



**Наталія Пададименко,**

асистент кафедри правознавства  
Криворізького національного університету

УДК 349.2

## ***Поняття «соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів»***

Актуальність піднятої теми є очевидною через необхідність вдосконалення соціального забезпечення окремих верств населення, серед яких в першу чергу – працівники правоохоронних органів як представники держави, без яких неможливий розвиток правової держави та підтримка правопорядку в країні. Мета нашого дослідження полягає у розкритті поняття «соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів». Задля досягнення цієї мети передбачається: визначити хто відноситься до працівників правоохоронних органів; з'ясувати співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення»; з використанням відомих методів пізнання розкрити зазначене поняття.

Питаннями дослідження соціального захисту різних категорій працівників займався багато вчених-правників, як: М. І. Ануфрієв,

Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, Р. І. Кондрат'єв, О. В. Лавриненко, Л. І. Лазор, В. Т. Маляренко, К. Ю. Мельник, І. М. Сирота, Г. І. Чанишева, О. Г. Чутчева, В. Ш. Шайхатдинов, В. І. Щербина. Також здійснено чимало дисертаційних досліджень на цю тему. Однак внаслідок недостатньої вивченості, залишається актуальною потреба дослідження правового регулювання соціального забезпечення працівників правоохоронних органів. Насамперед існує нагальна необхідність у визначенні змісту такого правового явища як «соціальне забезпечення» відповідної категорії працівників. Очевидно, що розкрити вказане поняття неможливо без з'ясування того, хто саме відноситься до категорії «працівники правоохоронних органів».

У чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» вживається лише раз, так ч. 3 ст.17, де спеціальне завдання щодо забезпечення

державної безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1]. До цієї статті Інститутом законодавства Верховної Ради України було надано коментар. До правоохоронних органів автори відносять: СБУ, внутрішні війська МВС України, міліцію та деякі державні структури, статус яких визначається підзаконними актами [2, с. 58–61].

Офіційний термін правоохоронні органи дається в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781 [3]. Згідно зі ст. 2 правоохоронні органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Вважаємо, що вказівка в Законі «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» не сприяє ефективній реалізації положень вказаного закону, через те що містить розмиту диспозицію, нечітко зрозуміло, які саме ще органи підпадають під визначення системи правоохоронних органів і до яких суб'єктів системи цю норму необхідно застосовувати.

Слід звернути увагу, що, відповідно до вказаного Закону, захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, зазначених у частині першій цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового

ринку, які беруть безпосередню участь у розгляді судових справ у всіх інстанціях; кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності; охороні громадського порядку і громадської безпеки; виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та прокурорів; які беруть участь у контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України та нагляді і контролі за виконанням законів.

У законах України «Про основи національної безпеки України» [4] та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [5] розкриваються тільки основні ознаки правоохоронних органів. Ст. 1 правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Однак як вважають учені-правники, визначення правоохоронних органів за названим критерієм є очевидно недосконалим і не дає змоги чітко встановити коло існуючих у країні правоохоронних органів – оскільки, по-перше, чинне законодавство не містить визначення понять «правоохоронні» і «правозастосовні» функції, по-друге, немає жодного державного (і не державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовні функції [6].

Визначення поняття «правоохоронні органи» різними фахівцями дається по-різному, так О. М. Бандурка визначає, що це – спеціалізовані державні органи, що здійснюють функції забезпечення громадського порядку і громадської безпеки [7, с. 5]. О. Чувильов та А. Чувильов, вважають, що правоохоронні органи – це всі

державні органи, що забезпечують дотримання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність і правопорядок, а у вузькому розумінні, це спеціально уповноважені органи з охорони права від правопорушень, які діють у встановленій законом формі, згідно з компетенцією наданою їм відповідними нормативними актами [8, с. 4]. В юридичній літературі, існує також думка, що правоохоронні органи, це такі державні органи, які забезпечують реалізацію правоохоронної функції держави. Варто погодитися з думкою І. В. Кріцака, що це певною мірою стосується органів внутрішніх справ [9, с. 365].

