
НАЦІОНАЛЬНА АКУДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО

М.М. ШУМИЛО

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

МОНОГРАФІЯ

Київ
2010

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
(протокол №3 від 09 лютого 2010 року)*

ББК Х627.6

Ш 96

УДК 349.3:35.087.43

Науковий редактор —

Н.М. Хуторян — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, провідний науковий співробітник відділу проблем цивільного, трудового і підприємницького права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Рецензенти:

С.М. Прилипко — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, професор кафедри трудового права і права соціального забезпечення Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого.

М.І. Іншин — доктор юридичних наук, професор, начальник відділу моніторингу наукового забезпечення діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ Державного науково-дослідницького інституту МВС України.

Ш 96 М.М. Шумило. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців. Монографія. — К.; Брошнів, Вид-во "Таля", 2010. — 276 с.

Монографію присвячено комплексному дослідженню актуальних теоретичних і практичних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців. У роботі досліджено становлення та розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців, світовий досвід у цій сфері. Визначено поняття пенсії, дано її класифікацію на види, суб'єктного та юридичного складів пенсійного забезпечення державних службовців, питання правосуб'єктності, зміст процедурних пенсійних правовідносин, вплив злочину на ці відносини, значення простих і складних юридичних фактів, спеціального стажу державного службовця. Велика увага приділена вивченню особливостей виникнення, зміни та припинення пенсійних правовідносин державних службовців, порядку обчислення та розміру пенсії.

На підставі проведеного дослідження сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері пенсійного забезпечення державних службовців, що дозволить удосконалити чинну систему пенсійного забезпечення державних службовців, гармонізувати її із загальним пенсійним забезпеченням, а також сприятиме відміні ряду дискримінаційних норм.

Розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, юристів-практиків, працівників соціальної сфери, студентів та широке коло читачів.

Передмова

Суспільно-економічні перетворення, які відбуваються в Україні, торкаються усіх сфер життєдіяльності людини і пенсійне забезпечення громадян не є винятком. Значним кроком у процесі реформування пенсійних відносин було прийняття базового Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року. Попри прийнятий закон без ґрунтовного реформування залишається пенсійне забезпечення державних службовців, яке є невід'ємною частиною пенсійної системи України.

Існує ряд актуальних наукових проблем у сфері пенсійних відносин державних службовців, які потребують свого вирішення. Серед них доцільно визначити: формулювання поняття пенсії державного службовця, визначення суб'єктного складу матеріальних, процедурних та процесуальних пенсійних правовідносин державних службовців, удосконалення класифікації останніх, аналіз та юридична оцінка категорії правосуб'єктності (зокрема, встановлення спеціального стажу суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців) тощо. Така ситуація вимагає напрацювання нових, більш досконалих правових норм регулювання пенсійних відносин державних службовців.

Гармонізація загального та спеціального законодавств пенсійного забезпечення, приведення його у відповідність до стандартів країн Європейського Союзу є надзвичайно важливим. Розробці нової нормативно-правової бази, необхідної для ефективної реалізації основного пенсійного закону, повинні передувати

всебічні науково-теоретичні та науково-практичні дослідження.

Сьогодні можна спостерігати особливий інтерес серед фахівців у галузі юриспруденції та економіки, які спрямовують свою дослідницьку увагу на проблеми становлення та розвитку в Україні нової пенсійної системи. У свою чергу, пенсійне забезпечення державних службовців залишається практично за межами гострих наукових диспутів та обговорень.

Вищевикладене обумовлює актуальність даної монографії та необхідність проведення подальших наукових досліджень з проблем пенсійного забезпечення державних службовців.

У монографії визначено етапи історичного розвитку матеріального забезпечення державних службовців загалом та їх пенсійного забезпечення зокрема; проаналізовано правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у національному законодавстві країн СНД, Центральної, Східної та Західної Європи для запозичення нових механізмів правового регулювання; сформульовано та удосконалено категоріальний апарат з права соціального забезпечення; визначено структурні елементи матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин по пенсійному забезпеченню державних службовців; сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства по пенсійному забезпеченню, у тому числі державних службовців.

Монографія є першим комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців і буде

корисною для науковців та дослідників, які працюють над проблеми права соціального забезпечення, студентів юридичних факультетів, державних службовців.

РОЗДІЛ І

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Матеріальне забезпечення державних службовців від часів Київської Русі до 1917 року

1.2. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців на території України у період з 1917-1991 роки

1.3. Особливості правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у період незалежності України

1.4. Порівняльно-правовий аспект пенсійного забезпечення державних службовців у інших країнах

1. 1. Матеріальне забезпечення державних службовців від часів Київської Русі до 1917 року

В Україні триває реформування пенсійного забезпечення. Що ж стосується пенсійного забезпечення державних службовців, то прийняті загальні пенсійні закони ніяк не вплинули на ці відносини, оскільки їх правове регулювання здійснюється спеціальним Законом України “Про державну службу”. Для вивчення і в подальшому реформуванні цих відносин, необхідно провести ґрунтовні історико-правові дослідження цього соціально-правового явища. На перший погляд, здавалося б, що це питання не потребує окремого дослідження, оскільки, навіщо вивчати та аналізувати історію виникнення та розвиток матеріального забезпечення у цілому та пенсійного забезпечення державних службовців зокрема і законодавство, яке втратило чинність. Але, як відомо, не беручи до уваги історичний досвід, неможливо створити щось нове і досконаліше за попереднє, адже історія вчить. Як слушно зазначає Л. Г. Удовика¹, неможливо зрозуміти чин-

¹ Удовика Л.Г. Методологические проблемы общей теории права и философии права // *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 16. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — 2002. — С. 37.

не законодавство, не зіставивши його з попереднім правом, як не можна передбачити майбутнє право, без екстраполювання на його образ сучасне право. Тому не слід трактувати ті чи інші юридичні ситуації, не з’ясувавши їх джерела і не передбачивши їх наслідків. Юриспруденція одночасно реагує на минуле, оцінює сучасне і прогнозує майбутнє.

Усі суспільно-правові явища вибудовуються на історичних здобутках юридичної науки та філософії. А отже, дослідження пенсійного забезпечення державних службовців тільки на сучасному етапі його розвитку не може охарактеризувати його всебічно та об’єктивно, а реформування цієї сфери без таких ґрунтовних досліджень видається ірраціональним. Тому завданням цього підрозділу монографічного дослідження є аналіз історичного генезису матеріального забезпечення державних службовців загалом та їх пенсійного забезпечення зокрема від часів Київської Русі до 1917 року, виявлення його недоліків, положень, які не втратили своєї цінності і які можна було б запозичити при реформуванні пенсійного забезпечення державних службовців сьогодні. Крім цього, відобразити національні законодавства провідних країн Західної Європи, які регулювали відповідні правовідносини у ХІХ ст., це дасть можливість побачити вирішення цього питання через призму правової компаративістики.

Дослідження питання розвитку законодавства про пенсійне забезпечення загалом та державних службовців зокрема розпочались ще вченими Російської імперії. Наукові ж пошуки радянських вчених цього історичного періоду були поверхові та ідеологічно заангажовані. Тому можна із впевненістю сказати, що дане дослідження не було достатньо висвітлене у вітчизняній юридичній науці.

Однак варто зазначити, що провідними дослідниками державного права Російської імперії, до якого входили і пенсійне забезпечення державних службовців, були такі науковці другої половини ХІХ ст., як М. Могильов, І. Андреевський, М. Лазаревський, О. Градовський, Б. Чичерін, М. Коркунов та інші.

Недослідженими аспектами пенсійного забезпечення державних службовців є: час виникнення та розвиток державної

служби, початки матеріального, а згодом і пенсійного забезпечення державних службовців.

При вивченні питання пенсійного забезпечення державних службовців потрібно розглядати його в комплексі з розвитком державної служби та винагороди державному службовцю, оскільки триада цих понять є взаємопов'язана і взаємно пронизана. Розвиток одного елемента, неодмінно тягне зміни або навіть появу іншого. Це можна спостерігати через призму історичного розвитку матеріального забезпечення державних службовців.

Насамперед варто зазначити, що перші спроби пенсіювання заслужених та покалічених воїнів можна зустріти вже у Стародавній Греції і Стародавньому Римі, але вони мали характер, швидше, громадського забезпечення. Утримання старих і покалічених державних службовців у добу Середньовіччя залежало зазвичай від волі монарха².

Щоб розуміти суть досліджуваного предмета, потрібно навести одне із тогочасних визначень пенсії. Так, енциклопедичний словник Ф. Брокгауза та І. Єфрона (1890 р.)³, у якому визначається пенсія (лат. *pensio* — платіж), як довічне утримання, що призначається відставним чиновникам за довготривале та віддане проходження служби. Але слід зазначити, що пенсія у Російській імперії завжди була вираженням милостині і носила характер дарунку. Не було усвідомлення права осіб, які присвятили свої сили державній службі, вимагати при настанні старості і втрати працездатності матеріальної підтримки від держави. Сучасне розуміння пенсії вперше було закріплене у французькому законодавстві епохи Великої буржуазної революції, яка проголосила (22 серпня 1790 р.) наступні принципи: 1) на державі лежить обов'язок винагороджувати за надані їй послуги, коли їх важливість і тривалість заслуговують такого визнання. Нація повинна оплачувати жертви, які приносяться громадянами заради суспільної користі; 2) державою повинні оплачуватись тільки ті послуги, які пред-

ставляють інтерес для всього суспільства; 3) кожен, хто служив своїй батьківщині, захищав чи прославляв її, чи дав приклад відданості суспільному благу, вправі вимагати від нації визнання і претендувати на винагороду, яка відповідає характеру і тривалості наданих послуг.

Одним із найбільш ґрунтовних дослідженням історії державної служби є “Повторительный курсъ русского государственного права” М. Могильова⁴. У наведеній роботі, М. Могильов поділяє історичний розвиток державної служби на три історичні періоди: 1) князівський; 2) московський; 3) імперський. Загалом з таким поділом можна погодитись і взяти його за основу, але, на думку автора, його варто дещо уточнити щодо тих історичних процесів, які відбувались на території України, адже класифікація М. Могильова відображає здебільшого історичний процес становлення та розвитку державної служби у Росії.

Про адміністрацію Руської держави Х-ХІІІ століть збереглося небагато відомостей. Тоді існувало збірне поняття “тивунів” або “тіунів” (від давньоісланд. — слуга) — службовців, які брали участь в управлінні справами княжого двору, здійснювали інші повноваження за дорученням або від імені князя і підпорядковувались огнищанину — головному урядникові княжого двору, відповідальному за збереження майна князя. У князівський період управління державою було особистою справою та особистим правом князя. Зазвичай, він здійснював його безпосередньо. Це сприяло створенню тимчасових одноосібних органів князівської влади без визначення їх компетенції. Тивуни виконували функції публічного права і одночасно займались доходами і майном князя, здійснювали правосуддя і вирішували адміністративні проблеми. У цей історичний період поділ влад відсутній. При князі не могло виникнути ніяких самостійних посад, тому що він був одночасно і центральною владою у всіх галузях управління князівством, і місцевою владою по управлінні столицею. З вищенаведеного можна зробити висновок, що матеріальне забезпечення службовців того часу залежало, у кожному окремому випадку, від “до-

² Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. — 2-е изд., доп. — М.: Юстицинформ, 2009. — С. 160

³ Брокгауз Ф. (Лейпциг), Ефрон И. (С-Петербург) Энциклопедический словарь, Т. XXII, — СПб.: Типография Акц. Общ. Брокгауз-Ефрон, 1898. — С. 153-155.

⁴ Могилевъ М. Повторительный курсъ русскаго государственнаго права. — К. — СПб.: Издание книготорговца Н.Я. Оглоблина, 1890. — С. 173-174.

брої” волі князя і не мало системного та структурованого характеру, після фактичної анексії українських земель.

Наступним періодом у класифікації М. Могильова є московський період. Він може бути застосований і до класифікації історичного розвитку державної служби на українських землях, оскільки після 1654 року, спочатку частково, а потім загалом, законодавство Московського царства, а в подальшому і Російської імперії було поширене на територію сучасної України. Але слід зазначити, що до підписання 1654 року Березневих статей, в Україні були чинними інші правові норми, які регулювали відносини державної служби, але у подальшому не змогли розвиватись, оскільки відбулась абсолютна рецепція російського законодавства.

У 1588 році укладено і прийнято третій Литовського статут Великого князівства Литовського. Як зазначає А. Вишневський⁵, він цікавий тим, що в ньому закладено одну з фундаментальних засад сучасної державної служби — її несумісність з іншою оплачуваною діяльністю. Про це йдеться у 22 артикулі першого розділу. Земська (у тогочасному розумінні державна) служба набуває ознак публічної служби. У Центральному державному історичному архіві України збереглися листи великих князів литовських, у яких вони звільняють осіб, які перебувають на земській службі, від будь-якої іншої служби або надають їм пільги та преференції за службу. З вищевикладеного можна зробити висновок, що матеріальне забезпечення службовців здебільшого відбувалося у порядку надання пільг або звільнення від податків. У цей період не йдеться, про якесь системне вирішення питання матеріального забезпечення службовців.

Такий підхід, а саме надання пільг та преференцій, частково існував і у період Гетьманщини. Як зазначає один із авторів “Історії українського козацтва” О. В. Кресін⁶ про це свідчать, наприклад, численні документи (зокрема універсали Б. Хмельницького від 2 липня та 28 грудня 1648р., 31 липня та 28 серпня 1650 р. та ін.), у яких

⁵ Вишневський А. // Режимний доступ: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=6283B83A19E9D97BE07B205229AD3A3?art_id=146300.

⁶ Історія українського козацтва: Нариси: У 2 т. / Редкол.: В.А. Смолій (відп. ред.) та ін. — К.: Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. — Т. 2. — С. 162.

козацьке умовне спадкове землекористування було неоподаткованим на колишніх державних землях (королівщини), що стали власністю Гетьманщини, оскільки за користування приватними та монастирськими землями сплачувалися натуральні податки. У королівщинах на утримання старшини виділялися млини.

Цікавим для дослідження є договірні відносини між Річчю Посполитою та Військом Запорозьким, одним із них був Острозький договір 1670 р., яким визнавалися козацькі права за козацькими вдовами, тобто цей договір регулював відносини матеріального забезпечення у зв’язку із втратою годувальника.

Матеріальне забезпечення козацтва у межах Речі Посполитою було змішаним (пільги, привілеї, гроші), як зазначає О. В. Кресін⁷, Універсалом короля Яна III Собеського 1684 р. та рішенням сейму від 16 лютого 1685 р., козацтву було надано всі незаселені за міжнародними договорами землі. Визнано право власності козаків на службові земельні наділи. За службу козацтво отримувало натуральне жалування (без чіткого зазначення розміру) із земських коштів Київського воєводства, а під час воєнних походів — також грошове утримання.

Соціально-економічні права та привілеї козацтва (звільнення від особистого та поземельного оподаткування, право на неоподатковані виробництво та збут алкоголю та ін.) були багато в чому наближені, проте не тотожні шляхетським (землекористування від землеволодіння та ін.).

Переяславсько-московський договір 1654 р. між Військом Запорізьким та царем Олексієм Михайловичем започаткував оформлення особливого станового права козацтва Гетьманщини. Однією із складових частин станового права було матеріальне забезпечення. Так, гетьман у період обіймання посади отримував у користування рангові маєтності (Чигиринське староство — з 1654 р.,⁸ Гадяцький повіт — з 1659 р.,⁹ Шептаківську сотню — з 1665 р.¹⁰) та грошове жалування від імені царя (з коштів, що зби-

⁷ Там само. — С. 165.

⁸ Источники Малороссийской истории, собранные Д.Н. Бантышем-Каменским, и изданные О. Бодянским. - Ч. I. 1649-1687. — М., 1858 — С. 55.

⁹ Там само. — С. 67.

¹⁰ Там само. — С. 165-166.

ралися на ім'я царя у Війську Запорізькому)¹¹. Старшини отримували за службу грошове жалування від імені царя (також з коштів, що збиралися на ім'я царя у Війську Запорізькому), рангові маєтності (з 1659 р.) та промислові об'єкти (млини) у користування¹².

Привілейований суспільний стан у Війську Запорізькому був представлений насамперед козацтвом. Головну "формулу" існування козацтва — набуття особливих станових прав та привілеїв за умови обов'язкової військової служби — було зафіксовано вже у 1654 р.¹³.

Дружини козаків зберігали станові права навіть після смерті своїх чоловіків (до наступного одруження). Також станові права передавалися дітям козаків — до досягнення повноліття та вирішення питання про службу¹⁴. 1654 р. за козаками закріплено їхні службові земельні наділи¹⁵.

У 1654 р. було підтверджено станові привілеї козацтва (тожні тим, що існували за Речі Посполитої)¹⁶. Серед козацьких привілеїв було (1659 р.) звільнення козаків від простоїв та транспортного забезпечення (підводної повинності) російських посланців, гінців, військовослужбовців¹⁷, а також від прямих податків (з 1665 р.)¹⁸. Козакам із 1659 р. дозволялося виробництво алкогольних напоїв та їх збут (гуртовий — вина, роздрібний — пива та меду)¹⁹. Починаючи з 1665 р. від податків звільнено козацький медовий промисел²⁰. У 1669 р. козакам було дозволено одруження з міщанками та купівля нерухомості²¹. У 1687 р. встановлено, що козаки, які проживають у маєтностях церкви, зберігають станові права²².

З 1654 р. окремі положення договорів присвячуються стар-

¹¹ Там само. — С. 123.

¹² Там само. — С. 55-56.

¹³ Там само. — С. 72.

¹⁴ Там само. — С. 55.

¹⁵ Там само. — С. 55.

¹⁶ Там само. — С. 72.

¹⁷ Там само. — С. 110.

¹⁸ Там само. — С. 145.

¹⁹ Там само. — С. 110.

²⁰ Там само. — С. 145.

²¹ Там само. — С. 223.

²² Там само. — С. 315.

шині. Кожен наступний такий документ розвивав їх, поступово відокремлюючи наданими правами і привілеями старшину від решти козацтва в окрему соціальну групу. 1665 р. від державних податків були звільнені селяни у маєтках старшини та інших "знатних та заслужених", а також старшинський млинарний промисел²³. 1669 р. було запроваджено нобілітацію царем старшин і затвердження їхніх земельних та інших нерухомих (зокрема млинів) надбань за гетьманським поданням²⁴ (вперше група старшин отримала дворянство 1665 р.). 1674 р. було затверджено право старшин на матеріальні та відробіткові повинності "підданих"²⁵. З 1687 р. рангові та надані за заслуги землі старшини перейшли у повне її володіння через заборону гетьманові відмінати підтвержену царем земельну та іншу нерухому власність старшини²⁶. Ці норми, на думку О. В. Кресіна²⁷, остаточно перетворили старшинську еліту на окремий стан, практично об'єднавши її з шляхетством. У 1700 р. норми всіх жалуваних грамот було зведено й підтверджено указом Петра I²⁸. Тому, як вірно зазначає А. Вишневецький²⁹, можна стверджувати про певну стабільність ієрархії козацьких службовців та їхнього матеріального забезпечення, рівень якого не змінювався понад півстоліття й ретельно фіксувався в усіх договорах Війська Запорізького з московським царем — від Переяславської угоди Богдана Хмельницького 1654 року до Коломацької угоди Івана Мазепи 1687 року.

Указом Правління гетьманського уряду 1735 р. козацтво було поділено на виборних (панцирні слуги) та підпомічників (путні слуги). Виборні відбували військовою службою і зберігали попередні козацькі станові привілеї. Підпомічники сплачували податки, були зобов'язані виконувати невійськові доручення адміністрації³⁰.

²³ Там само. — С. 310.

²⁴ Там само. — С. 220.

²⁵ Там само. — С. 256.

²⁶ Там само. — С. 310-311.

²⁷ Історія українського козацтва: Нариси: У 2 т. / Редкол.: В.А. Смолій (відп. ред.) та ін. — К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2007. — Т. 2. — С. 168.

²⁸ Вагалій Д.І. Історія слобітської України. — Х. 1991. — С. 40-41.

²⁹ Там само.

³⁰ Козут З. Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини, 1760-1830. — К., 1996. — С. 194-195.

Козаки-підсусідки, що втратили землю і наймалися на роботу до приватних осіб, із середини XVIII ст. платили подушний податок, зберігаючи частину козацьких привілеїв³¹. Із 1783 р. усе козацтво Лівобережної України почало платити подушний податок — нарівні з міщанами та державними селянами³².

