

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.32>

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРІОРИТЕТНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ДОПОМОГ ТА ІНШИХ ВИПЛАТ ПРОКУРОРАМ І ЧЛЕНАМ ЇХ СІМЕЙ

Шаль В.Р.,*здобувачка Східноукраїнського національного університету**імені Володимира Даля**<https://orcid.org/0000-0001-9099-4253>**Vitasal615@gmail.com*

Шаль В.Р. Сучасний стан та пріоритетні тенденції розвитку законодавства у сфері надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам і членам їх сімей.

У статті досліджено загальні та спеціальні питання надання соціальних допомог та інших соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей. Розкрито та проаналізовано напрацювання вчених з приводу висвітлення поняття та ознак соціальної допомоги, з'ясовано її істотні правові ознаки. На підставі чого сформовано авторську дефініцію категорії «соціальна допомога прокурорам та членам їх сімей» та виокремлено її істотні ознаки, до яких автором віднесено такі: 1) гарантованість; 2) соціальні допомоги носять матеріальних характер; 3) адресність; 4) задля забезпечення дійсної адресності більш актуальним є надання соціальних допомог у встановленому випадку їх фактичного настання; 5) аліментарність та безвідплатність.

Надалі визначено наявні тенденції реформування соціально-забезпечувального законодавства в цілому, які безпосередньо обумовлюють специфіку правового регулювання надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам та членам їх сімей. Зауважено, що ключовою ідеєю зазначених змін системи соціальних допомог прокурорам є посилення єдності соціального забезпечення, надання різних його видів на єдиних підставах та правилах, скасування надмірної диференціації у праві соціального забезпечення. Здійснено порівняльно-правовий аналіз раніше діючого та актуального законодавства, яким врегульовано досліджуване питання. Визначено специфіку надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам та членам їх сімей. Зауважено, що наведені виплати можливо поділити на універсальні та спеціальні. Наголошено, що соціальні допомоги та інші додаткові види соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей є засобом соціального захисту, який покликаний запобігти зубожінню зазначеної категорії осіб, адекватно та ефективно реагувати на додаткові (такі, що не передбачені за системою загальнообов'язкового державного соціального страхування) соціальні ризики, в тому числі і насамперед, викликані спе-

цифікою професійної діяльності, виконання службових обов'язків. Окреслено пріоритетні тенденції подальшого розвитку соціально-забезпечувального законодавства у наведеній сфері.

Ключові слова: прокурор, соціальне забезпечення, соціальна допомога, соціальна пільга, аліментарність, адресність, соціальний ризик

Shal V.R. The current state and priority trends in the development of legislation in the field of providing social benefits and other payments to prosecutors and their family members.

The article examines general and special issues of providing social benefits and other social payments to prosecutors and their family members. The work of scientists regarding the coverage of the concept and signs of social assistance has been disclosed and analyzed, and its essential legal features have been clarified. On the basis of this, the author's definition of the category "social assistance to prosecutors and members of their families" was formed and its essential features were identified, to which the author attributed the following: 1) guarantee; 2) social benefits are material in nature; 3) addressability; 4) in order to ensure effective targeting, it is more important to provide social benefits in the established case of their actual occurrence; 5) alimony and gratuity.

In the future, the existing trends in the reform of the social security legislation as a whole are determined, which directly determine the specifics of the legal regulation of the provision of social benefits and other payments to prosecutors and their family members. It was noted that the key idea of the specified changes in the system of social assistance to prosecutors is to strengthen the unity of social security, to provide its various types on uniform grounds and rules, and to abolish excessive differentiation in the law of social security. A comparative legal analysis of the previously effective and current legislation, which regulated the investigated issue, was carried out. The specifics of providing social benefits and other payments to prosecutors and their family members have been determined. It is noted that the above payments can be divid-

ed into universal and special. It is emphasized that social benefits and other additional types of social payments to prosecutors and their family members are a means of social protection, which is designed to prevent the impoverishment of the specified category of persons, adequately and effectively respond to additional (those not provided for by the system of mandatory state social insurance) social risks, including, first of all, caused by the specifics of professional activity, performance of official duties. The priority trends of the further development of social security legislation in this area are outlined.