На думку В. Т. Маляренка, серед багатьох державних органів правоохоронні мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності від інших органів держави. Юрисдикція правоохоронних органів полягає в повноваженнях, які делеговано державою та які встановлюють обсяг їхньої компетенції, способи розгляду та прийняття рішень, порядок їхнього оскарження. Під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави [10].

Отже, в межах нашого дослідження працівниками правоохоронних органів слід вважати працівників тих органів, що визначені Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», як правоохоронні. Утім, слід розуміти, що серед цих органів не всі є однорідними за тими функціями та завданнями, що на них покладені. Так, одні виконують свої завдання в умовах підвищеного ризику для життя та здоров'я (це ті, що визначені ч. 1 ст. 2), а інші мають більш сприятливі умови праці (як, наприклад, визначені в ч. 2

ст. 2), однак за умови участі в перелічених у цьому Законі діях також набувають нового соціально-правового статусу, що обумовлюється виконуваними ними функціями.

Далі, намагаючись повно розкрити поняття та зміст «соціального забезпечення працівників правоохоронних органів», слід звернутися до сутності поняття «соціальне забезпечення». Причому найперше приділимо увагу існуючій в науці та практиці (а також і в законодавстві, про що мова нижче) плутанині навколо термінів «соціальне забезпечення» та «соціальний захист».

Якщо проаналізувати думки науковців щодо співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», то одностайності тут немає. Існує чотири підходи до цього питання: багато вчених вважають ці терміни тотожними та взаємо замінюваними поняттями (М. Сирота [11, с. 9], Г. Гончарова, В. Жернаков, С. Прилипко [12], Є. Доброхотова, М. Філіпова та М. Янтураєва [13, с. 5–6]); деякі вчені вважають, що поняттям «соціальне забезпечення» охоплюється і поняття «соціального захисту», як елемент більш ширшої системи піклування про людину, (В. Галаганов [14], Н. Болотіна [15, с. 51–52]); також висловлюються в науковій літературі думки, що соціальний захист має місце тільки в тому випадку, коли право людини на певне соціальне благо вже порушене і потребує відновлення чи захисту, що очевидно, дозволяє віднести таку позицію до другої групи, де соціальне забезпечення є більш емним поняттям, а соціальний захист застосовується лише у випадку необхідності захищати певне право; інші вчені вважають, що поняття «соціальний захист» є вираженням соціальної політики держави, а тому «соціальне забезпечення» є його складовим елементом (Н. Гетьманцева та О. Орловський [16], К. Гусов [17, с. 11], Е. Тучкова [18, с. 19], О. Чутчева [19],

О. Мачульська [20, с. 3–5], М. Клемпарський [21], С. Приходько [22], О. Панасюк та С. Наумець [23]); існує також і четвертий підхід, за якого досліджувані поняття взагалі пропонуються розглядати як категорії різноплощинні: «право на соціальне забезпечення», на думку Б. І. Сташків, не є видом права на соціальний захист, оскільки знаходиться в іншій площині, або, іншими словами, право на соціальне забезпечення належить до матеріального права, а право на соціальний захист – до процесуального і процедурного права» [24].

Цікаво відмітити, що в радянській Україні використовувався тільки термін «соціальне забезпечення», а в період переходу до ринкової економіки Росія, Україна, Угорщина та інші пострадянські країни почали активно використовувати термін «соціальний захист», що стало свідченням намагання створити систему спеціальних соціальних заходів щодо нейтралізації руйнівних процесів, які відбувалися у суспільстві [25, с. 37–38].

