

# Проблеми соціального захисту

## працівників правоохоронних органів як ключового фактора забезпечення їх безпечної діяльності



### **А. І. Суббот**

кандидат педагогічних наук, професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету державної податкової служби України, доцент

У статті висвітлено основні проблеми соціального захисту працівників правоохоронних органів, презентовано та обґрунтовано їх як ключові фактори забезпечення безпечної діяльності. Досліджено нормативно-правові акти, які реалізують гарантії здійснення права працівників правоохоронних органів на соціальний захист, вказано визначені недоліки та запропоновано позитивні шляхи їх вирішення.  
**Ключові слова:** соціальний захист, безпека діяльності правоохоронних органів, соціальне забезпечення.

В статье отражены основные проблемы социальной защиты работников правоохранительных органов, представлено и обосновано их как ключевые факторы обеспечения безопасной деятельности. Исследованы нормативно-правовые акты, которые реализуют гарантии осуществления права работников правоохранительных органов на социальную защиту, указаны определенные недостатки и предложены положительные пути их решения.

**Ключевые слова:** социальная защита, безопасность деятельности

правоохранительных органов, социальное обеспечение.

*The article highlights the main problems of social security law enforcement, presented and justified these problems as key factors to ensure safe operation. Study regulations that implement guarantees the right of officers to social security law enforcement are identified gaps and offered positive solutions.*

**Keywords:** social protection, security, law enforcement, social welfare.

**Н**і в кого не виникає сумніву, що на рівні декларацій неможливо побудувати правову соціально орієнтовану державу, доводячи до економічного занепаду та порушуючи права працівників системи правоохоронних органів, які мають захищати права, свободи, законні інтереси та особисту безпеку громадян. Саме тому одним із стратегічних пріоритетів, який щороку проголошується державою, є вдосконалення соціального захисту працівників правоохоронних органів.

Відомо, що недостатність правової та соціальної захищеності в соціальній системі — в будь-якій організації чи суспільстві — викликає зростання тривожності, соціальної напруги, порушення в ній рівноваги. Якщо соціальна та права незахищеність набуває сталого характеру, то вона спричиняє в суспільстві зневіру і навіть цинізм, зростання соціальних патологій і, як наслідок, — негативно впливає на безпеку існування будь-якої соціальної групи.

Конституція України в ст. 3, відповідно до Загальної декларації прав і свобод людини, закріпила положення, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Основний Закон містить як загальні га-

рантії здійснення прав людини, так і безпосередні гарантії здійснення права громадян на соціальний захист [1]. До статей, які безпосередньо стосуються соціального захисту, належать такі: право на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі в Збройних силах України та інших військових та правоохоронних формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17); право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49). Таким чином, Конституція України є ключовою для розуміння змісту соціального захисту, і будучи Основним Законом щодо забезпечення життєдіяльності держави і суспільства, поширює свою дію й на працівників правоохоронних органів, які входять до системи державних службовців та отримують заробітну плату (грошове утримання) із джерел державного бюджету.

Окрім базових законів, що регулюють діяльність окремих правоохоронних органів, фінансове і матеріальне забезпечення працівників регламентується цілим рядом нормативно-правових актів, зокрема: Законом України «Про оплату праці» [2], Положенням про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціального-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України [3], Постановою КМУ №426 «Про норми харчування військовослужбовців Збройних сил, інших військових формувань та осіб рядового, начальницько-

го складу органів і підрозділів цивільного захисту та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації», а також відповідними Указами Президента України, постановами Верховної Ради України, наказами та розпорядженнями.

Гарантії реалізації закріплених у Конституції України прав конкретизуються в чинному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах. Так, якщо у ст. 43 Конституції України проголошується право кожного на працю і наголошується на тому, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, то Кодекс Законів про працю України визначає, що право громадян України на працю, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою [4, ст. 2]. Та реалізація права на достатній життєвий рівень правоохоронців ускладнюється через низку обмежень, пов'язаних з проходженням служби в правоохоронних структурах, зокрема, позбавлення працівників права виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики), позбавлення їх проголошеного ст. 42 Конституції України права на підприємницьку діяльність, а також через болісне для усіх працівників ліквідування та звуження встановлених для них чинним законодавством пільг та соціальних гарантій, яке систематично відбувається всупереч Конституції та чинних законів України, а також Мінської Угоди між державами-учасницями СНД, укладеної за участю України 14 лютого 1992 р. [5], яка передбачає недопустимість прийняття норм законодавства, які погіршують соціальне і правове забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей. Відзначимо, що наявність таких заборон і обмежень без од-

ночасного забезпечення належного життєвого рівня працівників правоохоронних органів України штовхає їх на порушення закону у частині заборони займатися підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, примушує самостійно шукати шляхів підвищення життєвого рівня свого та своїх сімей.