Сучасний харківський дослідник І. Грозовський вказує також на відмінності у правовому статусі більш привілейованих січовиків (постійних мешканців січових куренів) та сиднюків (козацького населення зимівників). Водночас навіть реально більш привілейований статус запорізької старшини не було закріплено правовим чином³³. Запорізька старшина так і не перетворилася на окремий стан, юридично не відокремилася від решти козацтва³⁴.

З метою уніфікації державного управління в країні російська імператриця Катерина II своїм указом від 10 листопада 1764 р. ліквідувала “гетьманату інститут”. Влада в Лівобережній Україні перейшла до президента відновленої Малоросійської колегії П. Румянцева. 28 листопада 1765 р. Катерина II своїм указом ліквідувала козацькі полки, у тому числі створені в середині XVII ст. на території Слобідської України³⁵. Після чого автоматично втратили чинність усі правові акти, що регулювали правовий статус козаків, на всю територію України було поширено законодавство Російської імперії.

Виходячи із вищевикладеного можна зробити висновок, що структурованого, системного підходу до матеріального забезпечення козаків у період Речі Посполитої чи у період Російської імперії не було, воно забезпечувалось за рахунок надання різноманітних пільг, преференцій, часткових грошових виплат, дозволів займатись певною діяльністю, тому говорити, що у цей істо-

³¹ Апатович О.М. Збросні сили України першої половини XVIII ст. — К., 1969. — С. 20-29.

³² Пупро А.И. Левобережная Украина в составе Российского государства во второй половине XVIII в. (Некоторые вопросы социально-экономического и общественно-политического развития). — К. 1988. — С. 92.

³³ Грозовський І.М. Право Нової Січі (1734-1775 рр.): Навч. посібник. — Х. 2000. — С. 13.

³⁴ Голубуцький В. Запорозьке козацтво. — К. 1994. — С. 497.

³⁵ Енциклопедія історії України: у 8 т. / Редкол.: В.А. Смілій (голова) та ін. / Т. 4.: Ка-Ком. — К.: Наукова думка. 2007 — С. 409.

ричний період існувало пенсійне забезпечення не можна. Як уже було зазначено вище, після ліквідації козацтва, відбулась повна рецепція законодавства Російської імперії щодо матеріального забезпечення службовців і оскільки його використовували більше ста років, то, на думку автора, є потреба коротко викласти історію формування матеріального забезпечення державних службовців у московський, а потім й імперський періоди.

М. Могильов³⁶ зазначав, що у московський період завдяки політиці місцевих князів скасовується право переходу службових осіб від одного князя до іншого. Введення помісної системи, призвело до закріплення на державній службі старої вільної дружини із бояр і колишніх удільних князів, чим і поклало початок організації службового класу. Бояри і князі ставали холопами московського государя. Їх перехід на службу до іншого князя переслідується як державна зрада. Кожен з них отримував у користування помістя, відповідно до розміру і “доходності” служби державі. Відставка або відпустка від служби допускається тільки при визначених умовах. Ухилення від служби суворо каралося. Служба стає повинністю на государя і державу. Нагляд за зразковим проходженням служби був доручений особливій установі — “разряду” (разрядный приказъ). Починаючи з 1462 року, після приходу на престол великого князя московського Іоанна III Васильовича, вперше почались спроби матеріального забезпечення “ратных” людей. Іоанн III встановив роздачу ратним людям “маєтків”, за що вони зобов’язувались приходити по першому виклику з визначеною кількістю коней і зброї. Спочатку маєтками користувались тимчасово, але поступово користування замінювалось правом власності — “вотчиною”³⁷. При Іоанну IV Васильовичові Грозному службовці мали виконувати свої обов’язки безкорисно та по закону, служити государевій і земській справі. Як зазначає у своїй праці “Русское государственное право” І. Андреевський, посадовим особам були призначені оклади, частково грошові, частково помісні, але як ті, так і інші були недостатніми, тому уряд дозволяв посадовим особам

³⁶ Там само.

³⁷ Деньги и пенсии для служивого люда. — Режимний доступ : <http://www.polit.ru/analytics/2005/02/02/money.html>.

безкарно вишукувати кошти на своє утримання “собственным умением”³⁸.

Імператорський період характеризується масштабними реформами Петра I Олексійовича (Великого), який поклав початок системі органічних посад. Поняття органічної посади передбачає існування визначеної і постійно діючої, заснованої із вказаним для неї у законі колом відання і рівнем влади. Тому сукупність прав і обов'язків, поєднаних з посадою, не залежить від особи, яка її займає, а є прямим наслідком суті і роду справ, які їй довірені.

Петро I у 1715 році видав табель окладів (зарплат) у вигляді грошового утримання, але через відсутність у казні коштів, оскільки основні капітали були зосереджені у бояр, зарплату видавали не грошима, а хутром та іншими казенними товарами. Дуже скоро стала явною невідповідність окладів службовців з їх роботою і тими обов'язками, що на них покладалась. Спроби привести оклади на утримання у відповідність з посадами були зроблені при Катерині II Олексіївні (Великій), але докорінне реформування почалось тільки при Олександрі I³⁹. Під кінець царювання Павла I Петровича щорічні державні виплати склали близько 750 тис. руб. на рік.

Війни початку XIX ст., створення міністерств і необхідність залучення службовців змусили імператора Олександра I Павловича до видання пенсійних законів. Так, регулярна виплата пенсій у Російській імперії починається з 21 травня 1803 р. Відповідно до указу особам, які прослужили не менше 20 років і звільнені внаслідок отриманих поранень або хвороби, що виникли у період проходження військової служби, призначалась пенсія в розмірі 1/3 щомісячної винагороди. За 30 років служби при звільненні за тими ж причинами — половина щомісячної винагороди, а за 40 і більше років — повна щомісячна винагорода. Таким чином можна резюмувати, що уперше у законодавстві Російської імперії, до складу якої входили українські землі, з'являється правова формула, за якою визначається розмір пенсії державних службовців.

³⁸ *Андреевский И.* Русское государственное право, Т. I, Ч. I, О правительстве, Ч. 1. О гос. службе. — СПб.: Изд-во М. О. Вольфа, 1866. — С. 489-490.

³⁹ Там само. — С. 490-492.

Провідний дослідник права соціального захисту Н. Б. Болотіна зазначає, що з розвитком купецьких гільдій, ремісничьких цехів була започаткована взаємодопомога у зв'язку з каліцтвом, нещасним випадком на виробництві. З'явилася така форма привілею як пенсійне забезпечення окремих категорій державних службовців. Для представників панівних класів монарх жалував державні пенсії, які надавалися за заслуги перед ним. Державними пенсіонерами були принци, великі сановники, єпископи, маршали, префекти. Тобто така форма пенсійного забезпечення мала ознаки заохочення за вірність монарху⁴⁰.

Витрати на пенсії в 1820 р. зросли до 7,5 млн. руб., тобто піднялись від початку століття у 10 разів. Проте велика кількість пенсійних положень вимагали прийняття заходів щодо їх систематизації та об'єднання в загальний пенсійний документ. Для підготовки Пенсійного статуту була створена спеціальна комісія, головою якої був міністр фінансів граф Гур'єв, який 13 травня 1821 р. вніс до Государственного Совета проект Статуту про пенсії та одноразові допомоги. Виплати пенсій за Пенсійним статутом передбачалось почати з 1 січня 1822 р., а діловодство зосередити у Департаменті Державного Казначейства і підвідомчих йому установах. Отже, першим державним органом, на який було покладено обов'язок обчислювати та виплачувати пенсію державним службовцям був Департамент Державного Казначейства, що свідчить про відсутність на той час спеціального державного органу, яким, приміром, сьогодні є Пенсійний фонд України. Тобто, відсутнє розуміння, що кошти акумульовані на виплату пенсії не є частиною загального державного бюджету. “Общий уставъ о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ” був затверджений указом імператора Миколи I Павловича 6 грудня 1827 року. З цього часу пенсії стали головним видом соціального забезпечення державних службовців та їх сімей. Цей документ підвищив гарантії захисту прав осіб, які віддано служили державі. Пенсії у

⁴⁰ *Болотіна Н.Б.* Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. — К.: Знання, 2005. — С. 60.

ньому підвищились, а строки вислуги для її призначення зменшилися⁴¹. До “Статуту про пенсії і одноразові допомоги” (далі Статуту) неодноразово вносились доповнення та зміни, але він залишався єдиним документом, який регулював пенсійне забезпечення державних службовців в Російській імперії до 1917 року. Вищенаведений Статут був частиною “Устава о Службе Гражданской”, який складався з чотирьох книг. Такий підхід зберігається і сьогодні, коли спеціальні закони, що регулюють діяльність певних органів державної влади, містять положення про матеріально-побутове забезпечення їх службовців (Закони України “Про прокуратуру”, “Про міліцію”, “Про державну службу” тощо). Статут про пенсії та одноразові допомоги давав визначення, що таке пенсія і одноразова допомога, закріплював суб’єктний склад, механізм реалізації права на пенсійне забезпечення державних службовців та їх сімей. Але цей документ не давав однозначної відповіді на питання: пенсія — це обов’язок чи нагорода держави? Так, стаття 1 Статуту визначала, що як нагорода трудів, які були зроблені на державній та громадській службі з-поміж різноманітних почестей і окладів зарплат, встановлені: 1) пенсії та одноразові допомоги за довгострокове та віддане їй проходження; 2) постійні та одноразові допомоги, які призначаються не тільки за строк служби, але і через особливу відданість службі, що призвело до хвороби, яка не дозволяє продовжувати проходження служби ні тимчасово, ні постійно⁴², але вже у ст. ст. 5, 6 йшлося про право на пенсію і умови, при яких ці права набувались. Професор А. Градовський⁴³ у своїй праці “Начала русского государственного права” зазначав, що забезпечення службовців, які залишили службу за віком чи за станом здоров’я, є саме обов’язком держави і не може розглядатись як один із видів нагороди (милостині) за

⁴¹ *Старцун В.* Офицерская пенсия: милостыня или долг государства, електронна версія журналу “Правозащитник”. 2001. — №1. — Режимний доступ : <http://www.hro.org/editions/hrdef/101/08.htm>.

⁴² Сводъ законовъ Российской империи, Т.3, Уставы о службе гражданской, — СПб.: Государственная типография, 1897. — 187 с.

⁴³ *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права, Т.II, Органы управления, — СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1887.- С. 160-161.

службу, хоча спочатку таких виплат саме так і вважалося. З цього обов’язку походить право службовців на утримання їх державою після закінчення службових відносин.

Статтею 5 Статуту передбачалося, що право на пенсію набувалося чиновниками і нижчими за рангом службовцями відданою вислугою строку, визначеного Статутом. А у статті 6 закріплювалося, що одноразові допомоги видаються чиновникам, які залишили службу через: 1) важку, невиліковну хворобу, за вислугу від одного до п’яти років (якщо службовець мав вислугу більше п’яти років, то відповідно до ст. 88 Статуту отримував право на пенсію у розмірі: за вислугу від 5 до 10 років — 1/3 окладу, від 10 до 20 років — 2/3 окладу, більше 20 років — повний оклад); 2) втрату працездатності при виконанні службових обов’язків, за вислугу від п’яти до десяти років (якщо службовець мав вислугу більше 10 років, то відповідно до ст. 88 отримував право на пенсію у розмірі: за вислугу від 10 до 20 років — 1/3 окладу, від 20 до 30 — 2/3 окладу, більше 30 років — повний оклад). Але при повному чи частковому відновленні працездатності службовці повинні знову повернутися до виконання службових обов’язків⁴⁴.

Для того, щоб отримувати пенсію, необхідно надати певні свідоцтва, а саме: послужний список або свідоцтво про захворювання. Медичному свідоцтву була відведена особлива увага, у ньому зазначалося: причина огляду; ознаки хвороби; причини її виникнення; час виникнення; чим загрожує хвороба (виліковна, невиліковна); причини, які впливають на працездатність службовця. А у ст. 392 “Уложения о наказанияхъ уголовныхъ и исправительныхъ” (1845 р.)⁴⁵ зазначено, що посадова особа, викрита у видачі завідомо неправдивого свідоцтва про хворобу, бідність чи добру поведінку іншого і т. д., зазнає покарання у вигляді: відсторонення від посади, а якщо у судовому порядку буде доведено, що дії вчинені з корисливих мотивів, тоді така особа притягується до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 402 цього ж Уложения, за одержання хабара.

⁴⁴ Там само. — С. 160-161

⁴⁵ Уложение объ наказанияхъ уголовныхъ и исправительныхъ, — СПб.: типография Второго Отделения Собственной Его Императорскаго Величества Канцелярии, 1845. — 392 с.

Особливістю пенсійного забезпечення державних службовців у Російській імперії було те, що воно визнавалося як особливий вид постійного утримання, яке призначалося як відставним чиновникам, так і у випадках їх смерті вдовам і дітям. Державна служба могла починатися з 16 років. Що стосується пенсійного віку, то тогочасне законодавство Російської імперії його не визначало (службовці могли працювати до тих пір, поки у них на це були життєві сили). Право отримувати пенсію мали тільки ті особи, які були зазначені у ст. ст. 5, 6 (чиновники), 30 (вдови та діти) Статуту. Таким чином, суб'єктами пенсійного забезпечення державних службовців виступали не тільки самі службовці, а й їх вдови та діти. Для реалізації цих цілей були призначені відрахування: а) з окладу службовця за підвищення у чині; б) з окладів зарплати чиновників “по цивільній частині”, якщо вони складали більше 500 рублів на рік по 2 копійки, менше 500 рублів — по 1 копейці з рубля; в) з пенсій у такому ж розмірі, як із зарплати; г) всіх окладів під назвою “столовых денег” по 1 копейці з рубля. Тому у випадку смерті службовця пенсія виплачувалась його сім'ї. За основу приймалась пенсія, яка належала б чоловіку чи батьку, якщо би він вийшов у відставку у день його смерті. Відрахування не проводились із пенсій вдів та сиріт. Слід зазначити, що сьогодні будь-які відрахування з пенсії також не проводяться.

Пенсія сім'ї визначалася на основі наступних правил: 1) бездітній вдові або такій, яка має дітей, які через їх вік та інші причини не отримували пенсію, призначалася половина пенсії, яка належала б її чоловіку, якщо би він вийшов у відставку в день смерті; 2) вдові з дітьми, які мали право на пенсію, додавалася до половини пенсії, 1/3 іншої половини — на кожну дитину, якщо вдова мала троє і більше малолітніх дітей, отримувала повну пенсію; 3) на цій же підставі визначалася пенсія вдів, які залишилися з дітьми, які були усиновлені чоловіком у іншому шлюбі. Слід наголосити на тому, що тогочасне законодавство не ставило умови обов'язкового перебування на утриманні, а обмежувалося тільки кількісним переліком осіб. На думку автора, хоча формально такої вимоги не було, але вона завжди була фактично існуючою, що зумовлено історичним періодом.

Попри наведені вище правила, виплати пенсій відставним чи-

новникам припинялася у таких випадках: поновлення на службі; вступ на службу до іноземної держави без дозволу уряду; постригом у монахи; перебування за кордоном більше дозволеного строку, крім осіб, які виконують там представницькі функції та за рішенням суду. Передбачено також можливість позбавлення права на пенсію вдів або дітей. Вдови втрачали це право у наступних випадках: смерть; повторне заміжжя; постриг у монахині; визнання судом винною у злочині, який передбачає позбавлення пенсії; перебування за кордоном більше дозволеного строку, крім осіб, які виконували там представницькі функції та за рішенням суду. Діти втрачали право на отримання пенсії свого батька у випадках: смерть; по досягненню повноліття (сини сімнадцяти років, доньки двадцяти одного року); які поступили на службу чи у громадський заклад за казенну винагороду; якщо вони перебували за кордоном більше дозволеного терміну; а також доньки, які вийшли заміж. Право на отримання пенсії або одноразової допомоги міг позбавити і суд у випадку, коли вдови або діти вели розпусний спосіб життя і це було доведено у суді. Якщо ж діти — інваліди або невиліковно хворі і не мали можливості себе утримувати, вони користувалися пенсіями довічно, окрім випадків, коли доньки вступають у шлюб⁴⁶.

Законодавству Російської імперії також був відомий інститут мінімальних пенсій. Верхньої межі суми пенсій не було встановлено, натомість у більшості випадків була передбачена мінімальна пенсія. Канцелярським чиновникам, яким під час служби систематично не виплачувалась зарплата, а видавались тимчасово деякі суми, призначалась пенсія за вислугу будь-якого строку, передбаченого Статутом, у розмірі 28 руб. 59 коп. на рік. Вдовам і сиротам чиновників, які померли на службі або у відставці, у випадках, якщо їх пенсія складала менше 28 руб. 59 коп. на рік, призначалась пенсія в розмірі 28 руб. 59 коп. на рік.

Важливим елементом соціального забезпечення державного службовця після виходу його у відставку — є одноразові допомоги. Чиновники, які мали право на отримання одноразової допомоги при виході у відставку, отримували одноразово річний оклад їх зарплати, що передбачено ст. 125 Статуту.

⁴⁶ Там само.

За основу одноразової допомоги вдовам і дітям, померлих на службі чиновників, приймався той оклад зарплати, який отримував чоловік чи батько в день його смерті. Одноразові допомоги сім'ям померлих чиновників виплачувались відповідно до кількості років на службі: до 10 років — піврічна зарплата, від 10 до 25 років — річна зарплата. Слід зазначити, якщо сім'я чиновника була призначена пенсія, то право отримувати одноразову допомогу автоматично втрачалось. Таким чином можна резюмувати, що пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника не існувало, натомість виплачувалась одноразова допомога членам сім'ї.

Актуальним для дослідження є питання джерел фінансового забезпечення виплат пенсій та одноразової допомоги. Так, глава IV Статуту “О суммахъ изъ коихъ производятся пенсіи и единовременныя пособія” визначає, що всі пенсії та одноразові допомоги виплачуються із державного казначейства за винятком службовців, які отримували винагороду не із казни, а із інших джерел (місцевих, загальних губернських або обласних земських зборів). Призначались пенсія та одноразова допомога із тих джерел, з яких виплачувалось утримання. Якщо ж службовець отримував винагороду частково із державної казни та частково із інших джерел, то пенсія і одноразова допомога призначалась також із двох джерел у тій же пропорції, в якій їм виплачувалась винагорода. Розпорядок про виплати пенсії і допомоги, які призначались із загальних державних доходів, здійснювались за посередництва Департаменту Державного Казначейства.

У Департаменті велась Державна книга пенсій та одноразової допомоги. У середині XIX ст. сума витрат на пенсії та допомоги збільшувалась і їх виплати стали з одного боку обтяжливі для державної казни, а з іншого боку, виникла потреба у виплаті пенсій працівникам інших галузей. Проте, вихід був знайдений завдяки створенню пенсійних кас, які стали прообразом сучасного пенсійного фонду. Тобто, створення окремого органу спеціальної компетенції (пенсійний фонд).

Пенсійними касами називалися такі організації, з яких щорічно виплачувалися допомоги та пенсії (інколи замінювалися одноразовою допомогою) — як самим учасникам кас після проходження

певного строку служби, так само і членам сімей таких учасників у випадку смерті останнього. Пенсійні каси засновувались:

1. Самим урядом для відомих категорій осіб: а) так звані емеритальні каси окремих відомств, а саме військового сухопутного (1858 р.), морського (1871 р.), міністерства юстиції (1885 р.), гірничих інженерів (1860 р.), інженерів шляхів сполучення (1860 р.), дитячих будинків відомства, заснованого імператрицею Марією (1865 р.), емеритальна каси при санкт-петербурзькій миколаївській дитячій лікарні (1891 р.), емеритальна каса санкт-петербурзької пожежної команди (1881 р.). При чому пенсії, які видавались із названих кас (емеритур), слугували для учасників доповненням до пенсій, які вони отримували із коштів державного казначейства; б) пенсійна каса для службовців на казенних залізних дорогах була заснована відповідно до закону від 3 червня 1894 р.; в) допоміжні каси гірничозаводських товариств при казенних гірничих заводах, які були засновані відповідно до закону від 08 березня 1861 р. для робітників казенних гірничих заводів; г) так звані “братські” каси для робітників казенних гірничих заводів у Царстві Польському, засновані на основі “Положення про братські каси” 1821 року. Цікавим є той факт, що виплати з цих кас були додаткові, а не основні. Основні кошти виплачувались з державного бюджету (казни), а додаткові — із спеціально створених кас. Сьогодні ж навпаки, основні кошти виплачуються з Пенсійного фонду, а якщо розмір пенсії перевищує суму у солідарній системі, то з державного бюджету.

