

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (ПОЛІЦІЇ)



А. І. Суббот

*завідувач кафедри публічно-правових дисциплін
Київського Міжнародного університету,
доктор юридичних наук, професор*

Основний Закон містить загальні гарантії здійснення прав людини та безпосередні гарантії здійснення права громадян на соціальний захист. Проте ні в кого не виникає сумніву, що неможливо побудувати правову соціально-орієнтовану державу, доводячи до економічного занепаду та порушуючи права, зокрема, працівників 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.

В той же час питання соціальних гарантій працівників правоохоронних органів як у процесі здійснення службової діяльності, так і після виходу на пенсію залишаються до кінця не вирішеними.

Відомо, що недостатність правової та соціальної захищеності в соціальній системі – в будь-якій організації чи суспільстві загалом –

викликає зростання тривожності, соціальної напруженості, порушення в ній рівноваги. Якщо соціальна та правова 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. Це, безперечно, стосується й працівників правоохоронних органів. Саме тому проблема соціального захисту працівників правоохоронних органів не є новою.

Напружений характер діяльності працівників правоохоронних органів та підвищена небезпека під час здійснення ними своїх професійних обов'язків, у тому числі участь і в Антитерористичній операції на Сході України, обумовлюють вжиття державою відповідних заходів з підвищення рівня їх соціального захисту.

Потрібно зазначити, що на сьогодні держава не має можливості забезпечити належний рівень

соціального забезпечення працівників правоохоронних органів через нестабільну економічну та політичну ситуацію, а також через недосконалу нормативно-правову базу. За таких обставин сучасні вимоги щодо належного соціального забезпечення працівників правоохоронних органів та підвищення якості його надання є надзвичайно актуальними і потребують ретельного наукового аналізу.

Таким чином, реалії існування соціального захисту в правоохоронних органах є одним із найбільш актуальних та дискусійних питань сучасного права соціального забезпечення і потребує особливої уваги.

Насамперед для повного та змістового дослідження зазначеної вище проблеми, слід визначити, хто відноситься до правоохоронних органів в Україні, що таке «соціальний захист» та відповідно до якого нормативно-правового акта здійснюється соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів.

Найбільш широко коло правоохоронних органів представлено в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», а саме: органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів (Державна фіскальна служба), органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1].

Щодо терміна «соціальний захист», то під ним 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 створюватися відповідні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним та соціально вразливим верствам працездатного населення – надаватися гарантії в користуванні суспільними благами, що існують у державі й передбачені Конституцією України [2].

Як відомо, 7 листопада 2015 р. набув чинності Закон України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) [3], на підставі чого втратив чинність Закон України «Про міліцію», який діяв на території України ще з 1 січня 1991 р. Тому базовим в системі правового регулювання соціального захисту працівників правоохоронних органів є Закон України «Про Національну поліцію», а саме розд. IX «Соціальний захист поліцейських».

Досліджуючи Закон порівняно з Законом України «Про міліцію» стосовно соціального захисту, можна виділити як позитивні його сторони, так і негативні.

Позитивним є те, що Закон став величезним прогресом на шляху до реформування правоохоронних органів. Акцентуючи свою увагу саме на соціальному захисті, хотілось би зазначити, що у діючому Законі змістовно винесено службовий час і час відпочинку (ст. 91) та відпустка (ст. 92), чого у Законі України «Про міліцію» зазначено не було.

Також вперше, безпосередньо, в новому Законі зазначено умови щодо влаштування дітей працівників правоохоронних органів у вищі навчальні заклади. У статті 103 «Навчання дітей поліцейських» діючого Закону вичерпно прописані вимоги до працівників правоохоронних органів, діти яких можуть користуватися переважним правом зарахування до ліцеїв Міністерства внутрішніх справ України та до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, а також вступ поза конкурсом за особистим вибором спеціальності до державних і комунальних вищих та професійно-технічних навчальних закладів України для навчання за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів.

У статті 99 чинного Закону законодавець називає розмір одноразової грошової допомоги, яка визначається, виходячи з розміру прожиткового мінімуму, визначеного законом для працездатних осіб на час виплати такої допомоги, а не з розміру десятирічного грошового забезпечення загиблого (померлого) за останньою посадою. На наш погляд, ця норма є дискусійною і не на користь працівників правоохоронних органів вищого начальницького складу. Також подано перелік підстав, за яких призначення і виплата одноразової грошової допомоги не здійснюються (ст. 101).

Не менш важливим є те, що змінами до Закону, який прийнято 24.12.15 р. (законопроект №№3303 та 3225), відновлено гарантії соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей. Внесені зміни до ч. 6 розд. XI «Прикінцевих та перехідних положень» Закону, якими унормовано перерахунок пенсій особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ у разі змін у видах грошового забезпечення й введенні нових надбавок, доплат, підвищень для поліцейських. Доповнення до ч. 15 розд. XI «Прикінцевих та перехідних положень» Закону спрямовані на реалізацію конституційних принципів рівності, справедливості, пропорційності й недискримінаційності під час унормування Законом соціального й правового захисту, як поліцейських, так і колишніх працівників міліції, у тому числі пенсіонерів, інвалідів, а також членів їхніх сімей, інших осіб.

Однак і з вказаними позитивними сторонами Закон, на нашу думку, потребує певного доопрацювання.

