

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

### LEGAL BASIS OF POLICE EMPLOYMENT: NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE

Андрієнко В.В., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та господарського права та процесу

*Міжнародного гуманітарного університету*

Стаття присвячена дослідженню правових основ трудової діяльності поліції за законодавством деяких зарубіжних країн та України. Зазначено, що одним із основних завдань, яке покладається на будь-яку державу є забезпечення громадського порядку та захист населення від злочинних посягань. В свою чергу виконання даного обов'язку вимагає надійної та ефективної діяльності працівників поліції, на яких і покладено питання забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів населення, їх безпека та боротьба зі злочинністю.

Сутність трудової діяльності працівників поліції проявляється головним чином у тому, що застосування праці поліцейських працівників є умовою здійснення ними правоохоронної діяльності в державі, а тому слугує стимулюючим фактором для кожного з них у виконанні покладених на поліцію функцій і завдань, що мають суспільно важливе значення. Підкреслено, що дослідження трудової діяльності працівників поліції в країнах Європи є доцільним та актуальним в контексті інтеграційних процесів в нашій державі.

Зроблено акцент на законодавстві Франції та регулюванні трудової діяльності поліції в цій країні. Для поліпшення трудової діяльності поліції Франції на кожній поліцейській дільниці є детально розроблені описи стандартних ситуацій та дій поліції в тих чи інших ситуаціях.

Проаналізовано основи трудової діяльності поліції в США. Зазначено, що побудова поліцейської структури забезпечує поділ і децентралізацію даного органу та обмежує вплив держави на діяльність управлінь поліції штатів. В США правовими основами трудової діяльності поліції є Конституція, Федеральний кримінальний кодекс та правила, Конституції штатів, кримінальні й інші кодекси штатів, де визначається трудова діяльність поліції, а також так звані збірники стандартних ситуацій, виготовлені на підставі законодавства штатів і які передбачають діяльність поліції в тих чи інших випадках.

Досліджено досвід Німеччини та встановлено, що діяльність поліції в цій країні регулюється Боннською Конституцією та комплексними законами, де визначена правосуб'єктність працівників поліції.

Підкреслено, що правовою основою трудової діяльності поліції в Україні виступає Закон України «Про Національну поліцію», який не може охопити все аспекти саме трудової діяльності працівників поліції.

Зроблено висновок про доцільність написання збірників для поліцейських за аналогом досвіду зарубіжних країн та створення ефективної системи співпраці поліції з органами влади.

**Ключові слова:** поліція, конституція, законодавство України, трудова діяльність, службово-трудова обов'язки.

The article is devoted to the study of the legal basis of police work under the laws of some foreign countries and Ukraine. It is noted that one of the main tasks assigned to any state is to ensure public order and protect the population from criminal encroachment. In turn, fulfilling this duty requires reliable and effective work of police officers, who are responsible for protecting the rights, freedoms and legitimate interests of the population, their security and the fight against crime.

The essence of the work of police officers is manifested mainly in the fact that the use of police officers is a condition for their law enforcement activities in the state, and therefore serves as a stimulating factor for each of them in performing police functions and tasks of public importance. It is emphasized that the study of the work of police officers in European countries is appropriate and relevant in the context of integration processes in our country.

Emphasis is placed on French law and the regulation of police work in this country. In order to improve the work of the French police, each police station has detailed descriptions of standard situations and police actions in certain situations.

The basics of police work in the United States are analyzed. It is noted that the construction of a police structure ensures the division and decentralization of this body and limits the influence of the state on the activities of state police departments. In the United States, the legal basis for police work is the Constitution, the Federal Penal Code and regulations, state constitutions, criminal and other state codes that define police work, and so-called compilations of standard situations based on state law. in certain cases.

The experience of Germany has been studied and it has been established that the activity of the police in this country is regulated by the Bonn Constitution and complex laws, which define the legal personality of police officers.

It is emphasized that the legal basis for the work of the police in Ukraine is the Law of Ukraine "On the National Police", which cannot cover all aspects of the work of police officers.

The conclusion is made about the expediency of writing collections for police officers based on the experience of foreign countries and creating an effective system of police cooperation with the authorities.

