

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.7>

ЄРМАК О.О.

**ЩОДО ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНО-ПОБУТОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

**ON THE ISSUE OF SOCIAL SUPPORT OF CIVIL SERVANTS  
OF LAW ENFORCEMENT BODIES**

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правових засад соціально-побутового забезпечення державних службовців правоохоронних органів, проведенню аналізу правового регулювання питання забезпечення житлом державних службовців окремих правоохоронних органів, висвітленню проблемних питань та пропозицій щодо їх вирішення.

Встановлено, що питання забезпечення житлом працівників державних органів переважно врегульовано нормативно-правовими актами, прийнятими ще у 80-х роках. Вказано на існування загального та спеціального законодавства, яким врегульовано питання забезпечення житлом.

Досліджено підстави та порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань.

Звернено увагу на те, що порядок, яким врегульовано питання надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, потребує нормативного удосконалення, що обґрунтовується відсутністю в ньому положень щодо визначення терміна «матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань»; примірного переліку питань, які можуть бути віднесені до категорії соціально-побутових; затвердженої форми заяви; зобов'язання працівника конкретизувати підставу для отримання матеріальної допомоги та надавати підтверджуючі документи; затвердженої форми прийняття рішення у вигляді відмови у наданні матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань; вичерпного переліку підстав для відмови у наданні матеріальної допомоги тощо.

Запропоновано авторське визначення поняття «матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань» як матеріальна допомога, яка може бути виплачена державному службовцю раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі його особистої заяви за рішенням керівника державної служби у державному органі або керівника відповідного державного органу за погодженням із відповідним органом вищого рівня (за наявності такого органу) в межах затвердженого фонду оплати праці.

Визначено поняття «соціально-побутове забезпечення державних службовців» як забезпечення державних службовців службовим житлом, а також надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України.

Доведено, що право державних службовців правоохоронних органів віднесено до категорії соціально-побутових.

Визначено, що належне соціально-побутове забезпечення державних службовців правоохоронних органів є запобіжним антикорупційним механізмом, сприяє

запобіганню плинності та відтоку досвідчених професіоналів, зміцнює авторитет та імідж правоохоронного органу загалом.

**Ключові слова:** право, державний службовець, правоохоронний орган, житло, квартирний облік, молодий спеціаліст, гарантії, соціально-побутове забезпечення.

The article is devoted to the study of statutory fundamentals of social support of civil servants of law enforcement bodies, analysis of legal regulation of housing of civil servants of individual law enforcement bodies, coverage of challenging issues and proposals for their solution.

It is established that normative legal acts adopted in the 80s mainly regulate the provision of employees of state bodies with housing. The availability of general and specialized legislation regulating the issue of housing is highlighted. The grounds and procedure for providing civil servants with pecuniary aid to settle welfare matters have been studied.

Attention is drawn to the fact that the procedure governing the provision of pecuniary aid to settle welfare matters requires regulatory improvement that is justified by the lack of provisions on: the definition of the term “pecuniary aid to settle welfare matters”; an approximate list of issues that can be classified as “social”; approved application form; the employee’s obligation to specify the grounds for receiving financial assistance and submitting supporting documents; approved form of decision-making in the form of refusal to provide material assistance to address social issues; an exhaustive list of grounds for refusal to provide pecuniary aid, etc.

The author defines the term “pecuniary aid to settle social matters” as financial assistance that can be paid to a civil servant once a year in the amount of average monthly salary on the basis of his personal application by the decision of the head of state service under a state body or head of the relevant state body in agreement with the higher-level body (if any) within the approved payroll.

The importance of the concept of “social support of civil servants” as the provision of civil servants with corporate housing, as well as the provision of financial assistance to address social issues in the cases and the manner prescribed by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is proved that the right of civil servants of law enforcement bodies belongs to the social category. The research establishes that proper social support of law enforcement officials is a preventive anti-corruption mechanism; helps prevent the flow and outflow of experienced professionals; strengthens the authority and image of the law enforcement agency as a whole.

**Key words:** law, civil servant, law enforcement body, housing, housing accounting, young specialist, guarantees, social support.

