

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2.41>

Анатолій Сергійович Колотік,

кандидат юридичних наук,

Національна академія внутрішніх справ, м. Київ (докторант);



<https://orcid.org/0000-0003-4064-4145>,

e-mail: kolotikas@gmail.com

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ В УКРАЇНІ

Розглянуто нормативно-правові засади регулювання соціального забезпечення поліцейських в Україні від моменту створення радянської міліції в 1917 році до започаткування поліцейської реформи у 2015 році і запровадження до чинного українського законодавства у зв'язку із цим відповідних змін. Визначено ключові особливості становлення та розвитку правового регулювання соціального забезпечення поліцейських в Україні на різних історичних етапах розвитку нашої держави. Акцентовано увагу на залежності стану правового регулювання соціального забезпечення поліцейських від бачення правлячою верхівкою ролі органів і служб поліції у системі державної влади.

Ключові слова: правове регулювання, соціальне забезпечення, соціальний захист, міліція, поліцейська реформа, поліцейські.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Із моменту проголошення незалежності України минуло вже більше трьох десятиліть, однак ціла низка дуже важливих питань у різних галузях державного управління й досі залишаються або взагалі не вирішеними, або перебувають на стадії вирішення. При цьому успішність і доцільність ужитих заходів і зроблених кроків щодо врегулювання таких питань не завжди заслуговує на позитивну оцінку. Серед інших доволі суттєвих і глибоко вкорінених проблем України були засадничі питання організації та функціонування правоохоронної системи, яка тривалий час використовувалася владою як особистий, надзвичайно потужний і дієвий інструмент втілення в життя своєї політичної волі шляхом адміністративного тиску, пригнічення опозиційного руху, залякування й переслідування незгодних, а також як засіб захисту бізнес-інтересів правлячої верхівки. Очевидно, що такий підхід немає нічого спільного ані з верховенством права, ані з демократизмом, ані із законністю, ані з іншими важливими принципами, закріпленими в Конституції України та низці міжнародних договорів (декларацій, конвенцій, пактів тощо), учасницею яких є наша

держава. Особливо гостро розбіжності між офіційно проголошеною ідеєю розбудови демократичної, правової, соціальної держави, яка дбає про своїх громадян і сприяє розвитку інститутів громадянського суспільства, та реальним станом справ проявилися у 2013–2014 роках під час Революції гідності – саме ці події засвідчили і яскраво проілюстрували деградацію правоохоронної системи, її корумпованість та відданість не народу України і суспільним інтересам, а вузькій групі осіб, що перебуває при владі.

З огляду на зазначене не дивно, що реформа в системі органів МВС України стала одним із визначальних наслідків Революції гідності. Ліквідація міліції та створення поліції мали на меті реалізацію цілої низки ідей і принципів, на яких мають ґрунтуватися організація та діяльність поліції в сучасній цивілізованій, демократичній, правовій державі. Чи вдалося досягнути цих цілей? На це питання наразі немає однозначної відповіді, адже на цьому шляху є як важливі позитивні кроки і досягнення, так і низка прогалин, недоліків та інших проблем, через які поліцейську реформу багато (і досить часто обґрунтовано) критикують [1–3], а подекуди навіть називають проваленою¹. Ми не поділяємо останньої позиції, тобто не вважаємо поліцейську реформу провальною, ба більше, що вона й досі триває, однак з іншого боку і не заперечуємо того, що існує ціла низка проблемних питань, які потребують більш глибокого науково-теоретичного опрацювання, якіснішого законодавчого врегулювання та ефективнішої реалізації. Зокрема одним із таких важливих проблемних моментів діяльності поліції було та залишається соціальне забезпечення поліцейських, що є дуже важливим інструментом виконання державою своїх соціальних гарантій та обов'язків перед поліцейським як найманним працівником і представником публічної влади, а також суттєвим елементом механізму мотивації до вступу на службу в органи поліції та її належного проходження.