Насамперед хотілось розпочати з того, що в Законі України «Про міліцію», що втратив чинність, законодавець трактував в одному розділі правовий і соціальний захист працівників міліції. У чинному Законі законодавець не виділяє правовий захист взагалі, а ст. 104 «Захист прав та законних інтересів працівників поліції», яка стосується саме правового захисту, відноситься до розд. IX «Соціальний захист поліцейських». Тому, на наш погляд, доцільно б було правовий захист винести окремо з включенням правового статусу поліцейського.

Стаття 91 Закону зазначає службовий час і час відпочинку, структура цієї статті не є логічною, оскільки ч. 1 ст. 91 трактує спеціальні умови, ч. 2 – розподіл службового часу, ч. 3 – установлен-

ня п'ятиденного робочого тижня, ч. 4 – вихідні та святкові дні. Відтак, за правильне буде розпочати статтю з чч. 3 та 4 ст. 91, а тоді вже зазначати розподіл часу ч. 2 та спеціальні умови ч. 1.

Зокрема, акцентувати увагу хотілось ще б на тому, що на сьогодні гостро постає питання щодо захисту працівників правоохоронних органів, які мужньо захищають нашу країну, навіть ціною власного життя. Досить багато учасників Антитерористичної операції на Сході України є працівниками правоохоронних органів. Відповідно до офіційних даних крізь зону АТО пройшло близько 20 000 українських правоохоронців, ще 3275 робітників поліції і військовослужбовців Нацгвардії продовжують служити на фронті. «Це є справжнім прикладом служіння народу України». На жаль, з початку АТО загинуло 112 працівників поліції, 487 отримали поранення [4].

Виникає питання, що може зробити держава для цих осіб, для їхніх сімей, які втратили опору та годувальника? Щодо одержання житлової площі згідно з Законом ст. 96 п. 2 членам сім'ї (дружині чоловіку, дітям) поліцейського, який загинув під час виконання службових обов'язків, які згідно із законом визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов та на момент загибелі поліцейського перебували на обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, у відповідному населеному пункті, житлове приміщення надається в позачерговому порядку. В той же час в новому Законі втрачена вкрай важлива норма, яка була в Законі України «Про міліцію» (ст. 23), а саме: за сім'єю загиблого працівника міліції зберігалося право на одержання житлової площі. Їй надавалася позачергово житлова площа протягом трьох місяців з дня загибелі працівника міліції у приватну власність [5].

З огляду на це, на нашу думку, працівники правоохоронних органів не мають реальної можливості в повному обсязі використовувати пільги та переваги, які були передбачені раніше з метою компенсування певних обмежень, зокрема, і тому, що законодавство недосконале.

Безумовно, реформа правоохоронних органів в Україні є неодмінним кроком на шляху до побудови якісно нової європейської держави з превалюванням загальнолюдських цінностей, прав та свобод.

Нормами Конституції України встановлено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22).

Проте до соціальних засобів по забезпеченню особистої безпеки працівників правоохоронних органів включаються: різні види допомоги, страхування, лікування і профілактика хвороб, сприяння здобуттю освіти й підвищенню кваліфікації тощо.

На сьогодні у законодавчих актах України даються визначення та перелік соціальних гарантій, якими мають право користуватися громадяни. Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [6] дається визначення терміна «державні соціальні гарантії», під яким 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.

Однак відсутність на сьогодні 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, оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави. Соціальне забезпечення порівняно із соціальним захистом є вужчим поняттям і означає практику виплати пенсій, соціальної допомоги, соціального догляду.

Натомість відповідно до розд. 9 Закону [6], статті якого застосовуються для більшості категорії працівників правоохоронних органів, до соціального захисту поліцейських включено: грошове забезпечення, медичне забезпечення, житлове забезпечення, пенсійне забезпечення, відпустки поліцейських, навчання дітей поліцейських, одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського і захист прав та законних інтересів працівників поліції.

У сучасних ринкових умовах політика держави має бути спрямована на якомога максимальне забезпечення соціального захисту працівників правоохоронних органів. Виконуючи свої функціональні обов'язки, співробітники правоохоронних органів постійно стикаються з випадками, які містять підвищений професійний ризик, супроводжуються побічними наслідками для їх здоров'я. Високий рівень професійного травматизму і професійних захворювань, небажані наслідки для здоров'я визначають необхідність у розробці державою системи профілактичних заходів.

Отже, ситуація, яка склалася останніми роками, свідчить, що порушення конституційних прав у частині соціального захисту працівників правоохоронних органів набуває системного характеру. Як наслідок, – у більшості праців-

ників правоохоронних органів спектр мотивів, що спонукають до ефективної роботи, збузився винятково до примусової мотивації, що формується під дією страху та обов'язків, а не очікування можливих надбань та самореалізації

як особистості. Всупереч деклараціям про роль правоохоронних органів у демократичній правовій державі, система правоохоронних органів часто перетворюється на каральний орган, який карає, у першу чергу, своїх працівників. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>:
2. Суббот А. Загальний аналіз соціального захисту працівників правоохоронних органів / А. Суббот, Л. Козак // Віче. – 2011. – №24. – С. 3-5.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-1>
4. Хащевой В. Порошенко розповів, скільки правоохоронців та військовослужбовців Нацгвардії загинуло під час АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravdatyt.com/news/277>
5. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – С. 20 (з наст. змінами).
6. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – С. 409.