2. Окремими підприємцями або приватними товариствами у Росії — пенсійна каса для службовців на приватних залізних дорогах, що заснована для більшості приватних залізних доріг відповідно до закону від 30 травня 1888 р., — пенсійні каси, що засновувались при різних акціонерних підприємствах (банкових, страхових) для службовців по найму.

3. Самоврядними громадськими одиницями (земствами, містами) чи союзами приватних осіб. У Росії діяли земські емеритальні і пенсійні каси, каси літераторів, вчених, художників і т. д.

Як видно з вищевикладеного, ці каси були спеціалізовані і розповсюджувались на локальні або місцеві органи, організації,

підприємства, галузі промисловості і не носили загального характеру.

Найкраще працювала каса міністерства юстиції. Питання про заснування емеритури для судових працівників було порушене ще 1862 р., при написанні основних положень судової реформи. У 1866 р. відбулось “височайше повеління” про впровадження відрахувань із заробітної плати судових чинів для утворення емеритальної каси. Відкриття ж каси відбулось тільки у 1885 р. Операції каси розвивались дуже обережно, спираючись на точні математичні розрахунки академіка Маркова та під постійним наглядом особливої ради, до складу якої входили вищі чини судового відомства. Кожних п’ять років, починаючи з 1885 року, рада емеритальної каси призначала особливу комісію із учасників каси для перевірки всіх її фінансових операцій, для звірення їх із дійсними оборотами каси. Пропозиції комісії, які стосувалися зміни статуту за погодженням і підтриманням ради каси вносилися останньою до Государственного совета. Обережне ведення справ каси не тільки створило повну її стабільність, але й дало можливість постійного розширення пільг для учасників (призначення пенсій та допомоги сім’ям учасників, які померли раніше вислуги 25 років, збільшення пенсій судовим приставам, надання в окремих випадках права на одноразові допомоги батькам учасників кас). Відповідно до балансу каси на 1 січня 1901 року її основний капітал досяг 23681679 руб. Щорічний дохід від вкладів учасників 780000 руб., що відповідав капіталу 20280000 руб. Допомоги з державного казначейства — 40000 руб. на рік (тимчасово). Внески (капіталізація) каси склали: 1) пенсії готівкові — 5654000 руб.; майбутні пенсії — 35107000 руб.; допомоги — 416000 руб. За цим розрахунком у розпорядженні емеритальної каси міністерства юстиції знаходились на той час вільних коштів на суму 2863000 руб.

Головним джерелом грошових коштів у всіх згаданих випадках пенсійних кас є внески самих учасників. Ці внески встановлювались певним відсотком з отриманого заробітку та доплат установ, при яких або якими дані пенсійні каси організовані (казни, приватного товариства, земства і т. д.).

З вищевикладеного можна спостерігати за генезисом органів

спеціальної компетенції і принципів їх діяльності. Насамперед, цікавим видається той факт, що перші пенсійні каси були приватні. Як видно із основних проблем сьогодення у сфері пенсійного забезпечення, питання приватних пенсійних кас не втратило своєї актуальності, а навіть більше, активізувалося і перебуває у процесі гострих дискусій провідних спеціалістів як практики, так і науки.

Не менш важливим для дослідження є те, як тотожні пенсійні відносини регулювалися у один історичний період в різних країнах, тому доцільно звернути увагу на те, як пенсійні відносини розвивалися у західноєвропейських країнах у XIX ст. У контексті порівняльного правознавства ми зможемо побачити прогресивність чи регресивність пенсійного забезпечення державних службовців у Російській імперії та в провідних країнах Західної Європи. Провідними дослідженнями матеріального забезпечення службовців у Західній Європі XIX ст. була праця І. Андреевського⁴⁷.

Отже, утримання державних службовців у різних державах визначалося за різних умов, але всюди проявлялися у двох основних видах: в отриманні утримання під час служби (заробітна плата); в отриманні пенсії після залишення служби.

Однією із найстаріших є пенсійна система Франції. Ще у 1681 р. за часів відомого міністра фінансів Франції Ж. -Б. Кольбера було введено режим пенсійного забезпечення для моряків, 1790 р. — державних службовців⁴⁸. Саме прийняття Закону “Про основні принципи пенсіювання посадових осіб, які завершили свою службову діяльність” від 22 серпня 1970 р. було розпочато пенсійне забезпечення державних службовців. Даний закон стосувався вузького кола службовців, представників центральної адміністрації, яким виплачувалась грошова допомога по старості та інвалідності. У 1803 році згаданий Закон підтвердив Наполеон. Цей нормативно-правовий акт не передбачав внесків державними службовцями і вводив, по суті, вид державного забезпечення. Наполеонівські війни загострили ситуацію і збільшили чисельність осіб, які потребують утримання по інвалідності і пора-

⁴⁷ Андреевский И. Там само. — С. 488.

⁴⁸ Болотина Н.Б. Там само. — С.61.

неннях. Окремо слід зазначити, що у Франції ще Законом 1793 року були передбачені допомоги для осіб, які досягли 60-річного віку, але за умови наявності ознак необхідності такої допомоги. Закони про пенсії державних службовців у Франції приймалися в 1806, 1831, 1853 роках. При цьому, визначенні відрахування проводилися вже із заробітної плати державних службовців, що надавало утриманню старих і покалічених службовців риси пенсійного страхування⁴⁹.

У тогочасній Франції з кожною посадою поєднувався певний визначений оклад зарплати і пенсії після виходу у відставку на підставі закону 1853 року. Закон від 9 червня 1853 року “sur le pensions civils” доповнений декретом від 9 листопада 1853 року, призначав з кожного окладу зарплатні 5 % відрахувань для пенсії, яка виплачувалася після 30-ти річного стажу на службі при досягненні службовцем 60 років. Розмір пенсії формувався на підставі розміру окладу заробітної плати, яку отримували останні шість років на службі. Служба у колоніях підвищувала розмір пенсії. Особливі, виняткові оклади пенсій призначалися для тих службовців, які займали вищі пости, а також для тих, хто втратив працездатність на службі. Вдовам призначалися 1/3 пенсії, а дітям щорічна допомога до досягнення ними 21-річного віку⁵⁰.

Протягом XIX ст. у Франції були введені пенсійні режими для зайнятих у місцевих органах влади банківських службовців, залізничників, з чого вбачається той факт, що пенсійне забезпечення на початку свого формування було позбавлене єдиної системи і почало розвиватися в межах окремих професій, тобто пенсійного забезпечення окремих категорій працівників. Із вищевикладеного вбачаються, що у сучасних умовах, коли ведуться дискусії про необхідність диференціації пенсійного законодавства, то нічого нового не пропонується, а є пропозиція повернутися до джерел виникнення пенсійного забезпечення, що, власне, і дає можливість урахувати особливості різних професій. Уніфікована пенсійна система урахувати інтереси усіх професій не може.

На думку французького дослідника С. Розенблюма, у XIX ст.

⁴⁹ Лушникова М.В., Лушников А.М. Там само. — С. 160.

⁵⁰ Андреевский И. Там само. — С. 489.

системи пенсійного забезпечення, у тому числі пенсійного страхування, як такої у Франції не існувало, якщо не вважати надання соціальної допомоги біднякам похилого віку і різноманітних соціальних схем, що існували у державних установах і великих компаніях. Тільки у 1895 році був прийнятий закон, який зобов'язував компанії вкладати кошти у фонди, які визнані і підконтрольні державі⁵¹.

В Англії важливі посади вважались посадами політичними (управлінськими) і знаходилися у внутрішньому зв'язку (patronage) з першим міністром (Staff Appointments, Staff Officers), вони відрізнялись від канцелярських посад, а саме технічно-організаційного персоналу (Clerks). Система утримання як під час служби, так і після її залишення була складною. З отриманням посади поєднувалося право отримувати певну винагороду, але з переходом службовців на нову посаду при створенні нового кабінету і відповідно вступу у діяльність іншої політичної партії не могла встановитися тверда система розмірів і призначення пенсії. Утім, з 1829 року прийнято призначати пенсію для тих, хто займає канцелярські посади від 2,5 до 5% отримуваного ними окладу заробітної плати. Для тих, хто займав вищі посади, після залишення служби, призначали допомогу — пенсію. Так, міністрам, які займали два роки свою посаду, якщо було доведено, що вони не мали статків, призначалася пенсія близько 12. 000 руб. (заробітна плата міністра складала 30. 000 руб.), що є 40 % від зарплати, хоча зазвичай могли бути видані тільки чотири такі пенсії. Статс-секретар Ірландії, після відбування п'ятирічної служби, отримував близько 9. 000 руб. пенсії. (Вищезазначені суми були конвертовані у рублі за тогочасним курсом валют).

У державах Австрії та Пруссії з кожною посадою поєднувався визначений оклад зарплати, а після залишення служби призначалася пенсія.

Так, у Австрії розмір пенсії співвідносився з розміром зарплати і з стажем служби: за 10-25 років служби призначалася 1/3 окладу, за 25-40 років — половина окладу, за 40 років — 2/3 окладу і навіть повний оклад (Jubilationsgehalt). Вдовам за загальним

⁵¹ Rozenblum S.-A. L'histoire du droit sociale // Revue politique et parlementaire. 1998. P. 35.

правилом виплачувалася пенсія чоловіка, але це правило мало безліч винятків.

У Пруссії щодо пенсій діяв закон від 30 квітня 1825 року, за яким за 15 років служби добавлялася $\frac{2}{8}$ окладу зарплати, за 20 років $\frac{3}{8}$ і потім за кожні 5 років прибавлялась $\frac{1}{10}$ до половини річного окладу зарплати. Мінімум пенсійного окладу у Пруссії складав 60 талерів, а максимум — 4. 000 талерів. Для допомоги вдовам та малолітнім дітям посадових осіб існували особливі капітали.

Винятком із правила по розвитку пенсійного забезпечення можна вважати Італію, оскільки в останній забезпечувались, у першу чергу, почали не державні, а банківські службовці. Історія пенсійного забезпечення Італії налічує майже два сторіччя. Перші пенсійні фонди зародилися у кредитно-банківській сфері. Є свідчення, що вже у 1779 році банк “Monte dei Paschi di Siena” виплачував своїм службовцям пенсії по старості. Протягом XIX ст. всі банки, кредитні та ощадні каси утворили для своїх службовців пенсійні каси. Основи пенсійного забезпечення інших категорій трудящих були закладені наприкінці XIX ст.⁵²

Як видно з вищенаведеного, законодавство про правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у західноєвропейських державах у XIX ст. було більш розвинене та досконале ніж у Російській імперії. По-перше, пенсія сприймається як право, а не як милостиня. По-друге, законодавство містило чітку систему відрахувань із посадового окладу. По-третє, наявність у законодавстві правових формул, які забезпечували швидкий та зрозумілий порядок обчислення розміру пенсії від розміру заробітної плати державного службовця. Пізніше європейський досвід і принципи пенсійного забезпечення знайшли своє відображення у законодавстві Росії.

Виходячи з вищевикладеного аналізу генезису матеріального загалом та пенсійного забезпечення державних службовців зокрема, починаючи від часів Київської Русі до 1917 року, можна зробити наступні висновки. Поняття грошового забезпечення (пенсії) особи, яка у силу фізичних можливостей втратила працездатність

(старість, хвороба), виникло саме із пенсійного забезпечення державних службовців. Тогочасне законодавство розрізняло тільки два види пенсійного забезпечення: за віком (по старості) та по інвалідності (по хворобі), остання мала свою внутрішню класифікацію у залежності від причини хвороби (загальне захворювання та таке, що виникло при виконанні службових обов'язків). У разі втрати годувальника, члени сім'ї державного службовця не мали права на пенсію, але отримували одноразову (єдиновременну) допомогу.

Законодавче визначення “пенсія” отримала уже в імперський період, основні реформи і новації у даному правовому регулюванні багато в чому відповідали світовим тенденціям. Не можна оминати увагою і те, що деякі тогочасні принципи і сьогодні визначаються національним законодавством. Вивчення даного питання сприяє більш глибокому розумінню суті самого пенсійного забезпечення, як явища і причин його виникнення.

⁵² Болотіна Н.Б. Там само. — С.61.

1. 2 Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців на території України у період з 1917-1991 роки

Історія України у ХХ ст. насичена великою кількістю політичних, соціальних і правових змін. Поштовхом розвитку законодавства про пенсійне забезпечення, у тому числі і державних службовців, була Лютнева революція 1917 року в Росії. Соціально-політична нестабільність у Російській імперії стала нагодою для скликання Українського національного конгресу 6-8 (19-21 за старим стилем) квітня 1917 року в Києві. У результаті цих зборів було створено представницький орган державної влади в Україні — Українську Центральну Раду (далі Центральна Рада). За час свого існування (з 8 квітня 1917 року по 29 квітня 1918 року) найбільш відомими та значущими для Української держави були чотири універсали. Перший¹ та другий² універсали проголошували, що Україна є невід'ємною частиною Росії з деякими правами автономії. Третім універсалом³ було проголошено Українську Народну Республіку, що зберігала зв'язок з Федеративною Російською Республікою на правах суб'єкта федерації. І тільки у четвертому універсалі⁴ Української Центральної Ради було проголошено самостійність, незалежність і суверенітет Української Народної Республіки.

На особливу увагу заслуговує проект основного державного закону Української Народної Республіки, підготовлений урядовою комісією з вироблення Конституції УНР, 129-й артикул якого передбачав, що закон для державних службовців (служба

¹ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / Інститут історії України НАН України. — К.: Наукова думка, 1996. — (Пам'ятки історії України. Серія 5. Джерела новітньої історії. / [Ред. рада: П.П. Толочко (голова) та ін.]). Т.1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. / [Упоряд.: В.Ф. Верстюк та ін.; Редкол.: В.А. Смолій (відп. ред.) та ін.] — 1996. — С. 101-105.

² Там само. — С. 164-168.

³ Там само. — С. 398-401.

⁴ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / Інститут історії України НАН України. — К.: Наукова думка, 1997. — (Пам'ятки історії України. Серія 5. Джерела новітньої історії. / [Ред. рада: П.П. Толочко (голова) та ін.]). Т.2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. / [Упоряд.: В.Ф. Верстюк та ін.; Редкол.: В.А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. — 1997. — С. 102-104.

прагматика) визначить їхні права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарні проступки, а також спосіб їхнього матеріального забезпечення, включаючи і пенсію. На жаль, у Конституції УНР, якій не судилося стати реалізованою, але яку все ж таки прийнято на останньому засіданні Української Центральної Ради 29 квітня 1918 року, немає жодної згадки про державну службу.

Із вищевикладеного можна зробити висновок, що нового законодавства про матеріальне загалом та пенсійне забезпечення державних службовців зокрема Українська Центральна Рада не прийняла, тому забезпечення державних службовців здійснювалося відповідно до законодавства, уже не існуючої Російської імперії.

Наступним етапом історії України став державний переворот, здійснений Павлом Скоропадським при підтримці німецьких військових частин. Гетьманат проіснував з 29 квітня по 14 грудня 1918 р.⁵ Встановлення гетьманату означало пристосування традиційної форми української державності до вимог тогочасної політичної ситуації. Попри суперечливі політичні оцінки Української Держави Павла Скоропадського, а також різне ставлення до цього періоду українського державотворення з боку істориків — від ідеалізації до категоричного засудження — з точки зору інституційного розвитку адміністративної системи й державної служби гетьманат П. Скоропадського був найбільш продуктивним й успішним серед інших форм і спроб утворення на території України національної держави в першій половині ХХ століття.

Реформування системи центральних органів державного управління гетьманської держави стало необхідністю. Основні положення адміністративної реформи викладені у дослідженнях О. І. Яременка⁶. Адміністрація гетьмана складалася з трьох підрозділів: штабу, головної квартири та канцелярії. Штаб відігра-

⁵ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. — 1998 — С. 585-586.

⁶ Яременко О.І. Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського, — Вінниця.: Вінницький державний педагогічний університет ім. М. Коцюбинського. — Вінниця: [Континент-ПРИМ], 1998. — 39 с.

вав провідну роль у здійсненні гетьманом своїх повноважень. Крім того, штаб займався кадровими питаннями у головній квартирі гетьмана: призначення, звільнення службовців, а також переведення та відпустки. Канцелярія була заснована для скарг та прохань, які вирішувалися гетьманом, а також для діловодства та листування. Для утримання головної квартири гетьмана із державного бюджету виділялася сума у розмірі 6402940 карбованців. Ця сума була досить незначна. Так, для порівняння, на утримання державної канцелярії виділялося 8036043 крб. На утримання ж Міністерства внутрішніх справ із державного бюджету асигнувалася сума у розмірі 348528708 крб., що становило 8% від загальнодержавного бюджету. Проте слід зазначити, що такі значні кошти асигнувалися не тільки на утримання та на забезпечення належного функціонування державних органів, а й інших галузей державного господарства. Підтвердженням цього є те, що на утримання Міністерства народної освіти виділялося 227762485 крб., що складало 5,2% від бюджету країни.

У гетьманській державі проходили процеси становлення інституту державної служби. Оскільки законодавче забезпечення було недостатнім, то гетьман і уряд не відкидали правові норми, які регулювали правовий статус державних службовців при попередніх політичних режимах. Так, у ст. 3 закону “Про громадянство” зазначалося: “До видання нового закону “Про державну службу” закони Російської держави про цю службу мають чинність і в Українській державі”. У Російській імперії це був “Устав о службе гражданской”. Більш детально це питання висвітлене у першому підрозділі цього монографічного дослідження. Згідно із ухваленим Радою Міністрів законом від 26 червня 1918 року “Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства”⁷ ієрархічна структура державної служби була такою (див. табл. 1. 1.):

Для порівняння розмірів заробітних плат урядовців і інших службовців наводиться таблиця відповідно до Наказу № 81 від 17 квітня 1918 року “Про штати Київського, Одеського та Харківського військових аптечних магазинів” (див. табл. 1. 2.)⁸.

⁷ Державний вісник. — №20. — 1918, 5 липня.

⁸ Там само. — №9. — 1918, 2 червня.

Назва посади	Розмір річного утримання (у карбованцях)	Класи і ранги	
		По посаді	По пенсії
Голова Ради Міністрів	30.000	I	I
Міністр	24.000	II	I
Товариш міністра	18.000	III	I
Член Ради Міністрів	12.000	IV	II
Директор Департаменту	15.000	IV	II
Віце Директор Департаменту	12.000	V	III ст. 1
Начальник відділу	10.000	VII	V
Старший діловод	7.200	VIII	VII
Урядовець особливих доручень	9.000	V	III ст. 1
Канцелярський урядовець 1 ранг	4.200	IX	VII
Головний бухгалтер	12.000	V	III ст. 1
Скарбник	6.600	VIII	VI
Екзекурот	5.400	VIII	VI
Головний журналіст	6.600	VIII	VI
Юрисконсульт по вільному найму	12.000	--	--
Старший статистик	7.200	VII	V

Таблиця 1.1.

Назва посади	Клас посади	Розмір утримання	
		На рік	На місяць
Начальник магазину	V	10.800	900
Старший фармацевт	VII	8.400	700
Лаборант	VI	9.600	800
Бухгалтер	VII	8.400	700
Асистент	X	4.800	400

Таблиця 1.2.

Прийшовши до влади, гетьман заснував свій офіційний часопис — “Державний вісник”⁹, який проіснував від травня по грудень 1918 р. У цьому офіційному виданні попри публікування законів та наказів доби Гетьманату Павла Скоропадського, друкувалися також і кадрові ротації у керівництві країни. Цікавим є той факт, що на тлі тотальної політичної цензури у “Державному віснику” окрім, загальної характеристики особи, її рангу та поса-

⁹ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2: Д-Й. — 1999. — С. 125.

ди, на яку вона призначалася, вказувалося також, яка саме заробітна плата їй виплачуватиметься. Для прикладу, у наказі Міністерства фінансових справ від 23 квітня 1918 року № 18 про призначення зазначалося: “Призначається на посаду урядовця І ряду з 1 травня 1918 року урядовець ІІ ряду Департаменту посередніх податків А. Г. Жовтобрюх з платнею триста (300) карбованців на місяць”¹⁰.