Стан дослідження проблеми

Проблематика соціального захисту й соціального забезпечення правоохоронців у цілому та поліцейських зокрема вже доволі давно обговорюється дослідниками. Науково-теоретичну розвідку в цій царині здійснювали І. Я. Чугунов, В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, О. В. Насібова, Д. О. Марусевич, Л. В. Сорокіна, О. І. Ткачук, Л. А. Денисова, В. І. Грушко, М. В. Романенко, В. В. Фещук, П. В. Коломоєць, К. Ю. Мельник, В. Д. Понікаров, С. М. Бортник, К. А. Бугайчук, О. Ю. Кісіль та

¹ Мамка Г. Провалена реформа поліції. Факти, які варто не забувати // Юридична Газета online : сайт. 02.06.2021. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/provalena-reforma-policiyi-fakti-yaki-varto-ne-zabuvati.html> (дата звернення: 21.04.2023).

багато інших правознавців. Однак актуальність означеної проблематики не зменшується, і сьогодні частина досліджень вже є застарілими, як наслідок, їхні висновки й пропозиції не відповідають сучасним тенденціям і викликам, частина досліджень стосуються суто адміністративно-правового, тобто управлінського, аспекту соціального забезпечення. Окремо слід звернути увагу на те, що науковці, аналізуючи проблематику соціального забезпечення поліцейських, звертаються до таких її аспектів, як-от: сутність і зміст, поняття та ознаки, принципи, форми і методи соціального забезпечення, напрями вдосконалення його законодавчого регулювання тощо, однак практично не висвітлюють генезу правового регулювання зазначеного соціального забезпечення. Заповнення цієї прогалини в науково-теоретичному підґрунті правового регулювання соціального забезпечення поліцейських є важливим і необхідним кроком на шляху формування цілісного, системного, справедливого, релевантного і когерентного підходу до законодавчої регламентації досліджуваного соціального забезпечення.

Мета і завдання дослідження

Метою представленої наукової статті є вивчення становлення і розвитку правових засад соціального забезпечення поліції в Україні. На шляху до зазначеної мети планується вирішити такі *завдання*: дослідити політико-правові та суспільно-економічні умови формування, розвитку й зміни законодавства з питань соціального забезпечення поліції в Україні; розглянути проблеми та результати дії зазначеного законодавства на різних історичних етапах розвитку української держави взагалі та її правоохоронної системи зокрема.

Наукова новизна дослідження

У статті проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регламентували питання соціального забезпечення поліцейських у період панування на території України радянського режиму, а також після проголошення незалежності нашої держави. На підставі проведеного аналізу визначено особливості стану правового регулювання соціального забезпечення поліцейських на різних історичних етапах, описано характерні для них досягнення і проблеми.

Виклад основного матеріалу

Ґрунтовний і комплексний аналіз будь-якої більш-менш істотної проблеми у сфері права має передбачати вивчення її історичного коріння, а також підходів і механізмів врегулювання цієї проблеми на тому чи іншому історичному етапі розвитку суспільства й держави. Це є цілком справедливим і для проблематики правового регулювання соціального забезпечення поліцейських в Україні. Оскільки прослідкувати й розкрити всі історико-правові аспекти становлення

та розвитку правового регулювання досліджуваного явища в межах однієї статті неможливо, ми зосередимо увагу лише на тих його за-садничих аспектах, що були властиві досліджуваному правовому ре-гулюванню у ХХ ст., і тих, що склалися на початку ХХІ ст. й існують сьогодні. Вивчення саме цього періоду є цінним тому, що саме у ХХ ст. Україна потрапила під вплив радянської системи влади, однією з ха-рактерних властивостей якої була наявність потужного правоохо-ронного механізму, покликаного забезпечувати тоталітарну політику комуністичного режиму. Руйнування радянських підходів, форм і методів до врегулювання діяльності правоохоронних органів, зокрема щодо їх соціального забезпечення, триває вже понад 30 років і лише в останнє десятиліття вдалося досягти певних позитивних зру-шень на цьому шляху.