Отже, ситуація, яка склалася в останні роки, свідчить, що порушення конституційних прав у частині соціального захисту працівників правоохоронних органів набуває системного характеру. Як наслідок, у більшості працівників правоохоронних органів спектр мотивів, що спонукають до ефективної роботи, звужився винятково до примусової мотивації, що формується під дією страху та обов'язків, а не очікування можливих надбань і самореалізації як особистості. Всупереч деклараціям про роль правоохоронних органів у демократичній правовій державі, система правоохоронних органів може перетворитися на каральний орган, який каратиме, у першу чергу, своїх працівників.

Оскільки заробітна плата зумовляє рівень задоволення різних потреб людини: потреби у безпеці та захищеності, майже всіх фізіологічних потреб, є основою для задоволення соціальних потреб, показником престижу і т. ін., а також за результатами досліджень західних фахівців, які вивчали механізм стимулювання професійної діяльності працівників правоохоронних органів, найбільш привабливим для них видом стимулювання визначено саме грошове винагородження. Особливість полягає в тому, що матеріальне становище працівників правоохоронних органів не визначається лише розміром їхньої заробітної плати. Матеріально-економічний статус правоохоронців включає: грошове утримання; забезпечення речовим майном; продовольче забезпечення; матеріальну допомогу та премії; надання соціальних пільг.

Особливості грошового забезпечення і грошової допомоги правоохоронних органів порівняно з працівниками та службовцями інших міністерств або галузей народного господарства мають за мету забезпечення більшого соціального захисту правоохоронців, що обумовлено, специфікою служби в правоохоронних органах. Але ж чи досягається ця мета на сучасному етапі? На наш погляд, існуюче на цей час грошове утримання не тільки не сприяє досягненню означеної мети, а й веде до зниження зацікавленості працівників у результатах своєї праці, до перегляду ставлення до служби, що, зокрема, проявляється або у звільненні з правоохоронних органів, або у пошуках і використанні незаконних шляхів для задоволення особистих потреб. Змінити ситуацію можна, встановивши справедливий, відповідний трудовим затратам рівень оплати праці працівникам правоохоронних органів. Це стосується саме основного грошового утримання (посадовий оклад, оклад за спеціальним званням та відсоткова надбавка за вислугу років). Позитивним моментом є існування додаткових видів грошового утримання, але практика їх нарахування працівникам показує, що є багато шляхів не виплати цих доплат та надбавок, причому у рамках чинного законодавства.

Нарешті, проблема матеріального забезпечення правоохоронців пов'язана з фінансуванням потреб правоохоронних органів. Але державний бюджет не забезпечує стовідсотково потреби правоохоронних органів, тому необхідно визначити альтернативні джерела фінансування їх діяльності. Як приклад, можна навести практику надання платних послуг працівниками правоохоронних органів, а щоб не допустити ущемлень конституційних прав громадян при наданні правоохоронцями платних послуг фізичним та юридичним особам, доцільно розробити нор-

мативний документ, де були б закріплені усі види діяльності правоохоронних органів: ті, що здійснюються безкоштовно, з відшкодуванням затрат та ті, що здійснюються на комерційній основі [6, с. 102-103]. Досить влучна класифікація таких послуг, на нашу думку, запропонована О. Ю. Сиявською. Так, безкоштовно правоохоронні органи (міліція) повинні здійснювати наступні дії: запобігання та припинення злочинів та адміністративних правопорушень; надання допомоги громадянам та юридичним особам, що постраждали від злочинів, правопорушень та нещасних випадків; реєстрація заяв та повідомлень про злочини та правопорушення; порушення кримінальних справ та проведення слідчих дій, проведення досудового слідства в кримінальних справах, віднесення кримінально-процесуальним законодавством до компетенції органів внутрішніх справ; виявлення та розкриття злочинів; забезпечення громадського порядку; забезпечення безпеки дорожнього руху.

З відшкодуванням технічних затрат, пов'язаних з наданням послуг (тобто плата стягується за технічний процес підготовки послуги, але правова сторона послуги, що надається, залишається безкоштовною) можуть здійснюватись: реєстрація та облік встановленого законом майна фізичних та юридичних осіб; видача дозволів та посвідчень; охорона згідно з договорами майна фізичних та юридичних осіб і т. д.

На комерційній основі може здійснюватися така діяльність: підтримання порядку при проведенні різних комерційних заходів; консультації і т. д. Зазначимо, що кожен із наведених видів діяльності можна доповнювати залежно від специфіки роботи того чи іншого правоохоронного органу.

Матеріальне становище працівників правоохоронних органів ускладнюється й через погіршення речового та продовольчого забезпечення їх працівників.