Як було зазначено вище, гетьманська держава до прийняття власних пенсійних законів у тому числі і тих, що стосувались правового статусу державних службовців, послуговувалася законодавством, уже не існуючої тоді Російської імперії. Але у деяких випадках Рада Міністрів приймала постанови про пенсійне забезпечення окремих службовців або навіть окремих громадян. Так, постановою, ухваленою Радою Міністрів від 2 липня 1918 року “Про призначення пенсії колишньому чернігівському скарбникові Антонові Облакевичу увільненому від служби по слабості”¹¹, зазначалося: “Призначити колишньому чернігівському скарбникові А. І. Облакевичу, увільненому від служби по слабості, пенсію у розмірі двох тисяч чотирьохсот (2400) карбованців річно з 9 серпня 1917 року”. Про той факт, що державні службовці не були привілейованою категорією громадян при призначенні пенсій свідчить також постанова Ради Міністрів від 14 червня 1918 року “Про призначення пенсії М. К. Адасовській”¹², у якій йшлося про те, щоб: “асигнувати Марії Костянтинівні Адасовській (по сцені Заньковецькій) на дожиття, як постійну пенсію по триста карбованців щомісячно, а річно три тисячі шістсот (3600) карбованців”.

Із вищенаведеного вбачається, що в Україні часів гетьмана Павла Скоропадського інститут державної служби тільки почав формуватись. Гетьманат, по суті, лише заклав основу правовим, кадровим та організаційним аспектам державної служби України.

Третім завершальним етапом Української революції¹³ є — до-

¹⁰ Державний вісник. — №11. — 1918, 7 червня.

¹¹ Там само. — №22. — 1918, 14 липня.

¹² Там само. — №18. — 1918, 22 червня.

¹³ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 6. Т.-Я. — 2004. — С. 197.

ба Директорії Української Народної Республіки (далі УНР) (грудень 1918 — листопад 1920 років). Директорія УНР була тимчасовим органом, створеним у ніч з 13 на 14 листопада на засіданні Українського національного союзу для підготовки та здійснення збройного повстання проти гетьмана П. П. Скоропадського. До її складу входило 5 представників різних політичних партій. У результаті повстання Павло Скоропадський зрікся влади на користь свого уряду, а останній передав її Директорії. Таким чином, Директорія УНР перетворилася на тимчасовий верховний державний орган України¹⁴.

Великого значення державній службі слідом за Павлом Скоропадським надавав і Симон Петлюра, оскільки розумів її роль у забезпеченні цілісності держави та її функціонуванні.

Одним із перших кроків, що зробила Директорія, було проведення кадрових змін. Однак, як видно із журналу засідань Ради Народних Міністрів (далі РНМ) УНР № 6 від 22 грудня 1918 року, постановою, прийнятою на засіданні, ті службовці, які були звільнені, отримували допомогу згідно з законом гетьманського уряду від 2 серпня 1918 року. Окрім того, цією ж постановою надавалося право керуючим міністерствами робити винятки при звільненні службовців, які скоїли державно-карані злочини¹⁵. Новелою у законодавстві УНР стала ухвалена РНМ УНР доповідь державного контролера від 27 грудня 1918 року про встановлення для служби у контролі граничного строку у 30 років. Також було дане доручення міністру праці виробити загальну постанову для урядовців усіх державних установ, які досягли граничного службового терміну¹⁶. У соціальному забезпеченні державних службовців часів Директорії УНР були також одноразові виплати і допомоги. Так,

¹⁴ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2: Д.-Й. — 1999. — С. 191.

¹⁵ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920: Документи і матеріали: [У 2 т., 3 ч.] / Інститут історії України НАН України. Центр. держ. архівів вищих органів влади і управління України, Дослід. ін-т сучас. укр. історії (Філадельфія). — К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 1/[1]: Редкол.: В.Верстюк (відпов.ред.) та ін.; Упоряд. В.Верстюк та ін. 2006. — С. 107.

¹⁶ Там само. — С. 123.

постановою РНМ УНР від 14 січня 1919 року ухвалено закон про видачу одноразової допомоги на Різдвяні свята 1918 року¹⁷. Також постановою від 17 липня 1919 року було видано всім службовцям, як центральних, так і місцевих державних установ одноразову допомогу у зв'язку із інфляцією у розмірі місячного з відсотковими надбавками утримання, з умовою, що окрема допомога не перевищуватиме 2. 000 гривень¹⁸. Що ж стосується відсоткових надбавок до заробітної плати, то згідно з постановою РНМ УНР від 9 серпня 1919 року¹⁹ вони виплачувалися у такому розмірі (див. табл. 1. 3.):

До службовців 1 категорії відносилися неодружені і бездітні службовці, а до 2 категорії ті службовці, які мали дітей як народжених у шлюбі, так і позашлюбних віком до 16 років.

Для службовців основна платня яких		Для провінції		Для губерн. міст, Одеси та Миколаєва		Для місця перебування уряду	
від	до	1 кат.	2 кат.	1 кат.	2 кат.	1 кат.	2 кат.
—	4.200 крб. включно	100 %	120 %	110 %	120 %	120 %	140 %
4.200	7.200	80	100	90	110	100	120
7.200	10.000	70	80	80	90	90	100
10.000	15.000	50	60	60	70	70	80
Вище 15.000		40	50	45	55	50	60

Таблиця 1.3.

На початку 1919 року Директорія УНР проводить повну люстрацію кадрів державної служби. У постанові Директорії УНР від 14 січня 1919 року “Про звільнення урядовців усіх відомств, які призначені за часів гетьманщини”²⁰ зазначалося: “всі урядовці всіх

¹⁷ Там само. — С. 184.

¹⁸ Там само. — С. 416.

¹⁹ Там само. — С. 451.

²⁰ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920: Документи і матеріали: [У 2 т., 3 ч.] / Інститут історії України НАН України. Центр. держ. архівів вищих органів влади і управління України, Дослід. ін-т сучас. укр. історії (Філадельфія). — К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 2/[2,3]: Редкол.: В.Верстюк (відп.ред.) та ін.; Упоряд. В.Верстюк та ін. 2006. -С. 434.

відомств, як в центральних урядових інституціях, так і на місцях, призначені за часів Гетьманщини, негайно звільняються зі своїх посад. Нове призначення деяких з них може бути тільки за спеціальним повідомленням відповідних начальників, при умові рекомендації їх громадськими організаціями чи відомими громадянами. Виконання цієї постанови за суворого особистою відповідальністю накладається на відповідних начальників, від яких залежить призначення”. Заборонено також було, однією особою займати дві посади і отримувати дві заробітні плати. Тому було внесено зміни до порядку прийому нових урядовців. Постановою РНМ УНР від 3 травня 1919 року²¹, було запропоновано усім відомствам при прийнятті на службу нових урядовців збирати про них відомості щодо їх попереднього місця роботи. Якщо таку інформацію встановити було неможливо, у такому випадку, вимагати від цих осіб підписку із зазначенням, чи служили вони на той час на якісь посаді і яку отримували за це винагороду.

Директорія УНР не мала свого пенсійного законодавства, тому використовувала те, яке було чинне під час Гетьманату. Але вже постановою РНМ УНР від 1 лютого 1919 року було²² доручено міністрові народного здоров'я скласти комісію з представників свого міністерства та Міністерства праці і фінансів для розроблення пенсійного статуту, а всім тим інституціям та установам, які до цього часу були зайняті у розробці цього статуту, передати усі матеріали до вищезазначеної комісії.

Проте, до прийняття цього статуту 4 серпня 1920 року був прийнятий Закон “Про встановлення тимчасових правил про призначення пенсії та допомоги колишнім службовцям державних установ Української Народної Республіки або роди-

²¹ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920: Документи і матеріали: [У 2 т., 3 ч.] / Інститут історії України НАН України. Центр. держ. архівів вищих органів влади і управління України, Дослід. ін-т сучас. укр. історії (Філадельфія). — К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 1/[1]: Редкол.: В.Верстюк (відпов.ред.) та ін.; Упоряд. В.Верстюк та ін. 2006. — С. 335.

²² Там само. — С. 231.

нам цих службовців”²³ У загальних положеннях цього закону йшлося про те, що до видання нового статуту УНР про пенсії для державних службовців і їх сімей, пенсії призначалися на підставі цих тимчасових правил. Стаття 2 закону визначала коло осіб, на яких поширювався закон. До них належали службовці, які вийшли у відставку після видання Центральною Радою УНР Четвертого універсалу, тобто після 9 (22) січня 1918 року. Тимчасові правила були чинними і для осіб, які отримували пенсію за “Уставомъ о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ” 1896 року. Право отримувати пенсію державного службовця мали і члени його сім’ї у випадку його смерті. У ст. 3 йшлося про порядок нарахування пенсії службовцям. За основу для вирахування пенсії чиновника, якщо він прослужив на державній посаді не менше двох років, брався оклад, призначений на підставі штатного розпису та законодавчих актів, що діяли на момент виходу службовця на пенсію. Якщо ж службовець прослужив менше року на даній посаді, то пенсія вираховувалася по окладу попередньої посади. Цікавим було положення примітки 1 до цієї статті, де йшлося про те, що при вирахуванні пенсій для службовців центральних державних установ терміни перебування на посаді скорочуються на половину. У примітці 2 зазначалося, якщо у момент призначення пенсії оклад утримання на посаді, яку займав пенсіонер, буде збільшений у порівнянні з його окладом у день виходу його у відставку, то за основу обчислення пенсії брався підвищений оклад. На розмір пенсії, окрім окладу, впливав і строк служби. Так, у ст. 4 йшлося про те, що службовець, який прослужив менше 15 років, отримував пенсію у розмірі не більше 1/3 окладу утримання, якщо строк служби складав від 15 до 25 років, розмір пенсії складав не більше 1/2 окладу, якщо ж строк служби складав більше 25 років, то такий державний службовець мав право на пенсію у розмірі не більше 2/3 окладу.

²³ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920: Документи і матеріали: [У 2 т., 3 ч.] / Інститут історії України НАН України. Центр. держ. архівів вищих органів влади і управління України, Дослід. ін-т сучас. укр. історії (Філадельфія). — К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 2/[2,3]; Редкол.: В. Верстюк (відп. ред.) та ін.; Упоряд. В.Верстюк та ін. 2006. — С. 655-658.

Закон передбачав також право перерахунку пенсії, що робився у випадках, коли державному службовцю тимчасово збільшували відсоткові надбавки на утримання у зв’язку з дорожнечою і підвищенням добових грошей. Ці надбавки вираховувалися у тих частинах, які отримували пенсіонери, а саме: 1/3, 1/2, 2/3 від розміру надбавки чинним державним службовцям. Перерахунок пенсії міг бути у бік збільшення, зменшення або навіть скасування надбавок. Регулювалися дані питання виданням окремих постанов. З вищенаведеного вбачається, що пенсія службовця складалася із двох частин: сталої основної пенсії (1/3, 1/2, 2/3 від штатного утримання) та тимчасової доплати до пенсії (1/3, 1/2, 2/3 відсоткових добок і добових грошей на дорожнечу).

В окремих випадках пенсія могла призначатися і вище встановлених законом розмірів, але тільки на підставі постанови голови Ради Народних Міністрів. Розміри таких пенсій не могли перевищувати 1/2 окладу, якщо строк служби склав менше 15 років і не більше 2/3 окладу, якщо строк служби склав більше 15 років і менше 25 років. Будь-яке збільшення пенсій на цих осіб не розповсюджувалося.

У тому випадку, якщо особа не набувала права на пенсію, а мала право на підставі відповідних артикулів “Устава о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ” 1896 р. лише на одноразову допомогу, остання вираховувалася із основного утримання і всіх надбавок на дорожнечу, яке існувало на момент призначення на відповідну посаду.

Слід також зазначити, що Директорії УНР затвердила Закон, який був ухвалений РНМ 29 травня 1920 року “Про поліпшення матеріального стану службовців місцевих державних установ, що підлягають Українській Народній Республіці”, яким тимчасово збільшувалося у 5 разів установлені в УНР оклади основного утримання службовців місцевих державних органів, а також оклади основної платні вільнонайманих службовців²⁴.

²⁴ Вишневецький А. // Режимний доступ:
http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article;jsessionid=6283B83A19E9D97BEB07B205229AD3A3?art_id=146300.

Закон УНР “Про встановлення тимчасових правил про призначення пенсії та допомоги колишнім службовцям державних установ Української Народної Республіки або родинам цих службовців” був останнім нормативно-правовим актом, який регулював пенсійне забезпечення державних службовців. Новий пенсійний статут так і не був прийнятий.

У результаті Варшавської угоди 1920 року, опираючись на польську підтримку, Директорії вдалося на кілька місяців відновити свій контроль над частиною українських земель. Однак, уже наприкінці 1920 року в результаті контрнаступу радянських військ державні структури і збройні сили УНР залишили Східну Україну. Після Ризького мирного договору 1921 року Директорія втратила польську підтримку, її провідні діячі опинились в еміграції. Надалі УНР згадувалась лише у контексті діяльності Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі (уряду у вигнанні)²⁵.

Наступним історичним періодом розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців було входження України до складу СРСР. Після Жовтневої революції 1917 року в Росії Перший Всеукраїнський з'їзд Рад 12 (25) грудня 1917 року прийняв резолюцію про встановлення в Україні Радянської влади у формі Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. Декретом Робітничо-Селянського уряду України від 14 січня 1919 року країна отримала назву “Українська Соціалістична Радянська Республіка”²⁶. Цей період характеризувався політичною, соціальною і правовою невизначеністю. Директорія УНР втрачала підтримку із зовні, наслідком чого стала втрата впливу на територію країни. 28 грудня 1920 року в Москві урядами радянської Росії і радянської України була укладена угода про військовий і господарський союз, так званий “Союзний робітничо-селянський договір між РСФРР і УСРР”, згодом затверджений VIII Всеросійським з'їздом Рад 29 грудня 1920 року

²⁵ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 6. Т-Я. — 2004. — С. 192.

²⁶ Там само. — С. 194.

та V Всеукраїнським з'їздом Рад 2 березня 1921 року. Наслідком цього договору стало об'єднання наркоматів військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів, пошти і телеграфів, а також вищих рад народного господарства²⁷. Цей договір став передумовою того, що 30 грудня 1922 року на 1-му з'їзді Рад Союзу Радянських Соціалістичних Республік було ухвалено Декларацію про утворення СРСР і Договору про утворення СРСР. Вже на 2-му з'їзді рад СРСР 31 січня 1924 року затвердили Конституцію СРСР, основою якої стали названі Декларація і Договір²⁸.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що тогочасний законодавчий орган радянської України був маріонетковим і не приймав жодних законів, які б визначали правовий статус державних службовців. Тобто, всі законодавчі напрацювання радянської Росії автоматично рецепціювались і стали частиною українського законодавства після підписання союзного договору 1920 року між Росією та Україною. Практика рецепції російського, а згодом і загальносоюзного законодавства у національне зберігалась до 1991 року. Тому при розгляді питання про правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у довоєнний радянський час використовуються нормативно-правові акти радянської Росії та Радянського Союзу.

В радянській Україні не було державної служби в сучасному європейському розумінні. Її підміняла система партійно-державної номенклатури, створеної під керівництвом Й. Сталіна й уперше оформленої 12 листопада 1923 року постановою Оргбюро ЦК РКП (б) у вигляді двох списків номенклатурних посад. Перший (номенклатура № 1) містив 3 500 посад, призначення на які здійснювались лише в ЦК РКП (б), другий (номенклатура № 2) — 1 500 посад, на які відомства самі призначали службовців після попереднього повідомлення ЦК і погодження з його обліково-розподільчим відділом. Номенклатура в Україні, як і в усьому Радянському Союзі, включала не лише партійних працівників та

²⁷ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 5: П-С. — 2003. — С. 566.

²⁸ Там само. — С. 564.

керівний склад державних установ, але й виборних посадовців — депутатів Верховної Ради УРСР, за номенклатурою призначали й керівників громадських організацій. У такий спосіб здійснювався тотальний контроль комуністичної партії над усіма державними й суспільними інститутами України²⁹.

Як зазначає Н. Б. Болотіна, після Великої Жовтневої соціалістичної революції розпочався етап радянської системи соціального забезпечення. Вже на шостий день — 13 листопада 1917 року Рада народних комісарів опублікувала “Урядове повідомлення про соціальне страхування” і приступила до видання декретів про повне соціальне страхування “найманих працівників, а також міської та сільської бідноти”. За період з 1917 до 1922 рр. у Росії було видано понад 100 декретів та розпоряджень по питаннях соціального забезпечення³⁰.

Перші статті про особливості радянської системи соціального забезпечення, як зазначає провідний дослідник соціального забезпечення в УРСР В. Г. Шарпатий³¹, з’явилися у 1919 р. , які належали наркомсоціальному забезпечення УСРР М. Зубкову і професору А. Щеглову, автори яких обґрунтовували доцільність державного забезпечення, у тому числі безпритульних дітей. Теоретично-методологічним проблемам функціонування самого інституту соціального забезпечення була присвячена ґрунтовна і єдина у 20-х рр. монографія А. Забеліна³².

Коли у Росії до влади прийшла Комуністична партія більшовиків, то всі категорії населення були зрівняні, а стани та цивільні чини були відмінні. Так, Декретом Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету (далі ВЦВК) і Ради Народних Комісарів (далі РНК) від 11 (24) листопада 1917 року “Про відміну станів і цивільних чинів” передбачалось, що всі станові поділи, усі звання (дворянин, купець і т. д.), титули (граф, князь і т. д.) і назви цивільних чинів (таємний, статський радник і т. д.) відмінялись, а все населення Росії

²⁹ Вишневецький А. Там само.

³⁰ Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. — К.: Знання, 2005. — С. 62-63.

³¹ Шарпатий В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20-30-ті роки ХХ ст.): Монографія. — К. 2006. — С. 11.

³² Забелін А. Теория социального обеспечения. — М.: Изд-во ВЦСПС, 1924. — 204с.

ставало громадянами Російської республіки. Також, відмінялись усі відповідні на той час правові норми, які регулювали ці відносини³³.

Як видно із вищезгаданого декрету, більшовики зразу ж відмовились від законодавства Російської імперії про утримання державних службовців. Це зумовило необхідність негайного прийняття власного законодавства. Перші декрети не регулювали відносини по матеріальному забезпеченню у повному обсязі, а тільки окремі його питання. Зокрема, 18 листопада 1917 р. постановою РНК “Про розміри винагороди народним комісарам і зниження заробітної плати вищим службовцям і чиновникам”³⁴, яку підписав В. Ленін, передбачалось: 1) максимальна заробітна плата складала 500 руб. на місяць, особам які не мали сім’ї. Якщо ж службовець мав на утриманні сім’ю, то до зарплати він отримував надбавку 100 руб. за кожного непрацездатного її члена; 2) забезпечення квартирами допускалось не більше однієї кімнати на члена сім’ї; 3) Міністерству фінансів і окремим комісарам доручалось вивчити кошториси міністерств та урізати непомірно високі зарплати та пенсії. Також 11 (24) грудня 1917 року РНК приймає Декрет “Про припинення видачі пенсій, що перевищують 300 руб.”³⁵. У ньому йдеться про припинення виплати із коштів Державного казначейства пенсій, що перевищують 300 руб. на місяць одній особі або сім’ї.

Не задовольняла тогочасну владу і назва установи, яка займалась питаннями соціального забезпечення, тому 26 квітня 1918 року був прийнятий декрет “Про перейменування Народного комісаріату державного презирства (призрения) у Народний комісаріат соціального забезпечення”³⁶.

Внутрішня політика більшовиків була вибудована на ідеях соціальної справедливості, соціальної рівності і відсутності будь-

³³ Декреты Советской власти [Ред.комис.: Г.Д. Обичкин и др.] Т. 1-14 / (Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Ин-т истории Академии наук СССР), — М.: Госполитиздат, 1957. Т. 1. от 25 октября 1917 года до 16 марта 1918 г. [Подгот. к печати д-р. ист. наук проф. С.Н. Валк и др.] 1957. XII, — С. 71-72.

³⁴ Там само. — С. 107-108.

³⁵ Там само. — С. 212-213.

³⁶ Декреты Советской власти [Ред.комис.: Г.Д. Обичкин и др.] Т. 1-14 / (Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Ин-т истории Академии наук СССР), — М.: Госполитиздат, 1957. Т. 2. от 17 марта до 10 июля 1918 года, [Подгот. к печати д-р. ист. наук проф. С.Н. Валк и др.]. 1959. XI. — С. 180.