Отже, одним із перших документів, що визначив статус радянсь-кої міліції став Декрету НКВС «Про робітничу міліцію» від 10 листо-пада 1917 року, в якому зазначалося, що утримання міліціонерів здійснюється за рахунок державного бюджету. Також у цьому нор-мативно-правовому акті встановлювалося, що держава опікується продовольчим забезпеченням не лише самих правоохоронців, а й членів їхніх сімей. Однак ані хоча б загальні аспекти, ані особливості такого забезпечення й поготів в означеному Декреті не розкрива-лися. Ю. В. Ладика із цього приводу слушно зауважує, що з моменту створення міліції гостро постало питання про кадрове матеріальне і технічне забезпечення, однак питанню соціальних гарантій для пра-цівників міліції не приділялось уваги. Так, наприклад, у Декреті РНК України «Про організацію міліції», ухваленому 5 лютого 1919 року, визначалися питання порядку організації на території республіки ро-бітничо-селянської радянської міліції, втім майже не регламентува-лися питання соціального забезпечення міліціонерів. Однак уже в бе-резні 1919 року на підставі цього Декрету НКВС України видав Інструкцію з організації радянської робітничо-селянської міліції, в якій крім організаційних були впорядковані питання призначення та звільнення співробітників міліції, структури, взаємовідносин пра-цівників міліції, визначення окладів та утримання міліції, штатні ро-зписи [4, с. 242]. У червні 1920 року ВЦВКР і РНК ухвалили Декрет «Про робітничо-селянську міліцію», в якому передбачалося, що утри-мання міліції та її забезпечення усіма видами продовольства (фура-жем, спорядженням тощо) здійснюється за рахунок коштів Народного комісаріату внутрішніх справ. Також у цьому Декреті встановлюва-лося, що спеціальне забезпечення здійснюється і щодо членів сімей мі-ліціонерів. Порядок такого забезпечення встановлювався такий са-мий, як і для армії та залучених до її лав осіб. Тому наступним важливим кроком у напрямі розвитку правових засад соціального

забезпечення працівників органів внутрішніх справ, а також, як наголошують Ю. В. Ладика та О. П. Клипа, значним поштовхом щодо зростання авторитетності та вагомості служби в міліції, що зумовило зниження кадрового відпливу, стала Постанова ВУЦВК «Про поширення на сім'ї працівників міліції прав та переваг, наданих сім'ям військовослужбовців» від 8 серпня 1922 року. Згадана Постанова прирівняла соціальний захист сімей працівників міліції до соціального захисту сімей військовослужбовців [4, с. 242; 5, с. 26–27]. З метою роз'яснення практичного застосування положень зазначеного законодавства в 1923 році Головне управління міліції і розшуку УРСР прийняло рішення видати і вручити кожному співробітникові «Пам'ятну книжку». Перед тим, як надрукувати, її зміст обговорювали в міліцейських колективах. «Пам'ятна книжка» регламентувала всі напрями життєдіяльності міліції: організаційну побудову, її обов'язки і права, порядок проходження служби. Також у цій книжці розповідалося про пільги для працівників міліції та їхніх родин [6, с. 142]. О. М. Бандурка, В. А. Греченко, О. Н. Ярмиш зауважують, що в 1926 році приймається Постанова ВУЦВК та РНК УСРР «Про пільги й переваги особам, що перебувають на службі у міліції та розшуку УСРР, і їхнім родинам» від 20 січня 1926 року. Цей нормативно-правовий акт дещо скоротив коло соціальних пільг, якими могли користуватися міліціонери, зокрема за ними збереглися пільги лише в галузі землекористування, народної освіти і житлові [6, с. 262]. Однак навіть ці переваги служби були доступні не всьому особовому складу міліції, а лише командному, адміністративному й політичному. Механізм надання й застосування пільг встановлювався Інструкцією із застосування пільг для працівників міліції УСРР від 15 квітня 1927 року. На території України порядок застосування пільг для міліціонерів визначався виданим республіканським НКВС у січні 1927 року обіжником № 264 [6, с. 262–263].

