і безпека*. 2017. № 1 (64). С. 90–95. **4.** Хань О. Заходи запобігання та протидії корупції в органах поліції // Фонд Місцевої Демократії : сайт. 18.11.2019. URL: <http://fmd.kh.ua/news/zahodi-zapobigannya-ta-protidiyi-koruptsiyi-v-organah-politsiyi.html> (дата звернення: 03.09.2021).

Надійшла до редколегії 10.09.2021



Bortnyk S. M. Some Aspects of legal Regulation of restricting the Rights and Freedoms of Police Officers

The problem of restricting labor rights and freedoms, which is an important area of research for both domestic and foreign scholars, has been studied. International and national legislation on the establishment of restrictions on police officers while being recruited and during their service has been analyzed.

The author has carried out analysis of the norms of general and special legislation regulating the official activities of police officers, such as restricting the rights of police officers and establishing a ban on certain activities. The materials of judicial practice and scientific views of scholars on this issue have been studied.

Based on the conducted analysis the author has offered to combine all prohibitions and restrictions into four blocks unequal in scope and nature of the impact on individual rights: a) prohibitions and restrictions of a political nature; b) prohibitions and restrictions of an economic nature; c) restrictions arising from the specifics of the police service and its special nature; d) prohibitions and restrictions in the field of mass media and freedom of speech.

It has been clarified that the problem of legalization of restrictions on the rights and freedoms of police officers and a number of criteria that a police officer must meet has been properly regulated by international regulatory legal acts.

The author has revealed some gaps in the legislation that limit the rights of a police officer during his service in the police. The problematic aspects of the legal consolidation of restrictions for police officers include their vague wording and ramifications in various legislative acts that is the basis for inconsistencies and legal misunderstandings. In this regard, all the criteria, restrictions and legal definitions to them, which are provided for the police officer, should be enshrined in a separate Section of the Law of Ukraine "On the National Police".

The author has suggested the ways to improve and amend the current legislation regulating the establishment of restrictions for police officers during their service. The implementation of international law into national legislation and the adoption of positive European experience should be more balanced and should take into account the specifics of national achievements.

Key words: a police officer, rights, legal regulation, restriction of rights, special legislation.