яких привілейованих груп. Наслідком цих ідей стала ліквідація преференції для службовців державних установ. Згадані ідеї знайшли своє відображення не тільки у лозунгах, а й у законодавстві. Так, 26 квітня 1918 року була прийнята постанова “Про порядок виплати зарплати службовцям урядових установ”³⁷. Ця постанова передбачала відміну існуючих на той час поділу утримання службовців урядових установ на зарплату, столові та квартирні кошти, об’єднавши їх в одне ціле. Відмінялись також: відрахування із зарплат у різноманітні фонди; всі види додаткового утримання службовців; житлові пільги у військовий час; пільги для службовців, які працюють у віддалених місцевостях; а також припинялись виплати над утримання, тобто додаткових коштів, незалежно від підстав їх призначення. Остаточне законодавче закріплення зарплати службовців та робітників відобразилося у Декреті від 27 червня 1918 року “Про оплату праці робітників і службовців у радянських установах”³⁸. Декрет визнавався єдиним правовим актом, яким регулювались питання призначення на посаду, строку випробування і розміру винагороди. У декреті також зазначалася класифікація службовців на групи та категорії. Так, прийняття на роботу всіх службовців відбувався тільки через місцеві біржі праці. Строк випробування був обов’язковим і складав два тижні. Максимальна заробітна плата складала 1. 200 руб., оклади, що перевищували цю суму, призначалися особливою постановою відповідної установи при погодженні з Державним контролем та Комісаріатом праці. Всі радянські робітники розділялися на чотири групи. До першої групи належали всі відповідальні керівники установ, а саме: народні комісари, члени колегій народних комісаріатів, члени Президії ЦВК і виконавчих комітетів, завідувачі установ, керуючі справами, завідувачі самостійними відділами, підрозділами та секціями установ. До другої групи входили всі службовці зі спеціальними знаннями та досвідом роботи, але вони виконували свої обов’язки під керівництвом відповідальної особи. До третьої групи належали професійні робітники та службовці без

³⁷ Там само. — С. 181-182.

³⁸ Там само. — С. 488-494.

спеціальних знань. До четвертої групи відносились початківці “конторщики”, сторожі, кур’ери, прислуга. Кожна група поділялася на категорії, тому співвідношення групи та категорії і вплив їх на заробітну плату службовця (див. табл. 1. 4.):

	1 категорія	2 категорія	3 категорія
I група	800 руб.	750 руб.	700 руб.
II група	650 руб.	600 руб.	550 руб.
III група	500 руб.	450 руб.	400 руб.
IV група	350 руб.	-	-

Таблиця 1.4.

Також, декретом відмінялося отримання зарплати за двома зайнятими посадами і винагорода за участь у будь-яких нарадах чи засіданнях.

Але, так звана соціальна справедливість по-радянськи, тривала недовго. Уже 14 вересня 1918 року Президія ВЦВК прийняла декрет “Про норми оплати праці членів ВЦВК, народних комісарів та членів колегій народних комісарів”³⁹. Декретом передбачалося: 1) для сімейних службовців, які мали на своєму утриманні непрацездатних членів сім’ї, призначався місячний оклад у розмірі: а) 1800 руб., якщо зарплату отримував тільки один із подружжя; б) 1500 руб., якщо, крім цієї зарплати, є ще заробіток іншого з подружжя; 2) для сімей, які нікого на своєму утриманні не мають: а) 1500 руб., якщо зарплату отримував тільки один із подружжя; б) 1200 руб., якщо, крім цієї зарплати, є ще заробіток іншого з подружжя; 3) для одиноких 1200 руб. у місяць. Наведені підвищення позначилися тільки на першій категорії службовців.

Відомим для радянського законодавства був і інститут

³⁹ Декреты Советской власти [Ред.комис.: Г.Д. Обичкин и др.] Т. 1-14 / (Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Ин-т истории Академии наук СССР), — М.: Госполитиздат, 1957. Т. 3. от 11 июля до 9 ноября 1918 года, [Подгот. к печати д-р. ист. наук проф. С.Н. Валк и др.]. 1964. XII. — С. 310.

мінімальної заробітної плати. Так, декретом “Про заробітну плату для робітників і службовців”⁴⁰ від 16 вересня 1918 року встановлювалася найменша заробітна плата дорослому робітнику, як для чоловіків, так і для жінок, 15 руб. 60 коп. за робочий день для м. Москви.

Для інших місцевостей РСФРР оплата службовців проводиться відповідно до розподілу губерній та областей РСФРР за розміром тарифних ставок оплати праці (у відсотках до тарифної ставки для м. Москви, прийнятої за 100%) затверджений вищезгаданим декретом від 16 вересня 1918 року (див. табл. 1.5.). Декрет від 27 червня 1918 року “Про оплату праці робітників і службовців у радянських установах” невдовзі був замінений новим, а саме декретом “Про оплату праці службовцям радянських установ РСФРР”⁴¹. У декреті зазначалось, що для службовців м. Москви встановлювався наступний тариф зарплати (руб./на місяць) (див. табл. 1.6.).

	Губернії	Районні норми	
		Для губернських міст та особливо значущих місць	Для інших місцевостей та губерній
1	м. Москва	100	95
2	м. Петроград	120	100
3	Архангельська, Новгородська, Олонеська	100	90
4	Володимирська, Псковська, Тверська і т.д.	95	85
5	Вітебська, Смоленська, Тульська і т.д.	90	80
6	Казанська, Пермська, Саратовська і т.д.	80	65
7	Воронежська, Уфимська, Туркестан і т.д.	70	55
8	Північний Кавказ, Східний Сибір і т.д.	60	45
9	Західний Сибір, Степний Край і т.д.	50	35

Таблица 1.5.

⁴⁰ Там само. — С. 344-345.

⁴¹ Там само. — С. 414-418.

	1 категорія	2 категорія	3 категорія
I група	1000	940	885
II група	830	775	720
III група	665	610	555
IV група	525	500	475

Таблица 1.6.

Питання соціального і пенсійного забезпечення у радянській Росії регулювались положенням від 31 жовтня 1918 року “Про соціальне забезпечення трудівників”⁴² без розмежування на службовців та робітників. Основними видами виплат були допомоги та пенсії. За цим положенням до суб’єктів соціального забезпечення належали усі особи без винятків, джерелом існування яких є тільки їх власна праця, без експлуатації праці інших осіб. Дане положення поділяло допомоги на три норми: 1) мінімальна допомога (найменша тарифна ставка, яка допускалась у затверджених Народним комісаріатом праці тарифів для даної місцевості); 2) нормальна допомога (середній заробіток у даній місцевості); 3) максимальна допомога (найвища тарифна ставка для даної місцевості). У ст. 15 зазначалося, що пенсії призначаються у випадках повної чи часткової втрати працездатності не залежно від причин, що викликають втрату працездатності (хвороба, каліцтво, старість, професійне захворювання і т.д.). Слід звернути увагу на те, що положення не визначало пенсійного забезпечення у зв’язку зі старістю. Відповідно до ст. 18 положення розмір пенсії при повній втраті працездатності встановлювався у розмірі 25-кратної денної нормальної допомоги, яка видається за місцем проживання пенсіонера. При частковій втраті працездатності розміри пенсії встановлювалися для осіб: які втратили працездатність від 15 до 29% у розмірі 1/5 повної пенсії; від 30 до 44% у розмірі 1/2 повної пенсії; від 45 до 60% у розмірі 3/4 повної пенсії; більше 60% повну пенсію. Але Народний комісаріат праці залишав за собою право припиняти виплату пенсій для осіб, які втратили менше 30% працездатності, у

⁴² Там само. — С. 481-494.

зв'язку з виникненням гострої промислово-господарської кризи.

Джерело фінансової системи соціального забезпечення складалось із: 1) внесків приватних підприємств, установ і окремих роботодавців; 2) внесків націоналізованих і державних підприємств та установ; 3) внесків, які підлягають забезпеченню у випадку відсутності роботодавців (ремісники, сільські господарства і т. д.); 4) пені за прострочені платежі на соціальне забезпечення і штрафів, які накладались за порушення згаданого положення; 5) доходи з майна та капіталів установ соціального забезпечення. Пізніше джерелом фінансової системи соціального забезпечення був тільки державний бюджет та внески до соціальних фондів.

У декреті ВЦВК і РНК від 18 лютого 1919 року “Про підвищення заробітної плати”⁴³ зазначалось, що з 1 лютого 1919 року для міста Москви та її околиць (30 верст) встановлювалась: мінімальна заробітна плата дорослому робітнику, незалежно від статі, 24 руб. за робочий день (600 руб. на місяць за 25 робочих днів). Максимальна ставка для технічного, комерційного, лікарського, військово-навчального та адміністративного персоналу — 3000 руб. на місяць. Установлені ставки для м. Москви були прийняті за 100%, відповідно до яких встановлювалася зарплата для інших місцевостей.

Невдовзі у радянському законодавстві з поміж службовців державних установ виокремлюється, так звані, відповідальні політичні працівники. Вони також були поділені на групи, але зарплата у них була вищою. Так, відповідно до постанови Президії ВЦВК від 16 квітня 1919 року “Про оплату праці відповідальних політичних працівників”⁴⁴: I група отримувала 2000 руб.; II група — 1900 руб.; III група — 1800 руб.; IV група — 1700 руб. у місті Москві, що приймалось за 100%, від яких розраховувались зарплати в інших місцевостях. Згодом чотири групи службовців були

⁴³ Декреты Советской власти [Ред.комис.: Г.Д. Обичкин и др.] Т. 1-14 / (Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Ин-т истории Академии наук СССР), — М.: Госполитиздат, 1957. Т. 4. от 10 ноября 1918 года до 31 марта 1919 года, [Подгот. к печати д-р. ист. наук проф. С.Н. Валк и др.]. 1968. — С. 403-407.

⁴⁴ Декреты Советской власти [Ред.комис.: Г.Д. Обичкин и др.] Т. 1-14 / (Ин-т истории СССР АН СССР), — М.: Госполитиздат, 1957. Т. 5 от 1 апреля до 31 июля 1919 года, [Подгот. к печати д-р. ист. наук проф. С.Н. Валк, Ю.А. Ахапкин, А.С. Покровский и Л.К. Нечаева]. 1971, XVIII — С. 79-80.

поділені на п'ять розрядів. І вже постановою ВЦВК від 6 жовтня 1919 року “Про тариф відповідальних політичних працівників”⁴⁵ визначалось: працівники 5-го розряду отримували 4200 руб.; 4-го розряду — 4050 руб.; 3-го розряду — 3900 руб.; 2-го розряду — 3400 руб.; 1-го розряду — 3100 руб. для м. Москви. Мінімальна ставка зарплати згідно постанови ВЦВК і РНК від 15 серпня 1919 року “Про підвищення зарплати”⁴⁶ складала 1200 руб. на місяць.

Формування системи соціального забезпечення в УСРР розпочалось одночасно з утвердженням радянської влади і структурованням уряду, тобто з функціонуванням виконавчих органів. Організаційні підвалини, як зазначає В.Г. Шарпатий⁴⁷, були закладені головним чином упродовж лютого-липня 1919 р., періоду створення самого наркомату соціального забезпечення. Вражає кількість ухвалених постанов, декретів, інструкцій, розпоряджень, положень, які фактично започаткували нормативно-правову базу поступового розвитку матеріальної допомоги різним групам населення. Участь у їх розробці брали колишні співробітники різних установ соціального захисту населення.

Два моменти спонукали органи радянської влади до запровадження системи державного забезпечення відповідних категорій населення: пропаганда соціалістичних ідей (рівності, братерства, колективізму, турботи про трудящих тощо) для виявлення та захоплення прихильників більшовизму і подолання реальних масштабів соціальної катастрофи, яка виникла в наслідок суспільно-політичних експериментів. Для початкового етапу формування радянської політичної системи метод революційного руйнування вважався принципом творення нових суспільних відносин. Більшовики проголосили повне державне забезпечення трудящих на випадок втрати працездатності (хвороба, інвалідність, безробіття тощо) в обсязі місячного заробітку. Реалізація такої ідеї забезпечення населення вважалася основним завойованням

⁴⁵ Декреты Советской власти [Ред.комис.: Г.Д. Обичкин и др.] Т. 1-14 / (Ин-т истории СССР АН СССР), — М.: Госполитиздат, 1957. Т. 6. от 1 августа до 9 декабря 1919 года, [Подгот. к печати д-р. ист. наук проф. С.Н. Валк, Ю.А. Ахапкин, А.С. Покровский и Л.К. Нечаева]. 1973. — С. 168-170.

⁴⁶ Там само. — С. 36-40.

⁴⁷ Шарпатий В.Г. Там само. — С. 37.

Жовтневої революції⁴⁸, яка усунула всі попередні інституції (лікарняні каси, меценатів, філантропів), перекавши весь тягар на державні органи та саме суспільство.

Становлення системи пенсійного забезпечення в Україні розпочалося влітку 1919 р., тобто в умовах національно-визвольних змагань та поступової окупації радянською Росією території України, коли суспільство переживало глибоку економічну та соціально-демографічну кризу, зумовлену виснажливими війнами, революційними перетвореннями, політичною дестабілізацією. В. Г. Шарпаций⁴⁹ у своєму монографічному дослідженні зазначає, що формування системи пенсійного забезпечення в УСРР, яке відбувалося у 1919-1938 рр. логічно та історично можна поділити на три періоди: 1) “воєнного комунізму” (1919-1921 рр.); 2) непу (1921-1929 рр.), що вирізняється відносним економічним лібералізмом; 3) сталінської модернізації (1929-1938 рр.) з функціонуванням політичної системи тоталітарного типу. Всі три етапи можна вважати фазами єдиного процесу розбудови соціалізму, які позначилися на соціально-професійному походженні пенсіонерів.

Протягом першого періоду, котрий припадає на 1919-1921 рр., радянська влада скасувала дореволюційні форми і види матеріального забезпечення, запроваджуючи нові принципи соціально-гуманітарної допомоги: майновий стан, політичний статус, соціальне походження, інвалідність. Стаж, освітньо-кваліфікаційний рівень, соціально-професійні ознаки майже не враховували. Філантропічні організації зникли, але на основах політики “воєнного комунізму” почала діяти державна система матеріального забезпечення постраждалих від двох воєн поспіль та революційних експериментів, яка мала ознаки політичного благодійництва. Ліквідація інституту приватної власності унеможливила формування відповідної системи альтернативного забезпечення населення (пенсійні каси, страхова медицина тощо), а держава “перемігшого пролетаріату”, зачарована революційним романтизмом, взяла на себе функції матеріально-побутового за-

⁴⁸ Октябрьская революция и социальное обеспечение // Вісник соціального забезпечення. — 1925. — № 3. — С. 2.

⁴⁹ Шарпаций В.Г. Там само. — С.153, 218-220.

безпечення всіх категорій знедолених людей: інвалідів “імперіалістичної” та громадянської воєн, “жертв контрреволюції”, біженців, червоноармійських сімей. Вона була вимушена формувати систему соціальної допомоги, щоб уникнути ще глибшої суспільної катастрофи.

Пенсії, її розміри та види виконували функцію соціальної допомоги для різних категорій (інвалідів, червоноармійців та їхніх родин, учених), які не мали засобів до існування. Коефіцієнт трудової участі, попередній заробіток тоді не були ключовими чинниками, тому що надто загрозливою виявилася соціально-економічна ситуація в Україні того історичного періоду. Сам факт проголошення державою пенсійного забезпечення населення виконував дві важливі функції: стабілізації суспільного миру і формування у свідомості широких мас лояльного ставлення до радянської політичної системи.

Проголошення непу започаткувало другий етап формування і розвитку пенсійної справи в Україні, котрий тривав до кінці 20-х років, вирізняючись поєднанням державної, кооперативної та громадської форм соціального забезпечення, поглиблення госпрозрахункових засад та переглядом соціального контингенту пенсіонерів. Їхня чисельність зменшилась, а вимоги до оформлення медичної експертизи зросли. Переважна більшість інвалідів залишалася поза органами соціального забезпечення, але ті, що потрапили на облік, мали змогу реалізувати себе у кооперативних товариствах, артілях, кустарних промислах.

Неп змусив органи соціального забезпечення пристосуватися до ринкової економіки, модернізувати всю систему установ, переглядаючи списки соціальних категорій населення, максимально скорочуючи їхнє забезпечення постійними видами допомоги. За 1921-1929 рр. кількість пенсіонерів в УСРР зменшилася у 2,5 рази, а станом на середину 20-х рр. — у 5 разів, хоча йдеться про загальну чисельність всіх категорій — постійних і тимчасових клієнтів соціального забезпечення. Постійні пенсіонери одержали номерні пенсійні книжки. Розміри пенсій виявилися символічними і мізерними, враховуючи ціни та гостру продовольчу ситуацію в суспільстві 20-х років.

Третій період функціонування пенсійного забезпечення сто-сується 1929-1930 рр., упродовж якого відбувалася модернізація соціально-економічних відносин у суспільстві, складовими якої стали масова колективізація, форсована індустріалізація, політичний терор, мілітаризація економіки, мобілізація внутрішніх фінансових ресурсів. За таких соціально-політичних умов відбувалася зміна пенсійного забезпечення, а в роки Голодомору 1932-1933 рр. фактично була зруйнована система стабільного, хоч і мізерного централізованого постачання сільської клієнтури соціального забезпечення — інвалідів, родин червоноармійців. У 1935 р., тобто напередодні ухвалення чергової Конституції СРСР, уряд радикально переглянув принципи пенсійного забезпечення відповідних категорій громадян, скасувавши велику низку попередніх нормативно-правових актів. Пенсія не вирішувала матеріально-побутових проблем пенсіонера, але сам факт її призначення мав для 30-х рр. важливе політико-ідеологічне значення, тому що засвідчував лояльне ставлення до режиму, а з іншого боку — проходження соціальної чистки.

У 1919-1938 рр. виникли та набули офіційного соціального статусу такі категорії пенсіонерів: інвалід імперіалістичної війни, інвалід громадянської війни, інвалід праці, персональний пенсіонер республіканського і місцевого значення, академік-пенсіонер. Вони належали до числа постійних пенсіонерів, тобто оформлених згідно з чинним тоді законодавством, тож, мали пенсійні книжки, запроваджені у 1925 р. До системи пенсійного забезпечення були віднесені родини червоноармійців, загиблих військовослужбовців, “жертви контрреволюції”, слухачі радпартшкіл, декласовані елементи, але не всі мали статус постійних пенсіонерів, позаяк належали до “тимчасових”. Їх забезпечували згідно з конкретними розпорядженнями та постановами уряду. “Довічними пенсіонерами” були ті, які одержували персональні пенсії. Кількість таких пенсіонерів неухильно зростала, досягнувши у 30-х роках 7100 осіб.

Кількість пенсіонерів в Україні з 1919 р., поступово зменшувалася, незважаючи на збільшення бюджетних витрат. Скорочення загальної чисельності контингенту органів соціального забез-

печення, зумовлене економічною модернізацією та формуванням військово-політичної доктрини радянської держави, призвело до перегляду умов призначення пенсії. Якщо у 1920 р. було 200 тис., а наступного 1921р. — 184 тис. пенсіонерів, то це не означає, що всі мали постійне державне забезпечення місячними і довічними пенсіями. До цієї категорії належали і соціальні групи, які “тимчасово” одержували “пенсіон”, тобто продпайок. У 1923-1926 рр. налічувалося не більше 35 тис. постійних пенсіонерів, у 1928 р. — 87 тис., у 1929 р. вони становили майже 200 тис., але збільшення відбувалося за рахунок надання допомоги інвалідам воєн та родинам червоноармійців у сільських районах. На середину 30-х років налічувалося 176 тис. пенсіонерів. Отже, охоплення пенсіями населення, яке розраховувало на державне пенсійне забезпечення, не перевищувало їхньої п’ятої частини. Розміри пенсій, особливо для сільського населення, були символічними й справді мізерними, а принципом їх призначення і нарахування була політико-ідеологічна мотивація.

Радянська держава того часу надала пенсії невластиву їй функцію, а саме функцію покарання, каральну за попередню діяльність або за переконання. Тобто, права отримання “радянської пенсії” були позбавлені цілі категорії громадян, а саме особи, які позбавлені права обирати до рад: через свою класову приналежність; через свою службову діяльність на певних посадах за царського ладу та при “білих” урядах; через те, що брали участь у “білих” арміях та контрреволюційних бандах; служителі релігійних культів; особи, яким у наслідок чистки апарату назавжди чи тимчасово заборонено служити у всіх радянських та кооперативних органах, а також громадських організаціях; особи, позбавлені цього права за вироком суду на термін, що його встановив суд; колишні поліцейські чиновники; тюремні охоронці тощо⁵⁰.