**Вступ.** Питання забезпечення житлом залишається протягом тривалого часу актуальним як для простого пересічного українця, так і для державного службовця, що зумовлено постійним зростанням ринкових цін за квадратний метр площі житлового приміщення у великих містах, низьким рівнем заробітної плати, всесвітньою пандемією, відсутністю бюджетних коштів тощо.

Якщо у 90-х роках активно діяли державні та місцеві програми, згідно з якими державні службовці, військовослужбовці, працівники заводів, учителі, молоді спеціалісти, які навчалися за державним замовленням, забезпечувались на пільгових умовах або на безоплатній основі житлом, то нині можна констатувати лише поодинокі випадки забезпечення житлових прав працівників бюджетної сфери.

Питання забезпечення окремих категорій громадян житлом були предметом досліджень багатьох науковців, зокрема М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедіктова, М.К. Галянтича, М.В. Джиги, М.І. Іншина, О.В. Лавриненка, О.Я. Лапки, К.Ю. Мельника, В.М. Плішкіна, О.В. Романова, Ю.О. Сердюк.

При цьому науковим дослідженням соціально-побутового забезпечення державних службовців правоохоронних органів приділено недостатньо уваги.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження нормативно-правових засад соціально-побутового забезпечення державних службовців правоохоронних органів, проведення аналізу правового регулювання питання забезпечення житлом державних службовців окремих правоохоронних органів, висвітлення проблемних питань та пропозицій щодо їх вирішення.

**Результати дослідження.** Досліджуючи нормативно-правові засади соціально-побутового забезпечення державних службовців правоохоронних органів, можемо говорити про існування загального та спеціального законодавства.

Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, визначення поняття «соціально-побутове забезпечення державних службовців» не наводиться. У зв'язку з цим пропонуємо під поняттям «соціально-побутове забезпечення державних службовців» розуміти забезпечення державних службовців службовим житлом, а також надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України.

Так, до загальних нормативно-правових актів, якими врегульовано засади соціально-побутового забезпечення державних службовців правоохоронних органів, можна віднести Конституцію України [1], Житловий кодекс України [2], Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджені Радою Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних спілок від 11 грудня 1984 року № 470 [3], Закон України «Про державну службу» [4], Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 року № 500 (далі – Порядок № 500) [5] тощо.

Відповідно до ст. 47 Конституції України, кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [1].

Завданнями житлового законодавства є регулювання житлових відносин задля забезпечення гарантованого Конституцією права громадян на житло, належного використання й схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин [2].

Облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм у безстрокове користування жилих приміщень у будинках державного й громадського житлового фонду, призначених для постійного проживання, врегульовано Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, які затверджені Радою Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних спілок від 11 грудня 1984 року № 470 [3].

Стаття 54 Закону України «Про державну службу» має назву «Соціально-побутове забезпечення державних службовців». Згідно з нею, державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло, а також матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань [4]. При цьому визначення останнього терміна в законі не наводиться. У зв'язку з цим пропонуємо під терміном «матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань» розуміти матеріальну допомогу, яка може бути виплачена державному службовцю раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі його особистої заяви за рішенням керівника державної служби у державному органі або керівника відповідного державного органу за погодженням із відповідним органом вищого рівня (за наявності такого органу) в межах затвердженого фонду оплати праці.

Процедура надання та розмір такої допомоги врегульовано Порядком № 500 [5].

Право керівників відповідних органів надавати працівникам матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань та допомогу для оздоровлення під час надання щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника (місячного грошового забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького складу), врегульовано в Постанові Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 року № 268 [6].

Згідно з Порядком № 500, державним службовцям матеріальна допомога може надаватися один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви.

Рішення про надання матеріальної допомоги державним службовцям приймається керівником державної служби у державному органі в межах затвердженого фонду оплати праці, а рішення про надання керівнику державної служби у державному органі та його заступникам допомоги приймається керівником відповідного державного органу за погодженням із відповідним органом вищого рівня (за наявності такого органу).

В цьому разі йдеться про дискреційні повноваження. «Дискреція» є словом французького походження, вперше використаним у 1705 році, а також має багато визначень. Так, Словник

іншомовних слів під словом «дискреція» розуміє вирішення посадовою особою або державним органом певного питання на власний розсуд [7].

Відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5, використовувався термін «дискреційні повноваження» як сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом [8; 9].

В підтвердження цього Національним агентством з питань державної служби України (далі – НАДС) від 20 лютого 2017 року № 1505/13-17 надано роз'яснення, згідно з якими, на думку цього державного органу, оскільки матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань не є обов'язковою виплатою, то вона може бути виплачена державному службовцю за рішенням керівника державної служби в державному органі лише за наявності коштів фонду оплати праці на її виплату в розмірі середньомісячної заробітної плати або не виплачуватись взагалі [10].

Також слід відзначити, що, відповідно до пункту 5 Порядку № 500, державним службовцям, переведеним з одного державного органу в інший, матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань надається за умови, що вони не отримували її за попереднім місцем роботи в році, у якому були переведені [5]. При цьому на законодавчому рівні не врегульовано, яким саме документом підтверджується факт того, що працівник не отримував такої допомоги в поточному році за попереднім місцем роботи, а також сам порядок отримання такої інформації.

Підтвердженням того, що державний службовець, який переведений з одного державного органу до іншого, не отримував матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у поточному році за попереднім місцем роботи, може бути відповідна довідка, надана державному службовцю державним органом, з яким він перебував у трудових відносинах.

Аналогічно таке підтвердження можна застосувати для державних службовців, які призначені на посади в державний орган не в порядку переведення, оскільки Порядком № 100 визначено, що матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань може надаватись один раз на рік [10].

Вважаємо, що порядок, яким врегульовано питання надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, потребує нормативного удосконалення, що обґрунтовується відсутністю в ньому положень щодо визначення терміна «матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань»; примірного переліку питань, які можуть бути віднесені до категорії соціально-побутових; затвердженої форми заяви; зобов'язання працівника конкретизувати підставу для отримання матеріальної допомоги та надавати підтвердуючі документи; затвердженої форми прийняття рішення у вигляді відмови у наданні матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань; вичерпного переліку підстав для відмови у наданні матеріальної допомоги; процедури підтвердження неотримання матеріальної допомоги працівником за попереднім місцем роботи тощо

Щодо забезпечення житлом слід зазначити, що Постановою Ради Міністрів Української РСР «Про службові жилі приміщення» від 4 лютого 1988 року № 37 затверджено Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення (далі – Перелік), до якого включені такі категорії:

- працівники МВС, а також підпорядкованих йому органів, закладів та установ, військово-вслужбовці Національної гвардії;
- співробітники-військовослужбовці СБУ за визначеним переліком до одержання ними постійного жилого приміщення;
- робітники управління державної охорони до одержання постійного жилого приміщення;
- працівники інших, не зазначених у Переліку, центральних органів виконавчої влади, а також органів, що функціонують у їх системі, які мають статус державних службовців, керівників структурних підрозділів, їх заступників, головних спеціалістів, на час виконання ними службових обов'язків;
- особи рядового й начальницького складу, державні службовці та працівники ДСНС за переліком, визначеним Головою ДСНС;
- поліцейські, державні службовці та працівники Національної поліції [11].

Наведений перелік дає підстави говорити, що категорії «державний службовець» та «працівник правоохоронних органів» зазначаються окремо.

Щодо спеціальних нормативно-правових актів, якими врегульовано питання забезпечення житлом працівників правоохоронних органів, слід відзначити, що єдиного переліку для усіх не існує. Окрім цього, перелік таких спеціальних нормативно-правових актів різниться залежно від відповідного правоохоронного органу, в якому проходить службу державний службовець. Так, наприклад, якщо йдеться про працівника Національного антикорупційного бюро України, то відповідні засади забезпечення житлом врегульовано Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12], якщо про працівника митного органу, – Митним кодексом України [13], якщо про працівника Служби безпеки України, – Законом України «Про Службу безпеки України» [14]. Окрім цього, деякими органами впроваджуються окремі програми або ж підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють питання забезпечення житлом чи компенсації за оренду житла.