Із викладеного можна побачити, що у другій половині 20-х років ХХ століття радянська влада відмовилася від заснованого на самому початку створення міліції підходу, згідно з яким соціальне забезпечення міліціонерів було уніфіковане з аналогічним забезпеченням військових. Це зумовило появу спеціалізованих нормативно-правових актів, орієнтованих суто на працівників міліції. Однак така ситуація тривала недовго, адже у травні 1931 року РНК СРСР приймає нову загальносоюзну постанову (що діяла аж до 1962 року) [7, с. 185] з питань діяльності міліції, а саме Положення про робітничо-селянську міліцію. У цьому нормативно-правовому акті містився окремий розділ V, присвячений питанням забезпечення й пільг міліціонерів та членів їхніх сімей, і у ньому прямо зазначалося, що працівники вищого, старшого, середнього та молодшого начальницького складу

міліції та їхні сім'ї користуються державним забезпеченням нарівні з особами вищого, старшого, середнього та молодшого надстрокової служби начальницького складу Робітничо-селянської Червоної армії та їхніми сім'ями [8, с. 16]. Пільги, що поширювалися на працівників оперативного-стройового та адміністративно-господарського складу міліції, а також на членів їхніх сімей стосувалися освіти, землекористування, сільського господарства, податків та житла. Зокрема для вирішення житлового питання міліціонерів і членів їхніх сімей місцеві виконкоми та міські ради повинні були виділяти відповідну кількість об'єктів житлового фонду, що перебували в їхньому віданні, але не менше 5 % від нового житлового будівництва. Окремими положеннями означеного акта визначалося, що до працівників міліції та членів їх сімей застосовується соціальне страхування. Так, працівники міліції, зауважує Ю. В. Ладика, які отримали інвалідність у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також сім'ї працівників міліції, які втратили годувальника, з 1 січня 1933 року прирівнювались у державному забезпеченні до рядового та начальницького складу Червоної армії [4, с. 243]. У подальшому радянською владою було прийнято ще декілька нормативно-правових актів, спрямованих на покращення матеріально-фінансового та житлово-побутового становища міліціонерів і членів їхніх сімей на рівні з військовослужбовцями.

Окремо слід звернути увагу на прийняття в 1937 році Конституції УРСР, яка зміцнила гарантії соціального захисту всього населення, зокрема й правоохоронців та членів їхніх сімей. Зокрема у ст. 119 зазначеного Основного Закону було встановлено, що громадяни УРСР мають право на матеріальне забезпечення в старості, а також у разі хвороби і втрати працездатності. Це право забезпечується широким розвитком соціального страхування робітників і службовців за рахунок держави, безплатною медичною допомогою трудящим, наданням у користування трудящим широкої мережі курортів¹. Це положення збереглося в Конституції УРСР і в редакції від 1976 року, однак перемістилося до ст. 100².

¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 30.01.1937 // Конституційний сайт України : офіц. сайт. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/constitution_ursr_1937.pdf (дата звернення: 21.04.2023).

² Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 30.01.1937 (із змінами, внесеними згідно із Законом УРСР від 19.11.1976 № 1486-IX) // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001 (дата звернення: 21.04.2023).