**Key words:** police, constitution, legislation of Ukraine, labor activity, official duties.

Трудова діяльність працівників правоохоронних органів вирізняється своїм характером та правовими умовами застосування праці відповідних осіб. Дана обставина викликає необхідність формування певного особливого підходу законодавця до врегулювання питання залучення таких працівників до процесу праці з метою виконання суспільно важливих завдань, що в цілому покликані забезпечувати належний стан правопорядку та законності в державі і суспільстві. З урахуванням продовження євроінтеграційного курсу України в частині приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів, станом на сьогодні об'єктивно існує потреба у становленні високого рівня гарантій, компенсацій, оплати праці, соціального захисту та вирішення основних проблем правового регулювання трудової діяльності працівників поліції. Дослідження трудової діяльності праців-

ників поліції в країнах Європи є доцільним та актуальним в контексті інтеграційних процесів в нашій державі.

Питанню службово-трудова діяльності працівників поліції приділили свою увагу такі вчені як: Г. В. Атаманчук, І. П. Антонов, О. М. Бандурка, Я. М. Бельсон, М. В. Білоконь А. П. Герасимов, А. В. Губанов С. Д. Гусарев, М. М. Дорогих, М. І. Іншин, В. Н. Єрьомін, М. В. Калашник, Р. М. Кацюба, А. П. Ключніченко, А. М. Колодій, Я. Ю. Кондратьєв, Ю. Ф. Кравченко, В. І. Курило, С. С. Лукаш, Н. П. Матюхін О. В. Негодченко, М. В. Поліщук, М. П. Савчук, О. В. Сапрун, О. Ф. Скаун, Є. Ю. Соболь, В. М. Супрун, В. Д. Сущенко, О. В. Тюріна, В. М. Шаповал, В. К. Шкарупа, В. І. Щербина та інші.

В контексті вивчення досвіду трудової діяльності працівників поліції в країнах Європи необхідно розглянути досвід Франції. Поліцейська система Франції відноситься

до однієї з найстаріших в Європі. Побудова здійснення завдань поліцією Франції являє собою складний апарат з власною організацією, головним завданням якого є захист порядку в державі.

Правовою основою трудової діяльності поліції є Конституція Франції, Декрет уряду Франції «Про поліцію», Декрет «Про муніципальну поліцію та виправні роботи» 1791 року та багато інших нормативно-правових актів. Так, стаття перша декрету «Про поліцію» проголошує, що поліція здійснює свою діяльність винятково по охороні республіканського устрою, охороняє громадський порядок, захищає громадян та їх власність, а статтею третьою закріплено, що національна поліція є організацією, яка відкрита для кожного громадянина Франції і працює на підставі законів та інших нормативних актів [1].

Розрізняють дві основні підсистеми працівників поліції Франції, а саме адміністративну і судову (кримінальну) поліції. Відповідно до статті 59 Декрету від 20 травня 1903 року, основною метою адміністративної поліції є підтримка спокою в країні, охорона громадського порядку та встановлення панування закону і регулювання життя населення [1]. Тобто, до повноважень працівників адміністративної поліції входить попередженням правопорушень і виконання інших профілактичних функцій.

Водночас, слід зауважити, що для поліпшення трудової діяльності поліції Франції на кожній поліцейській дільниці є детально розроблені описи стандартних ситуацій та дій поліції в тих чи інших ситуаціях. Так, наприклад, адміністративний наказ № 39 містить інформацію, як діяти поліції у випадку виявлення порушень, пов'язаних з вогнепальною зброєю [2].

Таким чином, службово-трудова діяльність адміністративної поліції, в основному, полягає у здійсненні заходів щодо охорони громадського порядку та безпеки в країні, боротьбі зі злочинністю та її попередженні. Слід зауважити, що до змісту службово-трудової діяльності поліції Франції входить також і частина процесуальної діяльності, а саме робота по складанню протоколів, проведенню первинних слідчих дій на місці пригоди тощо, при чому діяльність поліції значно спрощують накази в яких містяться описи стандартних ситуацій та зазначено правильне реагування на них працівників поліції.

Необхідно вказати, що позитивним аспектом діяльності працівників поліції Франції є можливість проведення первинних слідчих дій на місці пригоди. Дані повноваження слугують оптимізацією ефективності їх роботи. В національному законодавстві працівники поліції не наділені таким широким колом повноваженням, тому вказане необхідно запозичити. Отже, загальна трудова діяльність поліції Франції полягає в охороні громадського порядку, забезпеченні безпеки та спокою в країні, а також в попередженні та усуненні злочинних діянь.

До повноважень судової (кримінальної) поліції входить розкриття злочинів, виявлення обставин їх скоєння, розшук, затримання злочинців і передача звинувачених судовим органам. На працівників судової (кримінальної) поліції покладені службово-трудові обов'язки, що пов'язані не тільки із затриманням правопорушників та доставлянням їх до поліцейських трибуналів чи інших судів, а й проведенням допитів, підготовкою матеріалів для розгляду в судах, виконанням судових рішень тощо.