У радянській державі не існувало такого поняття як “державний службовець”, натомість широко вживаним був термін “номенклатура”. В офіційних виданнях статистичні дані про склад номенклатури ЦК КП(б)У не публікувався, оскільки вони склали

⁵⁰ Фрейман І.І. Збірка правил про пенсійне забезпечення застрахованих. — Х.: Держтрудвидав, — 1930. — С. 63-65.

державну таємницю, але як зазначає у своїй монографії провідний дослідник керівної верхівки радянської України М. С. Дорошко⁵¹ номенклатура ЦК КП(б)У у 1923 р. нараховувала 855 посад, які розподілялися між різними ланками партійно-радянського апарату. Стійка тенденція до надмірного розбухання управлінського апарату у другій половині 1920-х років підтверджується даними спеціального обстеження керівних кадрів КП(б)У, проведеного станом на 1 січня 1927 р., що охопило 3 257 відповідальних працівників, а станом на 15 липня 1931 р. розподільча номенклатура ЦК КП(б)У нараховувала 10 996 посад.

Належність до номенклатурної касти автоматично надавала доступ до користування усіма пільгами та привілеями, що склалися у певну систему одночасно з більшовицькими владними структурами. Адже жовтневий переворот у Петрограді, що привів до влади в Росії більшовицьку партію, поклав початок не лише формуванню нової правлячої “еліти” — партійно-державної номенклатури, але й її пільг та привілеїв, що нерозривно пов’язані із самою природою тоталітарного режиму, який базується на командній, нежиттєздатній, затратній економіці, якій не притаманні будь-які серйозні матеріальні стимули до праці. За таких умов пільги і привілеї є, по суті, своєрідною формою заохочення не ефективної праці за умов майже постійного гострого дефіциту і виникають тоді, коли держава перетворюється на приватну власність носіїв влади.

Становлення пільг та привілеїв партійно-державної номенклатури, що охоплювали практично всі життєво-необхідні інтереси людини — від розподілу матеріальних благ і послуг до фактичної непідсудності носіїв влади, їх право займати будь-яку посаду незалежно від компетенції і на гарантоване просування по службі тощо. За ствердженням М.С. Дорошка⁵², становлення системи пільг та привілеїв відбулося у період 1917-1920 рр., коли більшовицька партія перетворилася на державну і колишні робітники, солдати, селяни або чиновники, що увійшли до скла-

⁵¹ *Дорошко М.С.* Номенклатура: керівна верхівка Радянської України (1917-1938 рр.): Монографія. — К.: Ніка-Центр, 2008. — С. 106-107.

⁵² Там само. — С. 110-112

ду партійно-державної номенклатури, утворили нову соціальну групу зі своїми власними правами. Їх статус у суспільстві, їх матеріальне положення, хлібний пайок, звички, доступ до привілеїв і влади, а також закони, якими регулювалася їхня поведінка, відокремили їх від решти суспільства.

Процес становлення номенклатурних привілеїв проходив практично одночасно з формуванням нової “еліти” і бере свій початок вже в перші місяці, навіть тижні після жовтневого перевороту. Біля витоків формування номенклатурних привілеїв стояв В. Ленін. Саме з його “легкої руки” члени Ради народних комісарів практично одразу ж після приходу до влади отримали платню, яка дорівнювала прибуткам осіб, що належали до багатих класів.

В. Ленін був далекий від думки, що революція в Росії здатна одразу ж привести до загальної матеріальної рівності, тому він припускав існування “тимчасових” переваг в оплаті праці на користь новітніх політичних функціонерів. Замаскувати цю нерівність мав запроваджений у 1922 р. партійний максимум (партмаксимум) заробітної плати відповідальним працівникам, що давав можливість зберегти у центрі і в губкомівських апаратах розподільчий “талонний” режим, введений для представників нової “еліти” в роки громадянської війни. Посилаючись на те, що партмаксимум (розмір якого становив від 125 до 200 крб. на місяць) не дозволяє апаратникам купувати продукти та промислові товари на ринку у добу “воєнного комунізму”, їх забезпечення здійснювалось через управління справами ЦК РКП(б) і ЦК національних компаній у вигляді пайків, державних дач, путівок в санаторії тощо.

Характерно, що незабаром після запровадження нової економічної політики секретаріат ЦК РКП(б) ввів для партійно-державної номенклатури свій “неп” — продуктовий пайок, тобто безкоштовне отримання продуктів.

Проте, рівень життя номенклатури аж ніяк не залежав від розміру зарплати. Реальне матеріальне становище визначалось передовсім натуральним забезпеченням, що ніде не фіксувалося. Це — спеціальні продовольчі пайки (“броньпайок”, “посилений пайок”, “червоноармійський”, “академічний” та інші) і разові ви-

плати або так звана “матеріальна допомога”. Приховану частину зарплати отримував кожен відповідальний працівник. Наявний документальний матеріал не дає змоги підрахувати у грошовому еквіваленті сукупний дохід будь-якого представника радянської номенклатури, адже статистика його зарплати і вартості отриманих ним матеріальних благ і послуг завжди були засекречені. Однак, враховуючи те, що додаткові блага і послуги надавались представникам номенклатури безкоштовно, або за символічною ціною, то М. С. Дорошко⁵³ використовуючи метод порівняльного аналізу склав приблизну картину вартості цих благ.

Попри те, що партмаксимум дещо гальмував зростання грошових доходів номенклатури, рівень оплати праці усіх відповідальних працівників неухильно зростав, помітно випереджаючи рівень прибутків рядових робітників — гегемона революції, від імені якого державна партія здійснювала соціально-економічні перетворення в СРСР. Так, якщо мінімальна заробітна плата рядового робітника у квітні 1924 р. становила 15 крб., а робітник — висуванець отримував в середньому 75-90 крб., то сім'я вищого посадовця КП(б)У тільки на лікування отримувала додатково по 100-120 крб. на місяць. Але навіть такого розміру платні функціонерам було, вочевидь, замало, про що свідчить текст звернення секретаріату ЦК КП(б)У до ЦК РКП(б), датований 10 квітня 1924 р., у якому наголошується на пришвидшенні збільшення розміру основної заробітної платні відповідальним працівникам.

Змінивши свої позиції, номенклатура поступово узаконила високі заробітки і привілеї. Згідно з декретом від 31 березня 1925 р. працівники партапарату були поділені на сім категорій, а їх заробітна плата відповідала семи вищим розрядам, започаткованим декретом Уряду РСФРР від 23 червня 1921 р. Найвищий оклад відповідального працівника становив тоді 175 крб., у той час як заробітна плата промислового робітника — близько 50 крб. У наступні роки тенденція підвищення зарплати працівникам понад встановлену законом межу збереглася. Так, посадовий оклад члена ЦКП СРСР у 1926 р. складав 225 крб., а розмір партмаксимуму, встановлений для представників української партійної номенк-

⁵³ Там само. — С. 110-112

латури у травні 1926 р. дорівнював: для працівників центрального апарату — 210 крб., а для відповідальних працівників “першого, другого і третього поясів” — відповідно 182 крб. 70 коп., 164 крб. 40 коп. і 147 крб. 20 коп.

Після того, як у 30-ті роки держава взяла під свій контроль доходи громадян, концепція “несправедливої” відмінності у матеріальних статках була цілковито відкинута комуністичною партією. Партмаксимум було скасовано, натомість відповідальні працівники і працівники апарату отримали підвищену зарплатню. Збільшено також додаткову допомогу із різноманітних закритих фондів, зокрема, було створено окремі закриті розподільники, де представники номенклатури купували кращі або відсутні на ринку товари за нижчими цінами.

Однією з ознак належності до номенклатури було право отримання персональної пенсії. Вперше вони були встановлені декретом Раднаркому РСФРР від 16 липня 1920 р., що передбачав виплату пенсій особам, які “мають особливі заслуги перед Робітничо-Селянською Революцією в боротьбі з світовим імперіалізмом, з контрреволюцією буржуазії і поміщиків, а також у справі соціалістичного будівництва і партійної роботи”. 10 серпня 1920 р. політбюро ЦК РКП(б) затвердило порядок видачі “посилених пенсій” сім'ям осіб, які мали значні заслуги перед республікою. Розмір пенсії був доволі значним, зокрема у лютому 1923 р. персональні пенсії було встановлено на рівні, який у два рази перевищував найвищий розмір заробітної плати відповідальних радянських і профспілкових працівників. У разі інфляції пенсії автоматично підвищувались у такому ж співвідношенні.

4 січня 1921 р. Раднарком УСРР видав декрет “Про пенсії особам, які мають особливі заслуги перед революцією”, згідно з яким право на підвищену пенсію отримали особи, які мають особливі заслуги “у справі соціалістичного будівництва, партійної і профспілкової роботи”. Рішення про призначення працівників “першого, другого і третього поясів” — відповідно 182 крб. 70 коп., 164 крб. 40 коп. і 147 крб. 20 коп.

Після того, як у 30-ті роки держава взяла під свій контроль доходи громадян, концепція “несправедливої” відмінності у матеріальних

статках була цілковито відкинута комуністичною партією. Парт-максимум було скасовано, натомість відповідальні працівники і працівники апарату отримали підвищену зарплатню. Збільшено також додаткову допомогу із різноманітних закритих фондів, зокрема, було створено окремі закриті розподільники, де представники номенклатури купували кращі або відсутні на ринку товари за нижчими цінами.

Однією з ознак належності до номенклатури було право отримання персональної пенсії. Вперше вони були встановлені декретом Раднаркому РСФРР від 16 липня 1920 р., що передбачав виплату пенсій особам, які “мають особливі заслуги перед Робітничо-Селянською Революцією в боротьбі з світовим імперіалізмом, з контрреволюцією буржуазії і поміщиків, а також у справі соціалістичного будівництва і партійної роботі”⁵⁴. 10 серпня 1920 р. політбюро ЦК РКП(б) затвердило порядок видачі “поσιлених пенсій” сім’ям осіб, які мали значні заслуги перед республікою⁵⁵. Розмір пенсії був доволі значним, зокрема у лютому 1923 р. персональні пенсії було встановлено на рівні, який у два рази перевищував найвищий розмір заробітної плати відповідальних радянських і профспілкових працівників. У разі інфляції пенсії автоматично підвищувались у такому ж співвідношенні.

4 січня 1921 р. Раднарком УСРР видав декрет “Про пенсії особам, які мають особливі заслуги перед революцією”, згідно з яким право на підвищену пенсію отримали особи, які мають особливі заслуги “у справі соціалістичного будівництва, партійної і профспілкової роботи”. Рішення про призначення персональної пенсії приймала спеціально створена для цього комісія, що функціонувала при наркоматі соціального забезпечення⁵⁶.

Як зазначали Р. Кац та Н. Сорокін⁵⁷, пенсія по старості

⁵⁴ О пенсиях лицам, имеющим особое заслуги перед Рабоче-Крестьянской Революцией: Декрет СНК РСФСР от 16 июля 1920 г. // СУ РСФСР. — 1920. — № 66. — Ст. 300. — С. 316.; *Дорошко М.С.* Там само. — С. 125

⁵⁵ Деятельность Центрального Комитета партии в документах (события и факты). Июль — август 1920 г. // Известия ЦК КПСС. — 1991. — № 2. — С. 122. *Дорошко М.С.* Там само. — С. 125.

⁵⁶ *Дорошко М.С.* Там само. — С. 126.

⁵⁷ *Кац Р., Сорокин Н.* Пенсии по социальному страхованию: сборник законодательных и директивных материалов, — М.: Профиздат, — 1935. — С. 7-8.

партійним чиновникам призначалась на загальних підставах. Так, чоловікам, які досягли 60 річного віку зі стажем роботи не менше 25 років та жінкам, які досягли 55 річного віку зі стажем роботи не менше 20 років. Пільгові пенсії виплачувались тільки працівникам металургійної, хімічної промисловості та тим працівникам, які були зайняті на підземних роботах, що було передбачено списком шкідливих професій. Така позиція має ряд застережень, оскільки це тільки відображення зовнішнього боку пенсійного забезпечення.

Із вищевикладеного вбачається, що соціальне забезпечення в Україні постає наприкінці 1921 р., а у Росії воно вже пройшло декілька стадій організаційного розвитку, хоча в умовах непу мали однакові стартові можливості, якщо не брати до уваги різний економічний потенціал обох республік. Українська та російська системи страхування переслідували на початку 20-х років одну мету: зберегти кваліфіковану робочу силу на підприємствах і подолати соціальну напругу в суспільстві внаслідок господарської руїни та голоду.

Сталою формою соціального забезпечення виявилися пенсії та різні одноразові натурально-грошові допомоги. В.Г. Шарпатий⁵⁸ зазначає, що пенсійне забезпечення в УСРР мало чим відрізнялось від РСФРР, якщо зіставити організаційні та нормативно-правові засади. Кількість пенсіонерів у Росії у липні 1921 р. сягала 520 тис. осіб. Для порівняння в УСРР тоді налічувалося 184 тис. пенсіонерів, але республіка мала у три рази менше населення. У 1925 р. середній розмір пенсій в РСФРР становив 11 крб. 59 коп., а в УСРР — 12 крб., тобто на однаковому рівні. Загальна кількість пенсіонерів в УСРР та РСФРР зростала упродовж другої половини 20-х років, але розміри пенсій не досягли декретних, тобто 22 крб. на особу, а коливалися від 9,5 до 12 крб.

Застосувавши порівняльний аналіз функціонування систем соціального забезпечення в УСРР та РСФРР, В. Г. Шарпатий⁵⁹ зазначає про існування спільних організаційних принципів, які випливали з політико-ідеологічного обґрунтування соціальної політи-

⁵⁸ *Шарпатий В.Г.* Там само. — С.98-99, 102-103.

⁵⁹ Там само. — С.105.

ки радянської держави. Структурні відмінності центральних апаратних структур та специфіка місцевих органів, зумовлена адміністративно-територіальним поділом, не стали суттєвими характеристиками обох систем соціального забезпечення. Наркомсоцзабезу УСРР та Наркомсоцзабезу РСФРР були складовими частинами урядів, взаємини між якими будувалися переважно на конституції СРСР, а до її ухвалення низкою нормативних актів.

Після Другої світової війни у країні відбувалися політичні та соціальні зміни, змінилася і внутрішня політика держави. Пізніше цей період називатимуть — “періодом розвиненого соціалістичного суспільства”⁶⁰. Верховна Рада СРСР 14 липня 1956 року прийняла Закон “Про державні пенсії”. Окремим законом від 15 липня 1964 року “Про пенсії і допомоги членам колгоспів” регулювались тільки відносини у сільському господарстві. Одним із найважливіших принципів пенсійного забезпечення робітників і службовців у СРСР, згідно із законом 1956 року, було розповсюдження державного пенсійного забезпечення на всіх робітників і службовців. Таким чином, у законодавстві Радянського Союзу було ліквідовано частину привілеїв для службовців державних установ. Більше того, радянська юридична наука не виокремлювала державного службовця, партчиновника як окремого суб’єкта пенсійного забезпечення. Також були ліквідовані дискримінаційні норми про позбавлення права на пенсію певних категорій громадян, про які йшлося вище. Пенсійний вік та необхідний стаж залишилися незмінними з 1928 року. Пільгове пенсійне забезпечення теж не зазнало значних змін. Розмір пенсії вираховувався за встановленими нормами у відсотковому співвідношенні до фактичного заробітку і не міг бути меншим або більшим суми, визначеної законом⁶¹ (див. табл. 1.7.).

70-80-ті роки характеризувалися розвитком законодавства з соціального забезпечення. З прийняттям Конституції СРСР

⁶⁰ Советское пенсионное право [Учеб. пособие для сред. спец. учеб. заведений и курсов повышения квалиф. руковод. работ. сис. соц. обеспеч.]. Под ред. *Захарова М.Л.*, — М.: Юридическая литература, 1974. — С. 86-89.

⁶¹ *Тучкова Э.Г.* Пенсионное обеспечение в СССР, — М.: Типография ВНИИТЭМР, 1988. — С. 5-10.

1977 року, а згодом Конституції УСРР 1978 року в основному була сформована єдина державна система соціального забезпечення, значною складовою якої було саме пенсійне забезпечення.

Така система пенсійного забезпечення залишалася до розпаду Радянського Союзу 1991 року і до прийняття колишніми союзними республіками свого національного пенсійного законодавства.

Проведене дослідження розвитку правового регулювання матеріального загалом та пенсійного забезпечення державних службовців зокрема у період з 1917 по 1991 роки є важливим і актуальним для вивчення. Аналіз законодавства різних історичних етапів дає змогу побачити ефективність та доцільність ряду правових норм. Слід зазначити, що частина норм радянського законодавства і досі є чинними у сучасній пенсійній системі України, хоча основним принципом пенсійного забезпечення є страхування.

Пенсії				
Місячний заробіток у рублях	робітникам і службовцям, крім тих, які працювали на підземних роботах, з шкідливими умовами праці і у гарячих цехах		робітникам і службовцям, які працювали на підземних роботах, з шкідливими умовами праці і у гарячих цехах	
	у відсотках до заробітку	найменший розмір пенсії у руб.	у відсотках до заробітку	найменший розмір пенсії у руб.
До 50	85	40	-	-
Від 50 до 60	75	42,5	80	45
Від 60 до 80	65	45	70	48
Від 80 до 100	55	52	60	56
Від 100 і вище	50	55	55	60

Таблица 1.7.

1.3. Особливості правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у період незалежності України

Після здобуття Україною незалежності постало питання про розроблення національного законодавства з пенсійного забезпечення та нової стратегії соціального захисту громадян. Виникла необхідність якісних змін у принципах, структурі, механізмі управління та функціонування пенсійної системи. Усі ці зміни мали відповідати вимогам переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки.

В. Л. Коваленко¹ переконаний, що діяльність держави, функціонування державного механізму управління здійснюється через державну службу. Адже, як відомо, суспільне призначення української державної служби полягає у забезпечення ефективного здійснення завдань і функцій Української держави. В умовах радикальних політичних і соціально-економічних перетворень, пов'язаних зі становленням і розвитком ринкових відносин та запровадження принципу пріоритету прав людини, значення державного управління та державної служби об'єктивно посилюється.

Першим кроком стало прийняття 5 листопада 1991 року Закону України “Про пенсійне забезпечення”². З ухваленням цього Закону національна солідарна система започаткувала свій перехід до функціонування на страхових засадах. Створене у грудні 1990 року Українське республіканське відділення Пенсійного фонду СРСР, у січні 1992 року реформоване у Пенсійний фонд України. Тоді ж було створено незалежну від держбюджету систему фінансових потоків, цільовим призначенням яких стало пенсійне забезпечення громадян. Однак, Закон

¹ Коваленко В.Л. “Державна служба” та “державні службовці” в контексті проблеми визначення сфери дії нового Закону України “Про державну службу”. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 16. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — 2002. — С. 135.

² Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 10.

України “Про пенсійне забезпечення” нічим не відрізняється від аналогічного Закону СРСР 1990 року.

21 грудня 1993 року Верховна Рада України ухвалила новий програмний документ — Концепцію соціального забезпечення населення України³. У ній вперше було визначено комплексну реформу національної системи соціального забезпечення.

Реформування пенсійного забезпечення громадян завершилося прийняттям 9 липня 2003 року Законів України “Про загальнообв’язкове державне пенсійне страхування”⁴ та “Про недержавне пенсійне забезпечення”⁵. Ці Закони визначають три рівні єдиної національної пенсійної системи. Перший рівень — солідарна система. Другий рівень — накопичувальна система. Третій рівень — система недержавного пенсійного забезпечення. Але згадані закони не регулюють пенсійне забезпечення державних службовців.

16 грудня 1993 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про державну службу”⁶. Сьомий розділ цього закону визначає та регулює матеріальне, соціально-побутове та пенсійне забезпечення державних службовців. Уперше в історії незалежної України соціальне та пенсійне забезпечення державних службовців виокремлюється від загальнодержавної системи соціального та пенсійного забезпечення. Даний Закон визначає такі питання, як оплату праці, щорічні та додаткові відпустки, соціально-побутове та пенсійне забезпечення, виплату грошової допомоги, а також порядок та умови перерахунку пенсій державним службовцям.

Для того, щоб більш повно та всебічно відобразити особливості пенсійного забезпечення державних службовців необхідно дане питання висвітлювати через призму порівняння його із загальнодержавним пенсійним забезпеченням.

Закон України “Про державну службу” дає визначення, що таке державна служба, хто такі державні службовці (ст. 1 Закону),

³ Там само. — 1994. — № 6. — Ст. 32.

⁴ Там само. — 2003. — № 49. — Ст. 376.