Key words: prosecutor, social security, social assistance, social benefit, alimony, addressability, social risk.

Постановка проблеми. Ефективний соціальний захист прокурорів та членів їх сімей є важливим напрямом реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення. Адже саме наведені представники сфери публічної служби у ході виконання своїх посадових обов'язків можуть зазнавати дії досить специфічних соціальних ризиків. Поряд з тим, держава та суспільство, визнаючи важливість та значущість реалізації прокурорських функцій, їхню незамінну роль у забезпеченні законності та правопорядку у державі, зобов'язані забезпечити належний соціальний захист та забезпечення прокурорам, ґрунтуючись на стандартах, що дозволятимуть гарантувати привабливість та престижність зазначеної публічної служби. У такому випадку соціальний захист наведеної категорії осіб повинен бути насамперед комплексним, включаючи різні види та організаційно-правові форми соціального забезпечення. Особливе місце у ньому посідають соціальні допомоги, на розкриття специфіки яких буде спрямоване наше подальше дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику соціального забезпечення прокурорів та членів їх сімей досліджували у своїх працях такі науковці, як П.В. Древаль, Г.С. Іванова, М.І. Іншин, Т.Є. Колеснік, О.Л. Кучма, Р.А. Онайко, Н.В. Пададименко, А.В. Пшонка, А.В. Скрипнюк, В.І. Хвесюк, О.Й. Хомин та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте на сьогодні бракує спеціальних досліджень особливостей правового регулювання надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам та членам їх сімей.

Метою даної статті є з'ясування особливостей правового регулювання надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам та членам їх сімей, а також окреслення пріоритетних тенденцій його подальшого розвитку.

Вклад основного матеріалу. Насамперед варто відзначити наявність декількох суперечливих тенденцій у розвитку соціального забезпечення прокурорів та їх сімей загалом, що впливає на якість та систему надання їм соціальних допомог

зокрема. Слід зауважити, що реформування системи органів прокуратури, що ознаменувалося прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, покликано підвищити стандарти прокурорської діяльності, запровадження європейських вимог до охорони праці, правового статусу прокурорів. Поряд з тим, у сфері соціального забезпечення прокурорів та членів їх сімей наведений законодавчий акт запровадив дещо спірні положення, перекоструювавши усю її систему, в тому числі і соціальних допомог. Наведені зміни отримали свої неоднозначні оцінки у науковій доктрині, багато з яких не є схвальними, хоча деякі науковці все ж вбачають окремі позитивні тенденції. Обґрунтуванням та ключовою ідеєю зазначених змін системи соціальних допомог прокурорам є посилення єдності соціального забезпечення, надання різних його видів на єдиних підставах та правилах, скасування надмірної диференціації у праві соціального забезпечення, в тому числі, зменшення кількості спеціальних категорій осіб, яким соціальне забезпечення (допомоги) надаються за підвищеними стандартами.

Надалі для більш ґрунтовного розкриття соціальних допомог прокурорам та інших видів соціальних виплат слід з'ясувати, що слід розуміти під наведеною вище категорією.

І.Ю. Хомич зауважує, що в науці права соціального забезпечення категорія «соціальна допомога» розглядається в широкому та вузькому значенні. Так, соціальна допомога в широкому розумінні – це всі види державного соціального забезпечення, які виплачуються в грошовій або натуральній формі [1, с. 718]. В широкому розумінні соціальна допомога повністю ототожнюється із системою державного соціального забезпечення громадян. У вузькому розумінні соціальна допомога – це виключно грошова виплата (одноразова чи періодична), яка призначається окремим категоріям громадян у порядку і розмірах, передбачених законодавством [2, с. 77].

В.Л. Стрепко вважає, що соціальні допомоги – це безповоротні грошові виплати, що надаються уповноваженими державою органами особам, які зазнали соціального ризику з метою підтримання їхнього життєвого рівня за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення [3, с. 5]. М.Д. Бойко під соціальною допомогою розуміє гарантовані, врегульовані нормами права разові або періодичні (щомісячні) грошові виплати соціально – аліментарного характеру, з метою матеріальної підтримки громадян, які в силу певних соціальних випадків, передбачених законом, потребують такої допомоги незалежно від наявності в них будь-яких інших джерел доходу [4, с. 245].