При цьому слід зауважити, що Закон Франції № 81-82 від 2 лютого 1981 року «Про посилення безпеки і захисту свободи особи» [3] значно розширив компетенцію прав працівників кримінальної (судової) поліції, відтак збільшилася підслідність кримінальних справ поліцією за рахунок скорочення підслідності кримінальних справ слідчими суддями. Як нами вище зазначалося, особливо великі повноваження працівники судової (кримінальної) поліції мали при проведенні розслідування відносно так званих явних злочинів, безпосередньо після їх здійснення.

Як бачимо, розслідування кримінальною поліцією більшості справ значно скоротило повноваження судового слідства, даний аспект пояснюється тим, що на сучасному етапі функціонування та розвитку діяльності працівників поліцейських структур Франції простежується тенденція відмови від здійснення трудової діяльності слідчими суддями.

Наступною країною, діяльність поліцейських структур якої потрібно розглянути, є США. Працівники поліції у США поділяються на: працівники федеральної поліції, поліція штату, органи місцевої поліції США. Важливим аспектом, який впливає на порядок і критерії оцінки поліції в США є її поділ на працівників поліції штату та працівників федеральної поліції [4].

Отже, такий стан побудови поліцейської структури забезпечує поділ і децентралізацію даного органу та обмежує вплив держави на діяльність управлінь поліції штатів. В свою чергу, федеральні структури мають право втручатися в діяльність працівників місцевої поліції обмежено і виключно в межах своєї юрисдикції. При цьому, важливим фактом для побудови діяльності працівників поліції США відіграє громадська думка.

В США правовими основами трудової діяльності поліції є Конституція, Федеральний кримінальний кодекс та правила, Конституції штатів, кримінальні й інші кодекси штатів, де визначається трудова діяльність поліції, а також так звані збірники стандартних ситуацій, виготовлені на підставі законодавства штатів і які передбачають діяльність поліції в тих чи інших випадках. Конституція США є загальною декларацією і її положення визначають основні загальні основи діяльності всіх правоохоронних органів, у тому числі й поліції. Федеральний кримінальний Кодекс та правила передбачають всі процедури, пов'язані з діяльністю державних органів Сполучених Штатів Америки в питаннях затримання, арешту, судового провадження, покарання, організації захисту, роботи поліції, суду, адвокатів. Як підкреслює В.О. Заросило, конкретніші вказівки щодо специфіки адміністративної діяльності поліції США та особливостей діяльності її в цілому є в кримінальних кодексах окремих штатів [5, с. 51-56].

Таким чином, у зв'язку із територіальними чинниками, а також самостійністю кожного поліцейського органу кожен штат США має свою Конституцію, закони, акти, які призначені виключно для нього. Слід зауважити, що в Україні законодавство, відповідно до якого здійснюється діяльність поліції та її працівників, в тому числі і трудова, централізоване, тобто нормативні акти приймаються центральними органами влади і є обов'язковими для виконання усіма працівниками поліції на всій території країни.

При цьому, в усіх штатах США, щоб полегшити роботу поліцейських існують так звані описи стандартних ситуацій. В них з посиланням на конкретні законодавчі акти як федеральні, так і окремих штатів та судові прецеденти розроблені детальні описи дій поліцейських в тих чи інших ситуаціях. Проте такі описи стандартних ситуацій не мають юридичної сили, як, наприклад, кримінальні кодекси штатів, але посилання на них в судах можливе, оскільки вони складені на базі діючих нормативних актів та судових прецедентів і можуть вважатися правовими актами діяльності поліції США.

Для допомоги в роботі працівникам поліції у США та Франції детально розроблені збірники для поліцейських, які щорічно поновлюються згідно з розвитком законодавства і в багатьох випадках гарантують безпомилкову діяльність поліції. При цьому, слід зауважити на тому, що в таких актах закріплюються питання лише щодо діяльності поліцейських в тих чи інших діях, а щодо притягнення правопорушників до відповідальності жодної норми в даних збірках не закріплено, адже це виключно прерогатива працівників інших державних структур (суду, суддів тощо).

В.О. Січкар підкреслює, що до головних напрямів діяльності працівників поліції Сполучених Штатів Аме-

рики належать: профілактика й припинення злочинності, забезпечення стабільності і спокою в країні, захист особистої власності, правозастосування, розслідування злочинів, повернення загубленої або викраденої власності, затримання злочинців, захист прав особистості, забезпечення безпеки дорожнього руху, виконання функцій різноманітних суспільних служб, підготовка справ для передачі їх до суду [6, с. 88].