Протягом 1950–1980-х років радянською владою було прийнято ще декілька нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання соціального захисту й соціального забезпечення як всього населення союзної держави в цілому, так і окремих категорій працівників. Так, наприклад, у 1956 році було ухвалено Закон СРСР «Про державні пенсії»¹, яким було передбачено єдину систему пенсійного забезпечення робітників і службовців. Знаковою рисою цього Закону було також чітке відокремлення систем пенсійного забезпечення та соціального страхування. Так, система соціального страхування фінансувалася з фонду, що формувався за рахунок обов'язкових страхових внесків підприємств, установ та організацій (хоча сам фонд був частиною держбюджету), а фінансування виплати пенсій здійснювалося з державного бюджету [9, с. 21]; у 1962 та 1973 роках Радою Міністрів СРСР були прийняті положення про радянську міліцію за номерами 901 та 385. У цих нормативно-правових актах окремий розділ був присвячений питанням забезпечення міліції. І хоча більшість аспектів цього забезпечення стосувалися матеріально-технічної бази, необхідної для роботи міліціонерів, у вказаних положеннях також були закріплені норми, які передбачали забезпечення міліціонерів житлом, а також гарантували їм безоплатний проїзд на усіх видах міського та приміського транспорту; у 1985 році Радою Міністрів СРСР було затверджене Положення про пенсійне забезпечення осіб начальницького та рядового складу органів МВС СРСР і їхніх сімей, а також МВС СРСР було видано наказ «Про пенсійне забезпечення осіб начальницького та рядового складу органів МВС СРСР і їхніх сімей», який затверджував Інструкцію про застосування зазначеного Положення Ради Міністрів СРСР². Ці правові акти, як слушно наголошує Ю. В. Ладика, значно спрощували порядок нарахування працівникам міліції і членам їхніх сімей пенсій, що значно підвищило мотивацію до тривалої та бездоганної служби в міліції [4, с. 242].

Наступний етап розвитку правового регулювання соціального забезпечення пов'язаний зі становленням України як незалежної, демократичної, правової, соціальної держави. Утім, навіть на цьому новітньому історичному періоді розбудови української державності багато було пов'язано з радянським минулим, зокрема й у галузі

¹ О государственных пенсиях : Закон СССР от 14.07.1956 № 15 // ІАС Консультант : сайт. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=04ON66D347> (дата звернення: 21.04.2023).

² О пенсионном обеспечении лиц начальствующего и рядового состава органов МВД СССР и их семей : приказ МВД СССР от 14.06.1985 № 120. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex12581.htm> (дата звернення: 21.04.2023).

соціального забезпечення міліції. Так, у грудні 1990 року Верховна Рада Української СРС ухвалила Закон «Про міліцію» № 565-ХІІ, який діяв аж до 2015 року. Тобто саме цей Закон тривалий час був основним джерелом правових засад соціального забезпечення поліцейських. У ньому, зокрема у ст. 22, закріплювалися такі гарантії соціального захисту працівників міліції та членів їхніх сімей, як-от: пільги при розподілі житла та оплаті житлово-комунальних послуг, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, при оплаті палива, вирішенні інших питань соціально-побутового забезпечення. Okремо в цьому Законі були передбачені гарантії для міліціонерів, які працюють і живуть у сільській місцевості. Такі правоохоронці та члени їхніх сімей, які проживають з ними, згідно із Законом мали забезпечуватися безплатно житлом з опаленням і освітленням за встановленими нормами, а також мали змогу користуватися іншими пільгами, передбаченими законодавством¹. Також слід зазначити, що для вирішення житлових проблем міліціонерів і членів їхніх сімей Законом «Про міліцію» було передбачено право міліціонерів на отримання кредитів на пільгових умовах для фінансування індивідуального чи кооперативного житлового будівництва. Однією з ключових особливостей цього кредитування було те, що 50 % позики мала сплатити держава в особі МВС України².

Поряд із вищезазначеними аспектами соціального забезпечення в Законі «Про міліцію» також врегульовувалися питання відшкодування шкоди в разі загибелі або каліцтва працівника міліції, зокрема передбачалося тимчасове збереження за членами сім'ї міліціонера пільг, передбачених цим Законом, у разі загибелі міліціонера під час виконання своїх службових обов'язків³.

Із викладеного можна побачити, що в Законі «Про міліцію» 1990 року доволі багато уваги, якщо порівняти з попередніми радянськими законодавчими актами, було приділено питанням соціального забезпечення, однак, по-перше, в Законі встановлювалися лише загальні засади такого забезпечення, все інше мало регламентуватися підзаконними актами, а по-друге, частина важливих питань досліджуваного забезпечення (зокрема медичне обслуговування, освіта дітей міліціонерів тощо) у Законі свого відображення не знайшли. Крім того, доволі поверхово були врегульовані питання оплати праці, часу праці та відпочинку міліціонерів. До речі, такий підхід до законодавчого

¹ Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12> (дата звернення: 21.04.2023). Втратив чинність.