⁵ Там само. — 2003. — №№ 47-48. — Ст. 372.

⁶ Там само. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

а також визначення поняття посади та посадових осіб (ст. 2 Закону). Стаття 25 Закону класифікує посади на сім категорій. Основним критерієм такої класифікації є організаційно-правовий рівень органу, який приймає державних службовців на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу. Перелік категорій посад не є вичерпний. Віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у даному Законі, а також віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України за погодженням з відповідним державним органом. З цього можна зробити висновки, що Закон дозволяє доповнювати вищезгаданий перелік підзаконними актами Кабінету Міністрів України, що є порушенням законодавчого процесу внесення змін до законів України. Стаття 26 Закону визначає, що в Україні є 15 рангів державних службовців. Ранги є взаємопов'язаними з категоріями державних службовців. Положення про ранги службовців затверджується Кабінетом Міністрів України. Для прикладу, Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1994 року № 239 “Про порядок віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і присвоєння їм рангів державних службовців”⁷ (втратила чинність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1441 “Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад”⁸). Категорії та ранги державних службовців безпосередньо впливають на їх заробітну плату та на пенсію. Резюмуючи можна сказати, що Закон України “Про державну службу” не дає вичерпного переліку тих осіб, які є державними службовцями, що опосередковано негативно впливає на систему пенсійного забезпечення України.

Відповідно до консультації № 2 тимчасової робочої групи

⁷Збірник постанов уряду України. — 1994. — № 8. — Ст. 199 (4 квітня — 10 травня).

⁸Офіційний вісник України. — 2001. — № 44. — Ст. 1984 (16 листопада).

“Щодо реалізації окремих положень заходів про підвищення рівня роботи державних органів виконавчої влади”⁹ тимчасової робочої групи з питань державної служби, утвореної розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 січня 1994 року № 5-р¹⁰, особи, які на момент введення Закону України “Про державну службу” отримували пенсію, мали необхідний загальний стаж державної служби, мають право на пенсійне забезпечення відповідно до ст. 37 цього Закону набувають за умови, якщо на 1 січня 1994 року вони ще працювали у державних органах і їх апараті на посадах державних службовців.

Відповідно до Консультації тимчасової робочої групи, службовці, які працювали у державних органах і вийшли у відставку до 1 січня 1994 року, права на отримання пенсії за нормами Закону України “Про державну службу” не мають.

Крім того, ст. 9 Закону України “Про державну службу” визначає, що правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Регулювання правового статусу державних службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, суддів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до Закону України “Про державну службу”, якщо інше не передбачено законами України. Сьогодні, діяльність усіх цих державних органів регулюються спеціальними законами.

¹⁰Режимний доступ: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁹Державна служба. Збірник нормативних актів та роз'яснення про порядок застосування окремих положень Закону України “Про державну службу”. — Суми.: “С.І.М”, 1995.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що в Україні відсутня єдина, збалансована система державної служби. Над даною проблемою активно працюють вчені-юристи адміністративного права.

Щодо особливостей правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців, то відповідно до ст. 37 Закону України “Про державну службу” та Порядку, що затверджений Постановою Кабінетом Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 “Про обчислення стажу державної служби”¹¹, на одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності страхового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років, та які на час досягнення пенсійного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, — незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку.

Як видно із наведеної статті, диспозиція не розкриває причину такого поділу державних службовців і не дає відповіді на питання, у чому відмінність між державним службовцем, який має страховий стаж 20 років та 10 років, в організаційно-правовому рівні органу, в якому вони працюють, в обсязі і характері компетенції займаних посад, у рівні їх кваліфікації? З вищевикладеного вбачається, що у самій статті закладене дискримінаційне положення щодо страхового стажу одного державного службовця перед іншим. Даний факт також свідчить про юридичну недосконалість і неопрацьованість визначення, що закладене у цій статті.

Пенсійному законодавству України відомі норми, які встановлюють пільговий страховий стаж. Але слід зазначити, що призначення пенсії на пільгових умовах у більшості випадків є комплексним. Тобто, якщо зменшується страховий стаж, то

¹¹ Зібрання постанов уряду України. — 1994. — № 8. — Ст.213 (4 квітня — 10 травня).

обов’язково знижується шкала пенсійного віку. Крім цього, Закон України “Про пенсійне забезпечення” аргументує причину надання таких пільгових умов. Яскравим прикладом є ст. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 57-61 Закону України “Про пенсійне забезпечення”. Згідно із п. а ст. 13 Закону, отримувати на пільгових умовах пенсію за віком мають право незалежно від місця останньої роботи, працівники, зайняті повний робочий день на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, за Списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджений Постановою Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць: чоловіки — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менш 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах; жінки — після досягнення 45 років і при стажі роботи не менше 15 років, з них не менше 7 років 6 місяців на зазначених роботах. Також відповідно до п. б ст. 13 Закону, працівники, зайняті повний робочий день на інших роботах із шкідливими та важкими умовами праці, — за Списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджений Постановою Кабінетом Міністрів України, і за результатами атестації робочих місць: чоловіки — після досягнення 55 років і при стажі роботи не менше 25 років, з них не менше 12 років 6 місяців на зазначених роботах; жінки — після досягнення 50 років і при стажі роботи не менше 20 років, з них не менше 10 років на зазначених роботах і т. д.

Вищезгадані Списки №1 та №2 затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 року № 36 “Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах”¹². До переліку виробництв, робіт, професій та посад з шкідливими та важкими умовами праці відносяться: гірничі роботи, чорна металургія, хімічне виробництво, виробництво коксодуктів, кольорових металів, вибухових речовин, роботи з радіоактивними речовинами та джерелами іонізуючих

¹² Там само. — 2003.- № 11. — Ст. 117 (16 січня).

випромінювань і берилієм, виробництво вогнетривів, атомна енергетика та промисловість і т.д.

Також, до пільгової категорії відносяться громадяни, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, інваліди, учасники війни, сім'ї загиблих (померлих) військовослужбовців та осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ, багатодітні матері і матері інвалідів з дитинства. Проаналізувавши перелік категорій осіб, які мають право на пільгове пенсійне забезпечення, конкретного посилання на те, що воно поширюється на державних службовців немає. Крім цього державна служба не згадується ні у Списку № 1, ні у Списку № 2, як така, що є особливо шкідливою і з особливо важкими умовами праці.

Щодо розміру пенсії державного службовця, то ст. 37 Закону України “Про державну службу” дає на це питання вичерпну відповідь. Пенсія державним службовцям призначається у розмірі 80 відсотків від сум їх заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, — у розмірі 80 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі.

Принцип відсоткового обчислення пенсії від розміру заробітної плати діяв до прийняття Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”. Він полягав у тому, що пенсії за віком, відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення”, призначались у розмірі 55 відсотків заробітку, якщо пенсіонер не працював після виходу на пенсію.

Сьогодні, статтею 40 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” пенсія визначається за формулою $Z_p = Z_c \times (S_k : K)$, де: Z_p — заробітна плата (дохід) застрахованої особи для обчислення пенсії, у гривнях; Z_c — середня заробітна плата працівників, зайнятих у галузях економіки України, за календарний рік, що передуює року звернення за призначенням пенсії; S_k — сума ко-

ефіцієнтів заробітної плати (доходу) за кожний місяць; K — кількість місяців страхового стажу, за які розраховано коефіцієнти заробітної плати (доходу) застрахованої особи. Для обчислення пенсії враховується заробітна плата (дохід) за будь-які 60 календарних місяців страхового стажу підряд до 1 липня 2000 року, незалежно від перерв, та за весь період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 року.

Види заробітку з яких обчислюється пенсія, крім Закону України “Про державну службу”, визначаються також Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2000 року №865 “Про деякі питання вдосконалення визначення розміру заробітку для обчислення пенсії”¹³. Такими видами є: посадовий оклад, доплата за ранг та надбавка за вислугу років враховується у розмірах, встановлених на момент звільнення з посад державного службовця. Інші виплати, що включаються в заробіток для обчислення пенсії — надбавки, премії, доплата за науковий ступінь, визначається за вибором того, хто звернувся за пенсією за останні 24 календарні місяці роботи, яка дає право на даний вид пенсії, або за будь-які 60 календарних місяців такої роботи поспіль перед зверненням за пенсією, не залежно від наявності перерв протягом цього періоду на даній роботі.

Формально положення ст. 37 щодо необмеженого граничного розміру пенсії законодавець не скасовував. Але Законом України від 20 грудня 2005 року № 3235 “Про Державний бюджет України на 2006 рік”¹⁴ установлював, що розмір пенсії (з урахуванням надбавок, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством), призначених у 2006 році, відповідно до Закону України “Про державну службу” не може перевищувати 12 мінімальних пенсій за віком, встановленої Законом України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”. Також, Законом України від 19 грудня 2006 року № 489-V “Про Державний

¹³ Там само. — 2000. — № 19. — Ст. 569 (2-9 березня).

¹⁴ Відомості Верховної Ради України — 2006. — № 9, № 10-11. — Ст. 96.

бюджет України на 2007 рік”¹⁵ зазначалось, що з 1 січня 2007 року максимальний розмір пенсії або щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством), призначених (перерахованих) у 2006-2007 роках відповідно до Закону України “Про державну службу” не може перевищувати 12 мінімальних розмірів пенсії за віком, встановленої Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, а по інших категоріях пенсіонерів розмір пенсії або щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством), призначених (перерахованих) у 2007 році, не може перевищувати 10 тисяч гривень на місяць.

Із проаналізованого можна зробити висновок, що граничний розмір пенсії щороку прописується у Державному бюджеті України на наступний рік. Питання, чому законодавець не внесе зміни до самої статті Закону і не скасує положення про необмежений граничний розмір пенсії для державних службовців, і не закріпить максимальний розмір пенсії залишається без відповіді. При чому слід зазначити, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2005 р. № 8-рп/2005 (v008p710-05)¹⁶, якщо розмір пенсії, щомісячного довічного грошового утримання (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги та пенсій за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсій, встановлених законодавством) перевищує 90 відсотків максимальної величини фактичних витрат на оплату праці найманих працівників, оподаткованого доходу (прибутку), сукупного оподаткованого доходу (граничної суми заробітної плати (доходу), з яких справляються страхові внески (збори) до соціаль-

¹⁵ Там само. — 2007. — № 7-8. — Ст. 66.

¹⁶ Офіційний вісник України. — 2005. — № 42- Ст. 2662 (2 листопада).

них фондів, визначеної законодавством на час виплати пенсій таким особам, пенсія або щомісячне довічне грошове утримання виплачується у сумі, що не перевищує зазначений розмір.

Якщо громадянин, який досяг пенсійного віку продовжує працювати при цьому отримує пенсію, то відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” за кожен повний рік роботи понад 25 років для чоловіків та 20 років для жінок пенсія збільшується на 1 відсоток розміру пенсії, але не більше ніж на один відсоток мінімального розміру пенсії за віком. Аналогічна норма є і у Законі України “Про державну службу”, проте, дещо в іншій редакції. За кожний повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше 90 відсотків заробітної плати, без обмеження граничного розміру пенсії. Дискримінаційне положення Закону України “Про державну службу” щодо збільшення розміру пенсії, якщо працівник продовжує працювати очевидне. Варто також звернути увагу на те, що у пересічних громадян пенсія збільшується на 1 відсоток від мінімального розміру пенсії, а у державного службовця на 1 відсоток від заробітної плати.

Що стосується питання фінансових джерел для виплати пенсії державним службовцям, то Законом України від 21 жовтня 2004 року № 2105 “Про деякі питання фінансування соціальних виплат та пов’язаних з ними адміністративних витрат”¹⁷ були внесені зміни до ст. 37 Закону України “Про державну службу”, які дають на це питання вичерпну відповідь. Пенсія державним службовцям у частині, що не перевищує розміру пенсії із солідарної системи виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує цей розмір, виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

З даного положення можна зробити висновок, що тих страхових внесків, які роблять державні службовці, недостатньо або може бути недостатньо для утримання їх на пенсії. Тому, замість

¹⁷ Відомості Верховної Ради України — 2005. — № 2. — Ст. 32.

того, щоб вирішити питання недостачі коштів на виплату пенсій державним службовцям шляхом реформування системи пенсійного забезпечення держаних службовців, законодавець вирішив покрити недостачу із сум Державного бюджету України.

Солідарній системі України відомий такий інститут, як пенсії по інвалідності, передбачений IV розділом Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Донедавна правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців визначалось норми згаданого Закону. Але Законом України від 31 травня 2005 року № 2593 “Про внесення змін до статті 37 Закону України “Про державну службу”¹⁸ визначено, що державним службовцям, які у період перебування на державній службі визнані інвалідами I та II груп, незалежно від причини інвалідності, пенсія призначається у таких же розмірах, як і пенсія державних службовців після припинення ними державної служби за наявності стажу державної служби не менше 10 років та страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Розмір пенсії по інвалідності у солідарній системі, на відміну від таких же пенсій інвалідам, які є державними службовцями, залежить від групи інвалідності, інвалідам I групи призначається — 100 відсотків пенсії за віком, інвалідам II групи — 90 відсотків пенсії за віком, III групи — 50 відсотків пенсії за віком.

Якщо зазначені особи повертаються на державну службу, виплата пенсії по інвалідності призупиняється на період до звільнення з роботи або досягнення ними граничного віку перебування на державній службі. У цьому разі, а також у разі продовження перебування зазначених осіб на державній службі без оформлення пенсії по інвалідності на умовах, викладених вище, вони мають право на одержання пенсії відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

З викладеного можна зробити висновок, що пенсії по

інвалідності державним службовцям та іншим громадянам розраховуються не тільки у різному відсотковому співвідношенні, але і з різних джерел. Пенсії по інвалідності у солідарній системі вираховуються із пенсії за віком, яку особа могла б отримувати, якщо б вийшла на пенсію. Пенсії по інвалідності державним службовцям вираховуються із сум їх заробітної плати. Підстави такого поділу законодавець не наводить.

Окрім зазначеного регулювання пенсій по інвалідності, Законом України “Про внесення змін до статті 37 Закону України “Про державну службу” визначено особливе правове регулювання пенсії у разі втрати годувальника.

У разі смерті особи у період перебування на державній службі за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років непрацездатним членам сім’ї померлого годувальника, які були на його утриманні, призначається пенсія у зв’язку з втратою годувальника на одного непрацездатного члена сім’ї у розмірі 70 відсотків суми заробітної плати померлого годувальника, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, без обмеження граничного розміру пенсії, а на двох і більше членів сім’ї — 90 відсотків. До непрацездатних членів сім’ї належать особи, зазначені у ст. 36 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Право на призначення пенсії у зв’язку з втратою годувальника на умовах, викладених вище, мають також непрацездатні члени сім’ї померлої особи, яка отримувала пенсію за ст. 37 Закону України “Про державну службу”.

Натомість, розділ V Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” ці ж відносини регулює дещо по-іншому. Пенсія у зв’язку з втратою годувальника призначається у розмірі: на одного непрацездатного члена сім’ї — 50 відсотків пенсії за віком померлого годувальника; на двох та більше непрацездатних членів сім’ї — 100 відсотків пенсії за віком померлого годувальника, що розподіляється між ними рівними частками.

¹⁸Там само.- 2005. — № 26. — Ст. 346.

Із даного порівняння можна резюмувати, що у Законах України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та “Про державну службу” використовуються різні відсоткові співвідношення та різні фінансові джерела з яких призначається пенсія у разі втрати годувальника. Для державних службовців цим джерелом виступає їх заробітна плата, а для інших громадян — пенсія за віком, яку б вони могли отримувати у разі виходу на пенсію.

Законом України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України від 5 жовтня 1995 року № 359/95-ВР “Про боротьбу з корупцією”¹⁹ були внесені зміни до Закону України “Про державну службу”, якими державний службовець, звільнений з державної служби у зв’язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчинення корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, яка передбачена Законом. У таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних засадах. Як видно із вищевикладеного державний службовець може і не набути у майбутньому спеціальної правоздатності для отримання пенсії.

Особливістю правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців є також положення ч. ч. 11, 12 ст. 37 Закону України “Про державну службу”. Державним службовцям у разі виходу на пенсію при наявності стажу державної служби не менше 10 років виплачується грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів. Такий розмір грошової допомоги не має аналогів у національному пенсійному законодавстві. Показовим є приклад виплати грошової допомоги при виході на пенсію наукових працівників. Згідно ст. 24 Закону України від 13 грудня 1991 року № 1977 “Про наукову та науково-технічну діяльність”²⁰, науковому (науково-педагогічному) працівнику видається грошова допомога у розмірі шести місяч-

¹⁹ Там само. — 1995. — № 34. — Ст. 268.

²⁰ Там само. — 1992. — № 12. — Ст. 165.

них посадових окладів (ставок) з урахуванням надбавок та доплат за наявності стажу роботи для чоловіків 12,5 років, для жінок 10 років.

Важливим та актуальним для дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців є порядок та умови перерахунку їх пенсій. Законом України від 16 січня 2003 року № 432 “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу””²¹ було доповнено Закон України “Про державну службу” статтею 37-1, що визначає особливий порядок та умови перерахунку пенсій державних службовців, до цього, перерахунок здійснювався на загальних засадах. Йдеться про те, що у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцем, а також у зв’язку із набуттям особою права на пенсійне забезпечення державного службовця за Законом України “Про державну службу” відповідно здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій.

Перерахунок здійснюється, виходячи із сум заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії.

Для порівняння, ст. 40 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачені три основні умови перерахунку пенсій. Індикація та перерахунок у зв’язку із збільшенням середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузі економіки України. Збільшення прожиткового мінімуму. Збільшення страхового стажу. Тобто, пенсії індексуються відповідно до Закону України від 3 липня 1991 року № 1282-ХІІ “Про індексацію грошових доходів населення”²² та інших нормативних актів. Крім індексації пенсії, у разі, якщо величина середньої заробітної плати в Україні за даними спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі статистики за минулий рік зросла, то з 1 берез-

²¹ Там само. — 2003. — № 14. — Ст. 97.

²² Там само. — 1991. — № 42. — Ст. 551.

ня поточного року розмір пенсії підвищується на коефіцієнт, який відповідає не менше ніж 20 відсоткам темпів зростання середньої заробітної плати в Україні, порівняно з попереднім роком. Також у разі збільшення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. У разі, якщо застрахована особа після призначення пенсії продовжувала працювати, провадиться перерахунок пенсії з урахуванням страхового стажу після призначення пенсії. Остання умова детально викладена вище.

Прикладом реалізації ст. 37-1 Закону України “Про державну службу” є Постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 2003 року № 1207 “Про підвищення посадових окладів працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів”²³, згідно з якою з 1 вересня 2003 року посадові оклади державних службовців, схеми яких були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288²⁴ (постанова Кабінету Міністрів України № 2288 втратила чинність у зв’язку з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року “Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів”²⁵ було підвищено на 32 відсотки.

При проведенні перерахунків пенсії державним службовцям з 1 вересня 2003 року виділяються дві категорії пенсіонерів: 1) ті, які продовжують працювати на посаді, з якої призначено пенсію державного службовця; 2) ті, які не працюють на державній службі або продовжують працювати на інших посадах державних службовців. При цьому, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про деякі питання вдосконалення визначення розміру заробітку для обчислення пенсії” від 31 травня 2000 року № 865 премія та інші надбавки (крім надбавок за знання та використання у

роботі іноземної мови, за почесне звання “заслужений”, за роботу з таємними документами в залежності від ступеня таємності інформації, доплати за науковий ступінь кандидата або доктора наук) враховується у середніх розмірах стосовно визначених законодавством таких виплат у відповідному державному органі, з якого особа вийшла на пенсію, на момент виникнення права на перерахунок, якщо вони були фактично їй встановлені на час призначення (перерахунку) пенсії.

Таким чином, при поданні непрацюючими пенсіонерами (колишніми державними службовцями) до органів Пенсійного фонду України довідок про заробітну плату з урахуванням вимог вищезгаданих постанов Кабінету Міністрів України, їм здійснювався перерахунок пенсій з 1 вересня 2003 року (з часу підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям).

Аналізуючи викладене, слід звернути увагу на два моменти. По-перше, перерахунок пенсій державним службовцям здійснюється у зв’язку з підвищенням заробітної плати державному службовцю. Тобто, підняття зарплат і пенсій державним службовцям залежить від волі уряду, а не від соціально-економічних показників країни. По-друге, перерахунок здійснюється від сум заробітної плати працюючого державного службовця. Очевидно, що такі положення не мають аналогів у солідарній системі пенсійного забезпечення.