Адже останніми роками внаслідок недостатнього фінансування майнові служби правоохоронних органів не в змозі забезпечити персонал речовим майном згідно зі встановленими нормами. Речове майно видається не в повному обсязі, з порушенням установлених термінів носіння, а останнім часом — за рахунок особистих коштів працівників (міліція, податкова міліція), що, звісно, не може не позначитися на їхньому матеріальному стані.

Порядок продовольчого забезпечення працівників правоохоронних органів встановлюється Постановою КМУ №426 та Положенням про порядок забезпечення продовольчими пайками військовослужбовців (крім строкової служби) військ внутрішньої і конвойної охорони, рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України [7], а також іншими відомчими нормативними актами. Цими документами передбачалося два види продовольчого забезпечення правоохоронців: 1) утримання, яким забезпечуються ті працівники, які перебувають на повному державному забезпеченні, та 2) продовольчі пайки для працівників правоохоронних органів, які перебувають на посадах, а також для окремих категорій слухачів закладів освіти. Крім того, була передбачена заміна продовольчого забезпечення відповідною грошовою компенсацією, розміри якої повинні регулярно визначатися Кабінетом Міністрів України. Втім, як показують реалії життя, правоохоронці, які перебувають на посадах, ні продовольчих пайків, ні грошової компенсації замість продовольчого забезпечення не отримують, а відповідна норма в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» взагалі була виключена. І хоча на підставі Рішення Конституційного Суду № 10-рп/2008 зміну було визнано неконституційною, поправок даний Закон так і не отримав.

На відчуття власної соціальної незахищеності потужно впливає визнання правоохоронцями того, що: 1) працівники не мають реальних можливостей для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; 2) працівник у випадку хвороби не завжди забезпечений безоплатним доглядом, необхідним у його стані (працівники податкової міліції взагалі не мають власних медичних установ); 3) працівник, який вийшов на пенсію, не відчуває себе соціально захищеним. Незадоволення якістю роботи відомчих закладів охорони здоров'я теж викликає у правоохоронців почуття соціальної незахищеності.

Таким чином, реалії існування соціального захисту в правоохоронних органах є одним з найбільш актуальних та дискусійних питань сучасного права соціального забезпечення і потребує особливої уваги. На сьогодні у законодавчих актах України дається визначення та перелік соціальних гарантій, якими мають право користуватися громадяни. Зокрема, у статті 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8] дається визначення терміна «державні соціальні гарантії», під якими розуміються мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», до числа основних державних соціальних гарантій включаються: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Також відсутність до теперішнього часу у вітчизняному законодавстві тлумачення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» породжує необхідність подальшої дискусії з приводу цієї проблеми. Соціальний захист, на відміну від соціального забезпечення, передбачає гарантії щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього середовища, оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави. Соціальне забезпечення у порівнянні із соціальним захистом є вужчим поняттям і означає практику виплати пенсій, соціальної допомоги, соціального догляду.

Так, В. Ш. Шайхатдинов вважає, що поняття «соціальний захист» охоплює діяльність держави й органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств по створенню сприятливого для людини навколишнього середовища, охороні материнства і дитинства, наданню допомоги родині, охороні здоров'я громадян, професійній підготовці громадян, забезпеченню зайнятості населення, охороні праці, регулюванню заробітної плати і доходів населення, забезпеченню громадян житлом, матеріальному обслуговуванню і забезпеченню непрацездатних та інших нужденних у соціальній підтримці громадян. Соціальний захист є практичною діяльністю по реалізації основних напрямків соціальної політики держави [9, с. 5].

Під соціальним захистом М. Д. Бойко розуміє безоплатне (безеквівалентне) або на пільгових умовах матеріальне забезпечення і обслуговування громадян, що цього потребують, у випадках, передбачених законодавством за рахунок соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів [10, с. 10].

На думку І. М. Сироти, термін «соціальний захист» відноситься до функцій держави та означає комплекс заходів ма-

теріальної підтримки непрацездатних, найменш захищених громадян [11, с.10].

О. Г. Чутчева вказує, що соціальний захист, як самостійний правовий інститут, поєднує відособлену групу юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які характеризують прагнення суспільства відгородити своїх членів від загрози неможливості задоволення потреб, визнаних їм основними і важливими з метою забезпечення стійкого розвитку усього суспільства [12, с. 16].

У Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [13, ст. 1], знаходимо таке визначення: соціальний захист військовослужбовців — діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом. І хоча це визначення має стосунок лише до певної категорії правоохоронних органів (військовослужбовців Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту, які проходять військову службу на території України, і військовослужбовців зазначених вище військових формувань та правоохоронних органів — громадян України, які виконують військовий обов'язок за межами України, та членів їхніх сімей), що передбачені в Законі, ми вважаємо його досить

повним і таким, що може застосовуватися до всіх правоохоронних структур України.