Серед розробок науковців найбільш близькою для нас є позиція, відповідно до якої соціальне забезпечення є складовою соціального захисту. Так, О. Мачульська, вказує, що соціальне забезпечення виступає складовою частиною соціального захисту, який, своєю чергою, включає гарантії з охорони праці, здоров'я і навколишнього природного середовища, мінімальній оплаті праці та інші заходи, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини та функціонування держави [20, с. 3–5]. О. Чутчева розкриває «право на соціальний захист» як «право на доступ до соціальних благ, які визнаються необхідними і достатніми для нормального існування людини та права на компенсацію у випадках неможливості доступу до цих соціальних благ у зв'язку з настанням відповідних соціальних ризиків, передбачених законом». Вчена підкреслює, що «поява юридичної

конструкції «право на соціальний захист» відображає тенденцію перенесення законодавцем центру ваги соціальної діяльності держави із акцій допомоги на формування системи умов для більш повного використання трудового, інтелектуального, підприємницького потенціалу громадян і стимулювання їх особистої відповідальності за самозабезпечення» [19, с. 62–64].

Якщо звернутися до норм чинного національного законодавства, констатуємо, що у сучасному українському законодавстві існує деяка плутанина щодо застосування досліджуваних понять. Так, Закон України «Про прокуратуру» містить статті з такими назвами: ст. 49 «Матеріальне і соціальне забезпечення працівників прокуратури», ст. 50 «Заходи правового і соціального захисту працівників органів прокуратури»; ст. 50-1 «Пенсійне забезпечення прокурорів і слідчих». У ст. 49 закріплено норми, які регламентують оплату праці, щорічні відпустки, закріплюють право безкоштовного користування за службовим посвідченням на території України всіма видами транспорту (крім таксі), передбачають забезпечення працівників прокуратури жилою площею місцевими органами влади у першочерговому порядку, а також пільгами у придбанні житла, оплаті житла, комунальних послуг та телефону. У ст. 50 містяться норми, про соціальний захист працівників прокуратури, це норми щодо обов'язкового державного страхування життя і здоров'я працівників прокуратури. Стаття 50-1, встановлює правила пенсійного забезпечення працівників прокуратури, а це є видом соціального захисту.

Проаналізуємо норми ще одного закону, який містить термін «соціальний захист», так, ст. 22 Закону України «Про міліцію» має назву «Соціальний захист працівників міліції» та закріплює приблизно однакові норми порівняно із Законом України

«Про прокуратуру», це пільги при розподілі житла, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, придбанні житла та комунальних послуг. Крім того, ст. 22 вищевказаного Закону, передбачається компенсація за використання у службових цілях особистого транспорту, норми робочого часу, правила оплати праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні, а також закріплюється безплатне медичне обслуговування в закладах охорони здоров'я Міністерства Внутрішніх справ України. Також, Законом встановлено норму, згідно з якою, відбуваються виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або каліцтва працівника міліції та компенсація за заподіяння шкоди його майну (ст. 23). Стаття 23-1 встановлює правила пенсійного забезпечення працівників міліції, а це є видом соціального захисту цієї категорії працівників правоохоронних органів.

З 1 червня 2012 року набрав чинності Митний кодекс України, главою 83 регулюється соціальний захист працівників митної служби: оплата праці, житлове забезпечення, медичне обслуговування, пенсійне забезпечення працівників митної служби України, встановлюються гарантії охорони праці посадових осіб та інших працівників митної служби України, гарантії у разі загибелі, каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я.

Отже, слід погодитись із думкою О. Ю. Кісіль, що національне законодавство називає одні й ті ж заходи в одних нормативних актах – соціальним захистом, в інших – соціальним забезпеченням [26], з чого можна зробити висновок про невизначеність позиції законодавця з цього питання. Цікавою є думка С. О. Устинова, який, аналізуючи співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України, доходить висновку, що: «соціальне забезпечення» – це організаційно-правова діяльність держави, спрямо-

вана на матеріальне забезпечення громадян у випадку настання, обумовлених законодавством, соціальних ризиків за рахунок фондів соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів та інших обумовлених законодавством коштів; соціальний захист – це діяльність соціально орієнтованої держави, яка здійснюється через комплекс організаційно-правових та соціально-економічних заходів, метою яких є: по-перше, створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення своїх соціально-економічних та духовних потреб; по-друге, гарантоване забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня життя не нижче від прожиткового мінімуму [27, с. 93–94]. Далі автор висловлює таку думку: «Без сумніву, Конституція України є Основним Законом, на якому ґрунтується національне законодавство, складовою якого є законодавство з соціального забезпечення. Враховуючи дефініцію, закріплену в ч. 1 ст. 46 Конституції України стосовно того, що «громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом», вважаю, що термін «соціальне забезпечення» є складовою поняття «соціальний захист», але не буде помилкою до законодавчого визначення вищезазначених термінів, використовувати ці терміни, як синоніми» [33, с. 94].