Аналізуючи наведені твердження, вбачаємо у них певну розрізненість, брак єдиних підходів. Варто зазначити, що для цілей нашого дослідження та і у цілому враховуючи прагнення до

чіткості та максимальної визначеності юридичних конструкцій, широкий підхід до визначення категорії «соціальна допомога» не імпонує нашому баченню зазначеного поняття. Доцільно категорію соціальна допомога розкрити як конкретну конструкцію права соціального забезпечення, як відповідну грошову виплату чи матеріальне забезпечення, що настає за визначених законодавством підстав та переслідує відповідну унікальну соціально-забезпечувальну мету.

Отже, підсумовуючи наведене, соціальну допомогу прокурорам та членам їхніх сімей варто визначити як гарантовану державою за відповідними бюджетними призначеннями адресну періодичну або одноразову виплату (грошове або матеріальне забезпечення), яке надається прокурорам або членам їх сімей на безвідплатних аліментарних засадах у визначених законодавством випадках, що за своєю сутністю є відповідними життєвими обставинами, які обумовлюють настання негативних наслідків у вигляді неможливості забезпечити себе та членів своєї сім'ї необхідним мінімальним рівнем благ, що необхідні для життєдіяльності.

З огляду на зазначене можливо також виокремити істотні ознаки соціальних допомог прокурорам та членам їхніх сімей: 1) гарантованість - надання соціальних допомог повинне бути чітко визначене законодавством, а їхнє фінансування забезпечене за відповідними бюджетними призначеннями; 2) соціальні допомоги носять матеріальних характер - тобто зазвичай вони являються одноразовою або періодичною виплатою грошових коштів, наданням інших видів матеріального забезпечення; 3) адресність - надається визначеному колу осіб - прокурорам та членам їх сімей лише у чітко визначених законодавством випадках; 4) задля забезпечення дійсної адресності більш актуальним є надання соціальних допомог прокурорам та членам їх сімей не у випадках існування ризику настання відповідних негативних наслідків щодо неможливості забезпечити себе відповідним рівнем благ для життєдіяльності, а у встановленому випадку їх фактичного настання; 5) повинні враховувати підвищені соціальні ризики професійної діяльності прокурорів та відповідний вплив таких ризиків на членів їх сімей, а також забезпечувати обґрунтовані підвищені соціальні стандарти соціального забезпечення прокурорів, що повинні забезпечувати престижність наведеної професії, належну мотивацію та незалежність прокурорів у своїй діяльності; 6) аліментарність та безвідплатність - соціальні допомоги надаються за безвідплатною, безеквівалентною основою, спрямовані на подолання негативних наслідків неможливості забезпечити себе відповідним рівнем благ, усунути ризик зuboжіння чи виникнення інших критичних ситуацій неможливості потурбуватися про себе та членів своєї родини.

Надалі перейдемо до безпосереднього з'ясування особливостей соціальних допомог та інших соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей. Відтак варто звернути увагу на напрацювання П.В. Древалія, який з-поміж інших виокремив реабілітаційну функцію соціального захисту працівників органів прокуратури, реалізація якої, на його думку, насамперед полягає у наданні соціальної допомоги, тобто пасивних форм підтримки. Він зауважує, що реабілітаційна функція системи соціального захисту працівників органів прокуратури обумовлюється недопустимістю зuboжіння прокурорів, та наданням останнім соціальної допомоги П.В. Древалія [5, с. 209].