² Там само.

³ Там само.

врегулювання соціального забезпечення, незважаючи на численні зміни, внесені до цього Закону, зберігався аж до 2015 року, доки він не втратив своєї юридичної сили. Разом із Законом «Про міліцію» питання соціального забезпечення працівників міліції регламентувалися ще низкою загальних і спеціальних законів та підзаконних актів, наприклад: законами України: «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року, «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 9 квітня 1992 року, який зазнав численних змін і правок, проте є чинним і сьогодні (зараз цей Закон має назву «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»), «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року; постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29 липня 1991 року, «Про умови оплати праці працівників органів внутрішніх справ» від 2 квітня 1993 року; наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок медичного обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС України» від 4 листопада 2003 року, Положенням про медичне забезпечення особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ та військовослужбовців Національної гвардії України при виконанні оперативно-службових завдань за умов виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також під час охорони громадського порядку в умовах масових заворушень та проведенні масових заходів від 4 листопада 2003 року, наказом МВС України «Про надання службових жилих приміщень і користування ними особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України» від 10 вересня 2004 року тощо.

Отже, соціальне забезпечення працівників міліції регламентувалося доволі широким спектром нормативно-правових актів, однак більшість важливих питань цього забезпечення на рівні законів регулювалися або лише в загальному вигляді, або взагалі не знаходили відображення в них, натомість регламентувалися на підзаконному рівні, що аж ніяк не сприяло стабільності й ефективності зазначеного забезпечення як важливого інструменту соціального захисту міліціонерів. Такий підхід не забезпечував ствердження й належної реалізації ані загальних конституційних гарантій у соціальній сфері, ані спеціальних соціальних гарантій, передбачених у Законі «Про міліцію». Водночас стан справ у сфері законодавчого регулювання соціального забезпечення доволі добре сприяв тому, щоб працівники міліції перетворювалися із правоохоронців, тобто публічних осіб, покликаних охороняти й захищати суспільні цінності та

інтереси, на виконавців інтересів правлячої верхівки у вертикалі президентської та урядової влади, адже саме представники останньої мали найбільший вплив на реальний стан соціально-економічного благополуччя працівників міліції.

Наступним важливим етапом у становленні та розвитку правового регулювання соціального забезпечення працівників органів внутрішніх справ в Україні є започаткування поліцейської реформи та ухвалення Закону України «Про Національну поліцію». Причин для реформування системи органів внутрішніх справ України було дуже багато, не останнє місце серед них посідали і проблеми соціального забезпечення працівників цієї системи. С. Кіщенко, аналізуючи означену реформу, зауважує, що до проблем, які необхідно було вирішити в процесі її здійснення, належали: низький рівень оплати праці та соціального забезпечення співробітників МВС, порушення трудового законодавства в частині тривалості робочого дня і дотримання вимог щодо надання вихідних днів та відпусток, відсутність забезпечення практичного соціального захисту працівників, недосконала система оплати, коли майже 30 % зарплати підлеглих залежить від суб'єктивного ставлення до них керівника. Недоліки управління призводять до непропорційного функціонального навантаження, коли, наприклад, на одного дільничного інспектора міліції в середньому припадає три тисячі мешканців міста або 2,2 тисячі жителів сільської місцевості. Укоренилася невикористання практика тривалості робочого дня понад 12 годин на добу, невикористання всіх вихідних днів у місяці для значної частини персоналу. Майже третина працівників не відпочиває у вихідні дні [10, с. 12–13].