Видається, що вказана пропозиція, як і визначення відповідних термінів, мають аргументованість та доцільність. Так, дійсно, в науковому аспекті різна змістовність цих термінів вже доведена і все більше науковців схиляються до того, щоб соціальне забезпечення вважати складовим елементом соціального захисту. Однак

на законодавчому рівні ці терміни досі не визначені та не розмежовані, вживаються синонімічно. Таким чином, досліджуючи питання соціального забезпечення якої-небудь категорії осіб, слід вивчати не тільки ті норми, в яких використовується термін «соціальне забезпечення», але й ті, якими охоплюється соціальний захист відповідних осіб. Такий висновок є вкрай важливим особливо стосовно такої категорії осіб як працівники правоохоронних органів, оскільки їхній правовий статус через особливості покладених на них завдань зумовлює необхідність підсиленої уваги до їхнього соціального становища з боку держави. Слушно з цього приводу зауважує К. Ю. Мельник, який під соціальним захистом розуміє діяльність держави щодо встановлення та реалізації гарантій соціально-економічних та соціально-культурних прав громадян, що спрямована на забезпечення процесу формування та розвитку професійних якостей і задоволення матеріальних та моральних потреб громадян у відповідності з тим соціально-правовим статусом, який вони

мають у суспільстві [34, с. 98]. При цьому слід відмітити, що, як вказує К. Гусов, вирішити проблему соціального захисту громадян у рамках однієї галузі – права соціального забезпечення – неможливо, оскільки вона виходить одночасно за декілька галузей права, таких як трудове, цивільне, житлове, сімейне та екологічне право [17, с. 11]. Додамо, що, окрім названих галузей, можна суди віднести ще й медичне право, нормами якого врегульовується питання надання медичної допомоги особам, що її потребують.

Підсумовуючи, соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів – це організаційно-правова діяльність держави, спрямована на підтримання соціально-правового статусу працівників правоохоронних органів у суспільстві, яка здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету в рамках соціального страхування, соціальної допомоги та соціального обслуговування з урахуванням умов та особливостей здійснення ними своїх функцій та виконання покладених на них завдань.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30 (23.07.96), ст. 141.
2. Коментар до Конституції України / під. ред. В. Ф. Опришка. – К., 1996. – С. 58–61.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.93 № 3781 // Відомості Верховної Ради України, 1994, № 11 (15.03.94), ст. 50.
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 26.09.2003 № 964-VI // Відомості Верховної Ради України, – 2003. – № 39. – Ст. 351.
5. Про демократичний і цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.03 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46 (14.11.2003), ст. 366.
6. Аналітична доповідь «Контроль над правоохоронними органами в Україні: цивільний але не демократичний» / Центр Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 4 [Електронний ресурс]. Веб-сайт Центру Разумкова – Режим доступу : [http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CF4QFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.razumkov.org.ua%2Fadditional%2Fanalytical\\_report\\_NSD52\\_ukr.pdf&ei=AOMXUY\\_7G6Hi4QSPn4HYAw&usg=AFQjCNHQTmJB43WJQWKilookSGNt-kkpqg&bvm=bv.42080656,d.bGE](http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CF4QFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.razumkov.org.ua%2Fadditional%2Fanalytical_report_NSD52_ukr.pdf&ei=AOMXUY_7G6Hi4QSPn4HYAw&usg=AFQjCNHQTmJB43WJQWKilookSGNt-kkpqg&bvm=bv.42080656,d.bGE)