Тобто службово-трудова обов'язки працівників поліції США можна поділити наступним чином:

1) боротьба з порушеннями традиційного кримінального законодавства;

2) адміністративна діяльність, пов'язана з контролем за дотриманням норм і правил у різноманітних сферах громадського життя;

3) виконання функцій соціальної допомоги.

Отже, коло повноважень, що покладено на поліцію є досить об'ємне, адже функції працівників поліцейських органів з кожним роком збільшуються, враховуючи розвиток суспільного життя, технології, появою нових державних органів або реорганізацією таких. При цьому, слід наголосити на високому рівні співробітництва поліції та населення в США.

Інший приклад – німецька поліція, яка визнається фахівцями як своєрідний еталон організації та практичної реалізації службово-трудова діяльності. Вона є органом виконавчої влади, який вдало поєднав кращі традиції поліцейської служби з новітніми досягненнями, пов'язаними з побудовою правової, демократичної, соціально орієнтованої держави [7, с. 463]. Працівники поліції уповноважені особливим правовим статусом. Так, поліція реалізує свою діяльність в публічній службі (категорія «державна служба» в німецькому праві відсутня), що визначається як діяльність професійного напрямку і полягає у виконанні правових функцій суб'єктами в органах державної влади федерації та земель, громадах [8, с. 17].

Як бачимо, поліція та діяльність її працівників у Німеччині є взірцем реалізації трудової діяльності в країні. Так, працівники поліцейських структур здійснюють покладену на них службово-трудова діяльність відповідно до встановлених традиційних принципів, а саме побудови соціальної, правової та демократичної держави.

Правову основу діяльності німецької поліції становить Основний закон ФРН від 23 травня 1949 р. (Боннська Конституція) [9], конституції земель, федеральні і земельні закони, ратифіковані бундестагом міжнародно-правові акти, підзаконні акти, видані органами виконавчої влади на федеральному рівні та земельному, нормативні акти органів місцевого самоврядування у сфері охорони порядку та забезпечення безпеки. Відповідно, певним чинником в питанні обмеження деонтологічної норми, є обов'язкове дотримання особовим складом поліції Федеративної Республіки Німеччина демократичних цінностей та відповідна спрямованість на захист громадянських прав і свобод. Виконання вимог цієї норми реалізується шляхом створення збалансованого механізму нагляду та зовнішнього і внутрішнього контролю за діяльністю поліції [8, с. 18].

Таким чином, на основі вищезазначеного досвіду Німеччини встановлено, що нормативно-правовим актом в даній країні для діяльності поліції є Боннська Конституція, а системним елементом діяльності поліцейських структур є комплексні закони, де визначена правосуб'єктність працівників поліції. В країні відсутній єдиний закон, який би регулював діяльність поліції, та в якому було враховано стандарти організації поліцейських відомств всіх суб'єктів федерації, що говорить про реорганізацію діяльності даного органу.

Поліція Німеччини при здійсненні повноважень її працівниками поділяється на: поліцію громадської безпеки та поліцію громадського порядку; поліцію готовності;

кримінальну поліцію [10, с. 96]. Правовий статус чиновників Федерального відомства кримінальної поліції, федеральної поліції, поліції готовності та поліції німецького бундестагу визначено нормами Закону «Про регулювання правовідносин чиновників виконавчого органу поліції федерації» від 19 липня 1960 р. Відповідно до п. 1 § 1 вказаного Закону «чиновник виконавчого органу поліції є особою, здатною виконувати поліцейські завдання і застосовувати безпосередній примус» [11].

Також, на території Німеччини, яка є федеративною країною, відповідно до вищезазначеного Закону, функціонує 16 земельних законів про поліцію, але всі вони за своїм змістом і принципами повинні бути узгоджені з Основним Законом ФРН 1949 року та значною мірою адаптовано до положень «Взірцевого проекту єдиного закон про поліцію федерації і земель».

Слід зауважити, що поліцейські на рівні земель і муніципалітетів при працевлаштуванні на службу укладають трудовий договір, де вказано, що зазначенні особи включаються до підрозділів допоміжних напрямків поліції, залучаються у зв'язку з проведення комплексних поліцейських заходів, та в основному виконують наступні завдання: 1) контроль за виконанням правил дорожнього руху; 2) патрулювання визначених місць; 3) охорона об'єктів; 4) здійснюють обов'язки водіїв автотранспорту [8, с. 18].

Не дивлячись на те, що нормативно закріплення діяльності поліції в законодавчих актах ФРН не закріплено, можемо зробити висновок, що хоч німецькій поліції і надано велику свободу діяльності та самостійності, але покладені обов'язки на поліцейських заключаються виключно у протидії небезпеці та охорона громадського порядку.