У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII вбачаємо суттєву відмінність від Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII щодо надання прокурорам та членам їх сімей соціальної допомоги. Аналіз таких відмінностей та подальше визначення сутності і змісту таких допомог, тенденцій їх розвитку, на наш погляд, дозволить найбільш повно розкрити обрану проблематику. Відповідно до діючого раніше законодавства - Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII (статтями 49 та 50) [6], було передбачено цілу низку соціальних допомог та інших виплат, пільг прокурорам та членам їхніх сімей. Серед них, зокрема, право безкоштовного проїзду за службовими посвідченнями на території України всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення; право на першочергове забезпечення житловою площею місцевими органами влади; пільга з 50-процентної знижки плати за займане ними та членами їх сімей житло, комунальні послуги і користування квартирним телефоном в межах норм, встановлених законодавством; купівля на пільгових умовах у місцевих органах влади житла (за знижкою до 50% його вартості). В разі каліцтва чи інвалідності, що сталася у зв'язку з виконанням службових обов'язків, прокурор, слідчий прокуратури одержував компенсацію в розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання залежно від ступеня втрати працездатності, а в разі його загибелі із зазначеної причини сім'ї або утриманням загиблого виплачувалася одноразова допомога в розмірі десятирічного грошового утримання за останньою посадою, що складається з посадового окладу та надбавки за класний чин, і призначалася пенсія у зв'язку з втратою годувальника в розмірі його місячного посадового окладу [6].

Відповідно до діючих на сьогодні законодавчих норм, а насамперед спеціальним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII не передбачено такого широкого кола додаткових соціальних гарантій. Серед спеціальних додаткових видів соціальних виплат, що передбачені безпосередньо наведеним законом, визначено:

поховання прокурора, який загинув (помер) у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або звільненого з посади, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, здійснюється за рахунок коштів, що виділяються органам прокуратури у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України. За сім'єю загиблого зберігається право на одержання житла на умовах і підставах, що існували на час загибелі прокурора [7].

Поряд з тим, обумовлено, що питання соціального захисту працівників органів прокуратури, не врегульовані цим Законом, визначаються Законом України «Про державну службу» та іншими законодавчими актами [7].

За Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [8] не передбачено жодних додаткових соціальних допомог, які би були пов'язані із спеціальними соціальними ризиками, що обумовлені професійною діяльністю та виконанням посадових обов'язків прокурора чи в цілому публічного службовця, а також ризиками, що виникають для членів сім'ї прокурора. Врегульовано лише питання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, вона може надаватися у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора [7]. З урахуванням частини 2 статті 85 Закону № 1697-VII та статті 54 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, окремі питання надання такої допомоги регулюються постановою Кабінету Міністрів України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань» від 08.08.2016 № 500, рішення про надання матеріальної допомоги державним службовцям приймається керівником державної служби у державному органі в межах затвердженого фонду оплати праці [9].

Тому, як бачимо з аналізу змісту наведених положень, надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань прокурорам є правом а не обов'язком керівника, прийняття рішення про надання такої допомоги також корелює із розміром фонду оплати праці, тобто не є абсолютним та гарантованим. Поряд з тим, не є достатньо якісно сформульованим сам розмір матеріальної допомоги. Адже попри спрямування на вирішення соціально-побутових питань конкретної особи, він не містить механізму обрахування необхідної суми для вирішення відповідних питань, ніяк не співвідноситься із потребами відповідного прокурора, а складає сталу суму – не більше середньомісячної заробітної плати прокурора.

Як бачимо, система соціальних допомог та інших виплат прокурорам та членам їх сімей на сьогодні є суттєво скороченою у порівнянні із тим переліком допомог, пільг та виплат, що були передбачені спеціальним законодавством, що діяло до набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

В цілому особливості правового регулювання надання прокурорам та членам їх сімей соціальних допомог та інших соціальних виплат характеризуються тим, що:

1) соціальні допомоги та інші додаткові види соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей є засобом соціального захисту, який покликаний запобігти зубожінню зазначеної категорії осіб, адекватно та ефективно реагувати на додаткові (такі, що не передбачені за системою загально-обов'язкового державного соціального страхування) соціальні ризики, в тому числі і насамперед, викликані специфікою професійної діяльності, виконання службових обов'язків;

2) соціальні допомоги та інші виплати прокурорам та членам їх сімей поділяються на дві групи: а) універсальні (такі, що надаються у зв'язку із настанням життєвої ситуації, події, що не пов'язана із професійною діяльністю): допомога у зв'язку з вагітністю та пологами, допомога при народженні дитини, допомоги у зв'язку із наявністю спеціального статусу – особи, що постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС тощо та б) спеціальні (такі, що надаються у зв'язку із настанням визначених законодавством обставин, що пов'язані із виконання службових обов'язків);