Соціальний захист правоохоронних органів деякі вчені визначають як систему правових, організаційних, матеріальних та фінансових заходів щодо забезпечення нормальних умов проходження служби правоохоронцями, забезпечення гідних умов існування працівників та членів їхніх родин, запобігання та захисту від несприятливих умов здійснення оперативно-службової діяльності [14, с. 72]. Але не можемо погодитися із визначенням цими авторами в системі соціального захисту правоохоронних органів тільки таких основних напрямків, як обов'язкове державне страхування працівників правоохоронних органів, особливий порядок призначення та виплати пенсій та особливий порядок призначення грошового забезпечення [там же], оскільки такий перелік є явно неповним і не відповідає очікуванням самих працівників правоохоронних органів згідно з їхнім розумінням поняття та системи соціального захисту (про що свідчить, наприклад, наведений вище перелік найбільш гострих проблем у сфері соціального захисту, визначений безпосередньо правоохоронцями). Отже, на наш погляд, у системі соціального захисту правоохоронних органів можна визначити стільки напрямків, скільки існує напрямків реалізації соціально-економічних, соціально-культурних та особистих майнових прав працівників, причому деякі з них мають специфічні особливості.

Тож для всебічного охоплення питання доречно вказати також, що К. Ю. Мельник під соціальним захистом розуміє діяльність держави щодо встановлення та реалізації гарантій соціально-економічних і соціально-культурних прав, що спрямовано на забезпечення процесу формування та розвитку професійних якостей і задоволення матеріальних

та моральних потреб громадян у відповідності з тим соціально-правовим статусом, який вони посідають в суспільстві [15, с. 98]. Очевидно, що погляди науковців дещо відрізняються.

На нашу думку, соціальний захист — це передусім система законодавчих, економічних, соціальних і соціально-психологічних гарантій, що надає: працездатним — рівні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску; непрацездатним і соціально вразливим категоріям населення, насамперед, дітям, молоді, що навчається, інвалідам, пенсіонерам, молодим, неповним та багатодітним сім'ям — переваги в користуванні суспільними фондами споживання, у прямій матеріальній підтримці, зниженні податкового навантаження тощо. До цього визначення нам хотілося б додати, що до вразливої категорії населення варто віднести і працівників правоохоронних органів, адже саме виконання покладених на них обов'язків у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів громадян певною мірою залежить від рівня захищеності їх самих.

Отже, узагальнюючи проаналізований ряд визначень, на нашу думку, під терміном «соціальний захист», слід розуміти систему цілеспрямованих заходів, передбачених спеціальними нормативно-правовими актами, які здійснюються державою (її окремими вповноваженими на те органами), з метою забезпечення обов'язкових мінімальних, але достатніх умов, що гарантуватимуть подальше гідне життя людини і громадянина. При цьому працездатному населенню мають надаватися відповідні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним та соціально вразливим верствам працездатного населення — гарантії у користуванні суспільними благами, що існують в державі і передбачені Конституцією України.

## Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30 – Ст. 141.
2. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №17. – Ст. 121 (з наст. змінами).
3. Положення про порядок комплектування, матеріально-технічного, військового, фінансового та соціального-побутового забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України : затв. постановою Верховної Ради України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №29. – Ст. 224.
4. Кодекс законів про працю України (з постатейними матеріалами) / За ред. В. М. Вакуленко, О. П. Товстенко. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 1040 с.
5. Угода між державами-учасницями Співдружності Незалежних Держав про соціальні і правові гарантії військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей // Российская газета. – №22. – 03.02.1996. – С. 12.
6. *Синявська О. Ю.* Удосконалення нормативного регулювання фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України як чинник їх життєдіяльності // Наше право. – №4. – 2003. – С. 101-103.
7. Положення про порядок забезпечення продовольчими пайками військовослужбовців (крім строкової служби) військ внутрішньої і конвойної охорони, рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: затв. наказом МВС України від 22 лютого 1994 р. №104.
8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
9. *Шайхатдинов В. Ш.* Право социального обеспечения России. – Екатеринбург, 1996. – 198 с.
10. *Бойко М. Д.* Право соціального забезпечення в Україні : навч. посіб. / М. Д. Бойко. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Атіка, 2006. – 356 с.
11. *Сирота І. М.* Право социального обеспечения в Украине. – Х., Одиссей, 2004. – 384 с.
12. *Чутчева О. Г.* Правове регулювання соціального захисту громадян України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 /Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.
13. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 5.
14. Соціальна робота в органах внутрішніх справ України: навч. посіб. / Кол. авт., керівник – д-р соціол. наук, проф. В. О. Соколов; передм. О. Н. Ярмиша. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 328 с.
15. *Мельник К. Ю.* Проблеми соціального захисту працівників органів внутрішніх справ // Право і безпека. – 2002. – № 2. – С. 97-101.