Позитивним досвід реалізації трудових відносин у Німеччині є можливість поліцейськими мати безкоштовну страховку, пільги на житло, право на безкоштовний проїзд у міському транспорті. При цьому мінімальна зарплата співробітника поліції – наймолодшого чину після академії – становить не менше 2500 євро на місяць і росте з вислугою років. У поліції Німеччини є правила правового регулювання їх трудової діяльності: «Berufs beamtentum» – опіка державою свого чиновника. В основі – повна довіра сторін. Поліцейський укладає з державою угоду про взаємовигідні зобов'язання. Він зобов'язується захищати інтереси держави, а вона, у свою чергу, піклується про нього і його сім'ю. Наприклад: «Поліцейського не можуть звільнити за скороченням штатів». Співробітник може бути звільнений зі служби тільки у разі засудження судом. Поліцейському гарантується зарплата середнього рівня, тринадцята зарплата (Veinachts Geld – різдвяні гроші). Держава бере на себе половину внесків за медичну страховку. У Німеччині дуже жорстка кадрова політика, тому добір на посаду поліцейського працівника є жорстким [12, с. 363].

Для України є проблемою – правове регулювання трудової діяльності працівників поліції у сфері забезпечення їх соціального захисту. Мається на увазі, що робота поліцейського пов'язана із щоденними ризиками своїм життям і здоров'ям. Логічно припустити, що держава повинна створити належний правовий механізм для забезпечення поточної трудової активності працівника і відповідно – належного рівня надання житла, соціальних гарантій, медичного страхування, доплат та надбавок за надурочний час у зв'язку з ненормованою роботою працівників поліції. Зауважимо, що станом на сьогодні рівень соціального забезпечення працівників поліції залишається на загальному нормативному рівні і тому не знайде свого належного практичного втілення, зважаючи на досвід правового регулювання соціального захисту інших категорій працівників.

Фактично правовою основою трудової діяльності поліції в Україні виступає Закон України «Про Національну поліцію», який не може охопити все аспекти саме трудової

діяльності працівників поліції, тож окремі шляхи діяльності поліції в Україні мають регулюватися нормами права, закріпленими в низці актів спеціалізованого характеру, а не тільки в Законі України «Про Національну поліцію».

Отже, враховуючи досвід зарубіжних країн, слід на законодавчому рівні впровадити тенденцію написання збірників для поліцейських, в яких, враховуючи судову базу, прецеденти, нормативні акти, будуть закріплені правила дій для них в різних ситуаціях здійснення службово-трудова обов'язків – охорони та захисту суспільства

й держави. При чому, дані збірники слід доповнювати враховуючи розвиток правової бази нашої держави.

Також запозичення досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання трудової діяльності працівників поліції для України є важливим та актуальним і в контексті довіри населення до органів поліції, роль якої в контролі за діяльністю працівників поліції вкрай важлива. Так, має бути створена функціональна система співпраці на локальному рівні поліції з органами влади для координації дій при дотриманні порядку на конкретній території.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Code de Procedure Penale. Dalloz, Paris, 1995. URL : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92316/107449/F-1995265301/DJI-92316.pdf> (дата звернення: 25.09.2021 р.).
2. L'ordre administrative 39d; La service de Jandarmerie, Securite Publique, Paris 1997. 78 p.
3. Bulletin Legislatif. Dalloz. Paris, 1981. № 2. 56 p
4. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира. URL: <http://www.indem.ru/proj/rpf/OrgPraOhrSiFederStra.pdf> (дата звернення: 12.04.2021 р.)
5. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) [Текст] : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 250 с.
6. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ. Донецьк, 2007. 179 с.
7. Соболев Є. Ю., Коломойцев С.С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. № 2. С. 461-466. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10sejppk.pdf>. (дата звернення: 25.09.2021)
8. Проневич О. С. Правове регулювання державно-службових відносин в поліції Німеччини. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 17-21.
9. Урьяс Ю.П. Основной закон Федеративной Республики Германии. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 181-234.
10. Антонов И. П. Полиция Германии: История и современность. М., 2000. 144 с.
11. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран : учеб. пособие. М. : СПАРТАК, 1996. 229 с.
12. Коненко С.Я. Фінансове забезпечення міліції України на рівні УМВС – МРВ щодо придбання та експлуатації службового автотранспорту, шляхи підвищення ефективності його використання (Із досвіду роботи поліції Німеччини). *Держава і право*. 2008. Вип. 41. С. 360-367.