Одним із важливих та позитивних зрушень поліцейської реформи стало те, що питання соціального забезпечення доволі змістовно були врегульовані саме на рівні Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII¹. Положення цього Закону поряд із регламентацією таких питань, як службовий час і час відпочинку, відпустки, оплата праці, забезпечення житлом, грошова допомога в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського, визначають юридичні засади медичного забезпечення поліцейських та навчання їхніх дітей. Звісно, Закон України «Про Національну поліцію» не скасовує необхідності ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію його положень, однак вони мають на меті вирішення переважно процедурних питань, а не визначення засадничих аспектів соціального забезпечення

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: 21.04.2023).

поліцейських. Тобто роль органів виконавчої влади має зводитися не до встановлення кола та змісту гарантій досліджуваного забезпечення, а до врегулювання порядку та форм і методів реалізації гарантій (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11 листопада 2015 року, «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» від 28 лютого 2022 року, «Про затвердження Порядку забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань житлом на умовах фінансового лізингу» від 14 листопада 2018 року; накази МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок медичного обслуговування в закладах охорони здоров'я МВС» від 3 червня 2016 року, «Про затвердження Порядку медичного забезпечення поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України при виконанні оперативно-службових завдань під час подолання наслідків надзвичайних ситуацій, припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень» від 7 листопада 2017 року та ін.). Також слід зауважити, що разом із Законом України «Про Національну поліцію» правові засади соціального забезпечення поліцейських визначаються іншими нормативно-правовими актами юридичної сили (тобто законами) як-от: Кодекс законів про працю України, закони України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року із численними змінами, «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року, «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року, «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року тощо.

Висновки

Підбиваючи підсумки вищевикладеного, можемо констатувати, що соціальне забезпечення поліцейських було та залишається одним з основних і вельми суттєвих факторів, що мотивують до вступу на поліцейську службу та її належного проходження. Саме тому як радянський режим, так і влада незалежної України доволі багато уваги приділяли нормативно-правовому врегулюванню основних засад зазначеного забезпечення. Однак підходи до законодавчої регламентації соціального забезпечення спочатку міліціонерів, а потім поліцейських на різних історичних етапах мала певні особливості, а саме:

– у період перебування України у складі радянської імперії влада опікувалася врегулюванням таких питань досліджуваного забезпечення, як-от: оплата праці міліціонерів, наявність у них і членів їхніх сімей житлової площі, пенсійне утримання, страхування від нещасних випадків на службі, пільги, пов'язані з оплатою комунальних послуг,

проїздом на громадському транспорті (міському та приміському), а також продовольче забезпечення. На цьому етапі правове регулювання соціального забезпечення правоохоронців здійснювалося переважно на підзаконному рівні, тоді як закони містили з цього приводу лише загальні і доволі лаконічні положення;

– після проголошення незалежності України роль саме законів у врегулюванні питань соціального забезпечення міліціонерів дещо зросла, однак все одно не мала визначального характеру, що дозволяло правлячій еліті суттєво впливати на роботу міліції, зокрема використовувати її як потужний адміністративний засіб вирішення своїх особистих чи вузькогрупових інтересів;

– новим визначальним етапом у історії становлення і розвитку правового регулювання соціального забезпечення поліції стала поліцейська реформа, започаткована у 2015 році, одним із важливих досягнень якої стало суттєве зміщення акценту в зазначеному регулюванні у бік саме законів, що забезпечило необхідну надійність і стабільність гарантій соціального забезпечення поліцейських, а також, якщо й не скасувало, утім значно зменшило можливості владного тиску на роботу поліцейських шляхом маніпулювання станом їх соціально-економічного забезпечення.

Звісно, чинне сьогодні правове регулювання соціального забезпечення не позбавлене низки недоліків і прогалин, які вже не один рік обговорюються дослідниками. Крім того, не слід забувати, що не достатньо лише закріпити ті чи інші ідеї, принципи, норми на рівні законодавчих положень, їх ще треба й належним чином реалізувати, бо в іншому разі ці норми залишаться звичайними деклараціями. І на цьому шляху також є як важливі досягнення, так і суттєві проблеми. Однак у цій статті ми не мали на меті детально вдаватися в окремі проблеми сучасного правового регулювання соціального забезпечення поліцейських та аналізувати стан практичної реалізації відповідних законодавчих положень і поготів. У цілому правове регулювання соціального забезпечення поліцейських в Україні розвивається у правильному напрямі і сьогодні, принаймні з формальної точки зору, позбавлене більшості недоліків аналогічного законодавства попередніх періодів його становлення.