Наприклад, Наказом Офісу Генерального прокурора від 17 липня 2020 року № 323 затверджено Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в органах прокуратури, Положення про житлово-побутові комісії в органах прокуратури, яким визначено, що службові жилі приміщення призначаються для заселення працівниками органів прокуратури за переліком посад, визначених Наказом Генерального прокурора, які у зв'язку з характером їх службової діяльності повинні проживати за місцем проходження служби (роботи) [15].

**Висновки.** Таким чином, доходимо висновку, що право на житло віднесено до категорії соціально-побутових. Характерною особливістю законодавства, яким врегульовано підстави та порядок забезпечення житлом, є те, що воно прийнято ще у 80-х роках, до набуття Україною незалежності, однак чинне досі. Норми видаються застарілими та потребують адаптації до сучасних умов суспільного буття.

Регулювання права на житло державного службовця, який проходить службу в правоохоронних органах, разом із загальним законодавством, нормами спеціальним актів є додатковою гарантією їхнього адміністративно-правового статусу.

Окрім цього, належне соціально-побутове забезпечення державних службовців правоохоронних органів є запобіжним антикорупційним механізмом, сприяє запобіганню плинності та відтоку досвідчених професіоналів, зміцнює авторитет та імідж правоохоронного органу загалом.

Запропоновано під поняттям «соціально-побутове забезпечення державних службовців» розуміти забезпечення державних службовців службовим житлом, а також надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Житловий кодекс Української РСР : Закон Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 червня 1983 року № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>.

3. Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 грудня 1984 року № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-%D0%BF#Text>.

4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

5. Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 року № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2016-%D0%BF#Text>.

6. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text>.

7. Бибик С.П., Сютя Г.М. Словник іншомовних слів. Харків : Консум, 2006. 380 с.

8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.

9. Губська О.В. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. *Судебно-юридическая газета*. 2020. URL: <https://bit.ly/3qSzVo9>.

10. Щодо виплати матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань держслужбовцям. *Держслужбовець*. 2017. Липень. № 7. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/july/issue-7/article-28916.html>.

11. Про службові жилі приміщення : Рада Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 року № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF/ed20200714#Text>.

12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

13. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

14. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.

15. Про затвердження Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в органах прокуратури та Положення про житлово-побутові комісії в органах прокуратури : Наказ Офісу Генерального прокурора від 17 липня 2020 року № 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0323905-20#Text>.

УДК 342.95:35.078.18

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.8>

ЛАВРЕНЧУК О.В., ТИЛЬЧИК О.В.

## ЗАГАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ОЗНАКИ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ GENERAL AND SPECIAL FEATURES OF PROCEDURAL COMPULSION MEASURES

У роботі здійснено змістовний аналіз ознак адміністративного примусу та запропоновано авторське визначення загальних та спеціальних ознак заходів процесуального примусу. Установлено, що адміністративний примус характеризується такими основними ознаками: 1) національне законодавство передбачає дві правові підстави застосування заходів адміністративного примусу, як-от вчинення протиправного діяння та виникнення надзвичайних обставин чи ситуацій; 2) підстави застосування заходів адміністративного примусу обов'язково повинні бути закріплені в національному законодавстві, а їх реальне застосування має базуватись на актах застосування права; 3) заходи адміністративного примусу можуть мати як персоніфікований характер, так і неперсоніфікований; 4) застосування заходів адміністративного примусу завжди пов'язане з тимчасовим обмеженням прав і свобод особи, яке здійснюється вповноваженими на те владними суб'єктами; 5) заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись: а) із метою відвертання ймовірних шкідливих наслідків для особи, суспільства та держави; б) із метою припинення вже розпочатого протиправного діяння, яке триває у часі; в) із метою забезпечення процедурного чи процесуального адміністративного провадження; г) із метою притягнення винних осіб до відповідальності; ґ) із метою відновлення правового стану, який існував до моменту вчинення протиправних дій. Запропоновано серед ознак, які характеризують заходи процесуального примусу, виокремлю-

© ЛАВРЕНЧУК О.В. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права (Запорізький національний університет)

© ТИЛЬЧИК О.В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки (Університет державної фіскальної служби України)