7. Судові та правоохоронні органи України : [підручник] / під. ред. проф. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
8. Чуви́лев А. А. Правоохранительные органы : [учебное пособие] / А. А. Чуви́лев. – М. : Юриспруденция, 2000. – 176 с.
9. Кри́цак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України / І. В. Кри́цак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 365–372 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09kivvcu.pdf>
10. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [підручник] / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт. кол.); відп. ред. В. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.
11. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні : [учебник] / І. М. Сирота. – Х. : Одиссей, 2000.
12. Гончарова Г. Підручник з пенсійного забезпечення є, але чи є пенсійне право? / Г. Гончарова, В. Жернаков, С. Прилипко // Право України. – 1998. – № 12. – С. 138–139.
13. Доброхотова Е. Н. Советское право социального обеспечения / Е. Н. Доброхотова, М. В. Филипова, М. А. Янтураева. – СПб. : Изд. С.-Петербург. ун-та, 1992. – С. 5–6.
14. Галаганов В. П. Российское социальное обеспечение: проблемы и перспективы развития / В. П. Галаганов // Государство и право. – 1992. – № 12. – С. 39.
15. Болотіна Н. Концепція кодифікації законодавства України про соціальне забезпечення / Н. Болотіна // Право України. – 1996. – № 7. – С. 51–52.
16. Гетьманцева Н. Д. Право соціального забезпечення: Методичні рекомендації для студентів юридичного факультету / Н. Д. Гетьманцева, О. Я. Орловський. – Чернівці : Рута, 2003. – С. 5–6.
17. Право соціального забезпечення : [учебник] / Под ред. К. Н. Гусова. – М. : ПВОЮЛ Грачев С. М., 2001.
18. Право соціального забезпечення: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов / Под ред. Э. Г. Тучковой. – М. : Новый юрист, 1997.
19. Чутчева О. Право на социальную защиту: вопросы теории / О. Чутчева // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 8. – С. 62–64.
20. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : [учебн. пособие для вузов]. – 3-е изд., перераб. и доп. / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Гобачова. – М. : ЗАО «Книжный мир», 2001.
21. Клемпарський М. М. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України / М. М. Клемпарський // Право і безпека. – № 2 (3). – С. 92–95.
22. Приходько С. Держава і соціальний захист громадян / С. Приходько // Право України. – 1999. – № 9. – С. 25.
23. Панасюк О. Т. Про зміст поняття «соціальний захист» / О. Т. Панасюк, С. О. Наумець // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 12. – С. 77.
24. Сташків Б. І. Право людини на соціальне забезпечення та його реалізація в Україні / Б. І. Сташків // Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення: матеріали науково-практичної конференції (30 січня 2003 р.) / за ред. Н. Б. Болотіної. – К., 2003. – С. 40.
25. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні : проблеми термінів і понять / Н. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 35–40.
26. Кісіль О. Ю. Загальні підходи до розуміння категорії «соціальне забезпечення» / О. Ю. Кісіль // Право і безпека. – 2011. – № 5(42) / [Електронний ресурс] : веб-сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. – Режим доступу : [http://www.nbuv.ua/portal/soc\\_gom/pib/2011\\_5PB-5/PB-5\\_41.pdf](http://www.nbuv.ua/portal/soc_gom/pib/2011_5PB-5/PB-5_41.pdf)
27. Устинов С. О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України / С. О. Устинов // Юридична наука і практика. – № 2. – 2011. – С. 90–95.

## **Поняття «соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів»**

---

### **Пададименко Н. В. Поняття «соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів»**

У статті аналізується суб'єктний склад поняття «соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів», вивчається співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», надається визначення вказаному термінологічному словосполученню.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, працівники, соціальне забезпечення.

### **Пададименко Н. В. Понятие «социальное обеспечение работников правоохранительных органов»**

В статье анализируется субъектный состав понятия «социальное обеспечение работников правоохранительных органов», изучается соотношение понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение», дается определение указанному терминологическому словосочетанию.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, работники, социальное обеспечение.

### **Padadymenko N. The term «social security law enforcement employee»**

This article analyzes the subjective part of the concept of «social security law enforcement officials», studied correlation between «social protection» and «social security», given a definition of the specified terminological phrases.

**Key words:** law enforcement officials, employees, social security.