3) правовий статус прокурора чи члена його сім'ї не позбавляє особу права на отримання усього спектру соціальних допомог універсального характеру, що визначені чинним соціально-забезпечувальним законодавством України за умов настання відповідних життєвих обставин, чи набуття спеціального правового статусу, що є підставами для їх надання;

4) коло спеціальних соціальних допомог та інших соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей, що безпосередньо пов'язані із соціальними ризиками службової діяльності на сьогодні суттєво скорочено. Наведене обумовлено тенденцією щодо посилення єдності у праві соціального забезпечення та скасування надмірної диференціації соціальних виплат. У зв'язку з наведеним, виходячи з аналізу чинного законодавства, відбувається перехід до формування більш загальної спеціальної категорії осіб, що потребують надання соціального забезпечення – публічні службовці. Зокрема, це підтверджується відсиланням у спеціальному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, за яким не врегульовані у зазначеному законі соціальні виплати для органів прокуратури регулюються відповідно до Закону України «Про державну службу».

Аналізуючи наведене, варто зауважити, що попри те, що дійсно систему соціально-забезпечувальних виплат в Україні доцільно оптимізувати, скоротивши надмірну кількість спеціальних допомог та виплат, що надаються окремим категоріям осіб. Оскільки така диференціація досить часто є необґрунтованою, призводить до надмірних виплат державних коштів, а також при здійсненні таких виплат досить часто не застосовується принцип адресності соціальних допомог. Поряд з тим, не у повній мірі погоджуємося з підходом, за яким варто взагалі скасувати заходи додаткового соціального захисту для окремих категорій осіб, чия професійна чи службова діяльність характеризується підвищеною значущістю для суспільства і держави, або складністю виконуваних завдань, шкідливістю виконуваних робіт для фізичного та/або психічного здоров'я. В такому випадку, формування додаткових соціальних гарантій для зазначених категорій осіб повинно бути здійснено на прозорих та зрозумілих засадах, з чітким обґрунтуванням спеціального соціального ризику, що обумовлюється професією чи діяльністю, та відповідною спеціальною соціальною допомогою чи іншою виплатою, а також обґрунтуванням того, яким чином буде забезпечуватися принцип адресності при її призначенні та виплаті.

Висновки. З огляду на наведене, вважаємо, що пріоритетними тенденціями подальшого розвитку соціально-забезпечувального законодавства у сфері надання соціальних допомог та інших виплат прокурорам та членам їх сімей повинно бути: 1) розробка та затвердження цілісної концепції соціальних допомог та інших додаткових соціальних виплат прокурорам та членам їх сімей з урахуванням підвищених соціальних ризиків, обумовлених службовою діяльністю; 2) врахування при розробці та наданні соціальних допомог таких вимог, як інклюзивність робочого середовища прокурорів, забезпечення рівних можливостей для осіб з особливими потребами нарівні з іншими особами щодо вступу на службу прокурором, а насамперед для тих, які отримали поранення або інші травми у зв'язку з виконан-

ням професійного обов'язку; 3) чітке правове регулювання надання соціальних допомог прокурорам, які втратили працездатність у зв'язку із виконанням службових обов'язків, а також відповідних виплат членам їх сімей; 4) правове регулювання додаткових соціальних допомог, виплат у зв'язку з переїздом на місце роботи до іншої місцевості у зв'язку з переміщенням на посаді, що пов'язані із подолання соціальних ризиків пошуку нового житла, задоволення інших матеріально-побутових питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хомич І.Ю. Особливості соціальної допомоги як форми соціального забезпечення населення України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 717–724
2. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 336 с.
3. Стрепко В.Л. Правові засади регулювання соціальних допомог в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05. Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ. 2007. 16 с.
4. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. Київ: Олан, 2004. 312 с.
5. Древаль П. В. Функції системи соціального захисту працівників органів прокуратури. *Митна справа. Спеціальний випуск*. 2013. С. 207–211.
6. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII. *Голос України*. 1991.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Голос України*. 2014. 25 жовт. (№ 206).
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Стор. 28.
9. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 р. № 500. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 153.