Список бібліографічних посилань: 1. Юшкевич О. Г. Особливості реформування поліції в Україні на шляху європейської інтеграції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 33–37. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2019-3-33-37>. **2.** Пабат О. В. Реформування поліції в Україні: красиве гасло чи нагальна необхідність? // *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення* : тези доп. учасників наук.-практ. семінару (м. Харків, 21 лют. 2020 р.) / *Наук.-дослід. ін-т публ. політики і*

соц. наук. Харків, 2020. С. 24–25. **3.** Розбудова цілісності і добросовісності під час реформування поліції. Досвід України : аналіт. доп. та матер. спеціаліз. Міжнар. конф. (м. Київ, 17 квіт. 2019 р.) / за ред. О. Д. Маркевої та Л. І. Полякова ; Нац. ін-т стратегічних досліджень ; Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння ; Женевський центр безпекового урядування. Київ : НІСД, 2019. 112 с. **4.** Ладика Ю. В. Історія становлення та розвитку забезпечення соціальних гарантій працівників органів внутрішніх справ. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 4. С. 242–244. **5.** Клипа О. П. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту працівників Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2021. 212 с. **6.** Бандурка О. М., Греченко В. А., Ярмиш О. Н. Становлення та розвитку міліції України (1921–1930 роки): історико-правове дослідження : монографія. Харків : Золота мила, 2015. 492 с. **7.** Козинець О., Лось А. Напрями діяльності правоохоронних органів (міліції) в Радянській Україні в 1920–1930-х рр. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 182–187. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.32>. **8.** Греченко В. А. Організація міліції Української Соціалістичної Радянської Республіки у 1931 р. *Форум права*. 2019. № 1 (54). С. 14–22. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.2563544>. **9.** Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : навч. курс / Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, С. Б. Березіна та ін. Київ : НВП «АВТ», 2004. 256 с. **10.** Кищенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень // Міжнародний центр перспективних досліджень : офіц. сайт. 2015. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mvs_s.pdf (дата звернення: 21.04.2023).

Надійшла до редколегії 24.04.2023

Прийнята до опублікування 26.05.2023



Kolotik A. S. Genesis of social security regulation for police officers in Ukraine

The police reform launched in Ukraine in 2015 was a very important and long-overdue step towards the transformation of both the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the law enforcement system of the country as a whole. However, today, more than seven years after the adoption of the Law of Ukraine “On the National Police”, the reform is still not fully completed, and sharp criticism of numerous problems and shortcomings in the reform process is often heard in the academic community and among representatives of the practical sphere of law. We do not deny the existence of certain gaps and other problematic issues in the current legal framework for the organisation and functioning of the police in Ukraine, but we do not agree with the current opinion that the police reform has failed. A number of aspects, including the state of legislative regulation of social security for police officers, demonstrate the necessary and important positive developments and changes in this area. In order to prove this position, an analysis of the genesis of legal regulation of social

security for police officers is made in the article, which will allow tracing the changes in this area both during the period when our State was a part of the Soviet empire and after the declaration of independence and introduction of new ideas and principles of development of the Ukrainian statehood.

The article examines the legal framework for regulating social security of police officers in Ukraine from the time of establishment of the Soviet police in 1917 to the launch of the police reform in 2015 and introduction of the relevant amendments to the current Ukrainian legislation in this regard. The author identifies the key features of the formation and development of legal regulation of social security of police officers in Ukraine at different historical stages of our country's development. Attention is focused on the dependence of the state of social security regulation of police officers on the ruling elite's vision of the role of police bodies and services in the system of state power.

Key words: legal regulation, social security, social protection, police, police reform, police officers. National Academy of Internal Affairs, Kyiv (doctoral student)