Проведене правове дослідження є відображенням особливостей правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців в Україні. Використовуючи метод порівняння правових норм, що регулюють одні і ті ж самі відносини, але різними способами та різними правовими актами, автор виокремив найбільш важливі аспекти даного правового регулювання. Такий оглядовий аналіз пенсійного законодавства є досить важливим і корисним при дослідженні даної проблематики на більш високому теоретичному рівні. Дані наукові пошуки показали багатогранність і недосконалість досліджуваних відносин. Результа-

²³ Офіційний вісник України. — 2003. — №32. — Ст. 1697 (22 серпня).

²⁴ Там само. — 1999. — № 50. — Ст. 2469 (31 грудня).

²⁵ Там само. — 2006. — № 10.- Ст. 632 (22 березня).

том аналізу є висновок про те, що ці відносини у переважній своїй більшості є дискримінаційними по відношенню до тих категорій громадян України, які отримують пенсію за загальним законом, саме тому існує потреба у докорінному реформуванні правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців та його гармонізації із загальним пенсійним забезпеченням.

1.4. Порівняльно-правовий аспект пенсійного забезпечення державних службовців у інших країнах

У сучасних умовах інформатизації суспільства, глобалізації економіки та уніфікації права, коли національне право вибудовується на загально людських та загальноєвропейських принципах бачення тих чи інших суспільних відносин, у юридичній науці набуває важливої ролі такий загальнонауковий метод дослідження, як порівняльно-правове дослідження соціально-правових явищ. Тому дослідження пенсійного забезпечення державних службовців у іноземних країнах є надзвичайно актуальним. Порівняння національних законодавств дає можливість побачити переваги та недоліки як законодавства України так і інших країн, а отже, для того, щоб наукові пошуки були об'єктивними та всебічними, таке правове порівняння необхідне. Отримані висновки дадуть можливість використати найбільш раціональні формули правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у реформуванні національного законодавства України. Досвід іноземних держав як позитивний, так і негативний дає можливість передбачити наслідки введення в дію певних правових формул для вирішення питання про пенсії державним службовцям. Це дасть можливість на базі національного та іноземного законодавства виробити теоретичну базу та чітку, найбільш придатну для впровадження стратегію реформування пенсійного забезпечення державних службовців в Україні.

Дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у іноземних державах варто розпочинати із країн, законодавство яких є схожим до українського. Такими є країни учасниці СНД.

Основною метою пенсійної реформи у Російській Федерації (далі РФ) 2001 р. було посилення залежності між величиною зарплати і розміром пенсії. Державна Дума РФ прийняла закон від 30 листопада 2001 року № 173 “Про трудові пенсії в

Російській Федерації”¹, яким визначила основні засади пенсійного забезпечення Росії. Стаття 5 Закону поділяє трудові пенсії на три види: по старості, по інвалідності та по втраті годувальника. Пенсія по старості та по інвалідності складаються з базової, страхової та накопичувальної частин. Пенсія по втраті годувальника складається з базової та страхової частин. Громадянам, які з будь-яких причин не можуть отримувати трудову пенсію, призначається соціальна пенсія у порядку та у розмірі, які визначаються Федеральним законом від 15 грудня 2001 року “Про державне пенсійне забезпечення в РФ”².

Відповідно до згаданого вище Закону, право на трудову пенсію мають чоловіки віком 60 років та жінки віком 55 років. Такий пенсійний вік залишається у більшості країн СНД.

Що стосується правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у Росії, то воно регулюється вищенаведеними правовими формулами з деякими особливостями. Слід зазначити, що відповідно до Федерального закону РФ від 27 травня 2003 року “Про систему державної служби РФ”³ система державної служби включає в себе такі види державної служби, як: державну цивільну, військову та правоохоронну. Державна цивільна служба поділяється на федеральну державну цивільну службу та державну цивільну службу суб’єкта Російської Федерації. Військова та правоохоронна служби є різновидами федеральної державної служби.

Відповідно до Федерального закону РФ від 27 липня 2004 № 76-ФЗ “Про державну цивільну службу РФ”⁴ одним із основних прав і гарантій цивільного службовця є державне пенсійне забезпечення у порядку і на умовах, які встановлені Федеральним законом про державне пенсійне забезпечення громадян РФ, які проходили державну службу та їх сімей. Перелік цих гарантій та прав не є вичерпний.

¹Собрание законодательства Российской Федерации.- 2001. — № 52 (ч.1). — Ст. 4920 (24 декабря).

²Там само. — 2001. — № 51. — Ст. 4831 (17 декабря).

³Там само. — 2003. — № 22.- Ст. 2063 (2 июня).

⁴Там само. — 2004. — № 31. — Ст. 3215 (2 августа).

Згідно із Федеральним законом РФ “Про державне пенсійне забезпечення в РФ” право на пенсію по державному пенсійному забезпеченню мають: федеральні державні службовці, військово-службовці, учасники Великої Вітчизняної війни, громадяни, які постраждали внаслідок радіаційних та техногенних катастроф та непрацездатні громадяни.

Відповідно до Федерального Закону РФ “Про трудові пенсії у РФ” федеральним державним службовцям за вислугу років призначається пенсія при наявності стажу державної служби не менше 15 років у розмірі 45 відсотків середньомісячної заробітку. За кожен повний рік стажу державної служби більше 15 років пенсія за вислугу років збільшується на 3 відсотки середньомісячного заробітку. При цьому загальна сума пенсій за вислугу років і зазначених частин пенсії по старості (інвалідності) не може перевищувати 75 відсотків середньомісячного заробітку федерального державного службовця.

Розмір пенсії за вислугу років федеральних державних службовців обчислюється з їх середньомісячного заробітку за останні 12 місяців федеральної державної служби, які передують дню її припинення або дню досягнення ним віку, який дає право на трудову пенсію, що передбачена Федеральним Законом РФ “Про трудові пенсії в РФ”.

Окрім вищенаведених законів, правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців здійснюється Указом Президента РФ від 15 червня 1999 року № 755 “Про внесення змін та доповнень до указу Президента РФ від 16 серпня 1995 року № 854 “Про деякі соціальні гарантії особам, які заміщують державні посади РФ і посади федеральних державних службовців”⁵.

Зазначений указ встановлює, що особи, які заміщали державні посади РФ на постійній основі не менше одного року і отримували заробітну плату за рахунок коштів федерального бюджету, які звільнені з посади зв’язку з припиненням повноважень

⁵Режимний доступ: // www.businesspravo.ru/Docum/Documlist_DocumFolderID_348_CPage_7.html.

(у тому числі і дочасно), за винятком випадків припинення повноважень, що пов'язані із винними діями, мають право на щомісячну доплату до державної пенсії, що призначена у відповідності до законів Російської Федерації.

Щомісячна доплата до державної пенсії зазначеним особам встановлюється у такому розмірі, щоб сума державної пенсії і щомісячної доплати до неї при заміщенні державної посади РФ від одного до трьох років, складала 55 відсотків, більше трьох років — 75 відсотків їх місячної заробітної плати.

Щомісячна доплата до державної пенсії не встановлюється особам, яким у відповідності до законодавства РФ призначена пенсія за вислугу років або щомісячне довічне утримання.

Щомісячна доплата до державної пенсії встановлюється за заявою особи, яка претендує на цю доплату, рішенням керівника відповідного органу, де особа займала відповідну посаду. Якщо державний службовець повертається на службу, така доплата призупиняється на час служби.

Розмір щомісячної доплати до державної пенсії перераховується із дотриманням вищевикладених правил про збільшення у централізованому порядку місячного грошового утримання по відповідних державних і федеральних посадах і при виділенні відповідних коштів федеральним бюджетом на відповідний рік

Крім цього, указ зберігає за державними службовцями і членами їх сімей медичне та санаторно-курортне обслуговування, яким вони користувались перебуваючи на державній службі РФ.

Попри те, що країни СНД до 1991 року були у складі однієї держави, сьогодні їх національне законодавство відрізняється одне від одного рядом особливостей. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у Республіці Білорусь регулюється Декретом Президента Республіки Білорусь від 9 вересня 1997 року, № 16 “Про деякі заходи по впорядкуванню матеріального і соціального забезпечення службовців державного апарату і прирівняних до них осіб”⁶.

⁶ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. — 1997. — № 25. — Ст.842.

Згідно з Декретом державні службовці мають право на відставку при наявності загального трудового стажу для чоловіків не менше 30 років, для жінок не менше 25 років і стажу роботи на державній службі не менше 20 років. При виході у відставку державним службовцям виплачується вихідна допомога у розмірі трьох середньомісячних зарплат по займаній посаді.

Державні службовці мають право на пенсію за вислугу років при досягненні чоловіками 55 років, жінками 50 років і при наявності стажу роботи на державній службі не менше 20 років.

Пенсія за вислугу років державним службовцям призначається у розмірі 50 відсотків заробітної плати за будь-які 5 років підряд із останніх 15 років роботи на посадах, які дають право на пенсію за вислугу років, але не менше мінімального розміру за віком. За кожен повний рік роботи на державній службі після досягнення чоловіками 55 років, жінками 50 років (при стажі державної служби не менше 20 років) розмір пенсії збільшується на чотири відсотка заробітної плати, але не більше ніж на 20 відсотків.

Заробітна плата для обчислення пенсії за вислугу років у частині, що не перевищує десятикратну базову величину, враховується повністю, а решта у розмірі 50 відсотків. При цьому розмір заробітної плати, із якої обчислюється пенсія за вислугу років, не може перевищувати розмір середньої заробітної плати по республіці. При досягненні чоловіками 60 років, жінками 55 років пенсія за вислугу років виплачується у повному розмірі.

Проаналізувавши вище викладене, можна зробити висновок, що схожість законодавства Росії, Білорусії та України є, але між ними також існує і ряд відмінностей. Однаковий у країнах є пенсійний вік для жінок 55 років і для чоловіків 60 років. Стосовно ж стажу державної служби, то він різний у Росії він складає 15 років у Білорусії 20 років, в Україні ж 10 років.

Як і в Україні, у Росії та Білорусії пенсійне забезпечення державних службовців виділене в окремий інститут правового регулювання, а проведені пенсійні реформи правового регу-

лювання пенсійного забезпечення громадян не були поширені на державних службовців.

Питання правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців активно досліджується і вченими-юристами Західної Європи. Одним із таких наукових пошуків є робота французької дослідниці Крістін Леаль “Програма пенсійного забезпечення державних службовців в країнах учасниках Європейського Союзу”⁷ (“Regimes de retraite des fonctionnaires dans les pays membres de l’Union europeenne”). Автор роботи поділяє пенсійне забезпечення громадян на спеціальний (пенсійне забезпечення державних службовців) та загальний (пенсійне забезпечення громадян, що не є державними службовцями) пенсійні режими. Крістін Леаль класифікує пенсійні режими на п’ять категорій.

Перша категорія — відсутня будь-яка різниця між пенсійними режимами державного та приватних секторів. Ці країни відмовились від розмежування пенсійного забезпечення на спеціальне та загальне. Такий підхід до вирішення даного питання пояснюється історичними та культурними особливостями. Наприклад, у 90-ті роки, країни Східної Європи вирішили переглянути привілеї, якими користувались колишні службовці комуністичної номенклатури. Таким чином, у Польщі, Чеській Республіці та Угорщині немає різниці між обома режимами, навіть якщо існують відмінності у строках роботи для суддів та військових.

Друга категорія — існують розділені на приватний та державний режими, хоча вони користуються однорідною допомогою. Найбільш яскравим прикладом є Фінляндія. Національна пенсійна система поширюється як на працівників державного, так і на працівників приватного секторів у вигляді однакових пенсій. Одна пов’язана з місцем роботи, а інша з місцем проживання (остання гарантована у випадку, коли першим не можуть користуватися). Така еквівалентність була реалізована

⁷ *Leal Christine. Regimes de retraite des fonctionnaires dans les pays membres de l’Union europeenne. Режимний доступ:*

//www.csed.eu/cseseite/accueil.nsf/url/rattachementfichesCL/\$file/Intervention%20CL%20Maroc%20mars%2007.pdf.

під час реформ 1993 та 1995 років.

Третя категорія — пенсійний режим державного сектора інтегрований у національний (загальний) режим. Він характеризується тим, що пенсії виплачуються без привілеїв, але державні службовці або їх певна частина отримують додаткову пенсію.

Четверта категорія — пенсійний режим, який частково інтегрований в приватний режим. Ця категорія рідко зустрічається у країнах ЄС, вона є характерною для Японії, де державні службовці користувались спеціальним режимом (до 1985 року). До країн ЄС, які частково можна віднести до цієї категорії, належить Франція та Бельгія. Державні службовці користуються умовами загального режиму, якщо їх стаж державної служби складає менше 15 років.

П’ята категорія — пенсійний режим для державного сектора повністю відрізняється (відмінний) від загального режиму. До країн, у яких діють такі режими, відносяться: Франція, Бельгія, Люксембург, Данія, Австрія, Португалія, Іспанія (для центральних органів влади). Системи, які існують для державного сектора не є однаковими. Так, Бельгія уніфікує режим державного сектора з приватним режимом. Нововведення були реалізовані у рамках реформи, що називалась “Сорегніс 2000”. Подібні реформи були проведені і в інших країнах ЄС. Ще донедавна такі режими існували в Австрії та Люксембурзі. Уряди почали об’єднувати спеціальний режим із загальним. Це також зустрічається в режимах з додатковою пенсією, серед яких способи функціонування та фінансування відрізняються.

Існування спеціальних режимів пов’язане з історією та традиціями кожної країни. Державні службовці стали першими, кого почали страхувати і виплачувати пенсію, яка дозволяла їм гідно жити після виходу у відставку. Це був і залишається обов’язок держави, що виражається у пенсійному забезпеченні колишніх державних службовців. Така виплата виправдовувалась специфічністю державної служби, коли службовець, працюючи на державу, після виходу у відставку не мав засобів до існування. Сьогодні цей спеціальний статус ставиться під сумнів. Треба та-

кож врахувати, що державна служба у різних країнах вибудована по-різному, але зберігається єдина тенденція про зближення правових режимів державного та приватного секторів.

Не менш важливим при обчисленні пенсії є пенсійний вік. Він однаковий, як для працівників державного, так і для працівників приватного секторів і коливається від 60 до 65 років. Пенсійний вік залежить від середньої тривалості життя та від фінансового стану пенсійної системи. У деяких країнах відсутній конкретно зафіксований пенсійний вік. Таким чином вводяться більше гнучкості у вибір моменту виходу на пенсію (Фінляндія, Німеччина, Данія). У цих країнах закріплені тільки максимальний і мінімальний пенсійний вік. Це викликано окремими статутами, які регулюють певні галузі, та традиціями певної країни. У державному секторі вони найбільш часто зустрічаються в пенсійному забезпеченні службовців правоохоронних органів, військовослужбовців, у системі правосуддя, а також в сфері охорони здоров'я та освіти. Також зберігається тенденція, яка була закріплена у рекомендації Європейської Комісії, щоб до 2020 року встановити однаковий для чоловіків та жінок пенсійний вік. У країнах, де існують спеціальні режими, пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється з державного бюджету. До реформи 1996 року у Німеччині, Данії та Італії державні службовці не брали участі у фінансуванні своєї пенсії (не відраховували пенсійні внески). У Франції, Бельгії та Ірландії державні службовці вносять мінімальні відрахування. Розмір відрахувань може бути різним, у залежності від категорії, функцій і статусу державного службовця. У країнах, де немає спеціальних пенсійних режимів, службовці роблять внески на рівні із працівниками приватного сектора. Винятком можуть бути тільки особливо важкі та шкідливі умови праці, це відображається у законодавстві (підземні, гірські роботи тощо).

Розмір пенсії державних службовців залежать від пенсійних режимів, що існують у конкретній країні, а саме, від “замінної ставки” (“*taux de remplacement*”). У країнах, де існують спеціальні режими, для службовців державного сектора

“замінна ставка” вища ніж у інших країнах. Вона коливається від 70 % до 100 % (Португалія і Греція до реформ). У Франції, Бельгії, Данії та Іспанії така ставка не стійка, вона залежить від чину державного службовця. У цих країнах важливі особисті внески, які є однаковими як у державному, так і у приватному секторах. Тому “змінна ставка” коливається між 40-60 відсотками. У згаданих вище країнах Східної Європи, Сполученому Королівстві Великобританії, Північній Ірландії, а також США, “замінна ставка” відрізняється характерними для цих країн, обставинами і коливається між 44-90 відсотками. У Австрії та Німеччині “замінна ставка” нижча. У реальності, вона не завжди враховується, оскільки, щоб досягти максимального рівня ставки, службовцям необхідно досягнути максимального строку внесення пенсійних вкладів. Крім цього, деякі суми не включаються у додаткову пенсію. У Швеції її розмір складає більше 10 %, у Німеччині 15 %, а у Австрії дорівнює 10%.

Проведення реформи пенсійного забезпечення є актуальним у всі часи, адже закони, що регулюють дані відносини повинні передбачати майбутнє осіб, які вже є на пенсії і осіб, які працюють, але у майбутньому вийдуть на пенсію. Що стосується гармонізації правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців і громадян, які працюють у інших сферах та галузях, то вона відбувалась трьома шляхами.

Першим, найбільш поширеним шляхом, було проведення пенсійної реформи у приватному секторі, а потім розповсюдження цих правових норм на державний сектор (державних службовців) (Португалія, Норвегія). Другий шлях передбачав реформування одночасно усіх сфер, не поділяючи їх на приватні та державні сектори (Франція, Японія). Третім, менш розповсюдженим шляхом, було проведення пенсійної реформи у державному секторі, а пізніше розповсюджено на приватний сектор (Фінляндія).

Реформування пенсійного забезпечення державних службовців зумовлене трьома основними причинами. Перша — економічна причина. Існуючі пенсійні режими стали обтяжливим

для національних бюджетів. Друга — демографічна причина. Існує загальна тенденція зменшення кількості державних службовців і удосконалення системи управління. Тому ті службовці, які працюють і роблять внески, не зможуть у повній мірі утримувати тих службовців, які вийшли у відставку. Третя причина — громадський тиск на уряди країн, у яких існують спеціальні режими. Вони вимагають або зменшити рівень привілеїв до мінімальних, або їх відміни взагалі.

Продовжуючи вивчати законодавство іноземних держав, що визначає правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців необхідно відмітити напрацювання законодавчих органів країн Центральної та Східної Європи. Проведені у цих країнах пенсійні реформи є добрим прикладом для українського законодавця, адже до 1991 року ці країни або були у складі Радянського Союзу (країни Прибалтики), як Україна, або відносились до країн “соціалістичного табору” (Угорщина, Польща, Словаччина). Ці країни провели реформи своїх пенсійних систем майже одночасно, але з деякими відмінностями. Найбільш комплексним дослідженням даного питання є “Програма пенсійного забезпечення державних службовців”⁸ (“Civil service pension schemes sigma papers”).

Проведення пенсійної реформи у Латвії припало на 1995 рік. Ця реформа визначила, що у Латвії існує єдина загальнонаціональна система пенсійного забезпечення. Службовці у всіх секторах підпорядковані цій системі без поділу за спеціальними умовами та окремими групами і розповсюджується на усі види штатів та усі категорії державних службовців. Згідно із пенсійною системою Латвії пенсії поділяються на два види: трудові пенсії (по старості, при втраті працездатності (інвалідності), на випадок втрати годувальника) та соціальні пенсії. Тільки для військовослужбовців та працівників органів внутрішніх справ існує своя професійна програма пенсійного забезпечення.

Право на пенсію ґрунтується на встановлених державою

⁸ Civil service pension schemes sigma papers: No. 10. Режимний доступ: // www.npan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006714.pdf.

пенсійному віці та тривалості служби. У Латвії він складає 60 років для чоловіків зі стажем служби 25 років та 55 років для жінок зі стажем 20 років. Будь-який максимальний вік відсутній. Пенсійний вік може бути нижчим, а тривалість служби менша для спеціальних груп людей, таких як: інваліди, жінки, які мають більше п'ятеро дітей, діти-інваліди.

Розмір пенсії базується на тривалості служби і середньомісячній зарплаті. Пенсія складається із основної пенсії та додаткової пенсії. Основна пенсія складає 30 відсотків середньомісячної зарплати, а додаткова — 10 відсотків середньомісячної зарплати, поділеної на 25 і помноженої на тривалість служби. Максимальний строк служби, який береться до уваги, складає 38 років. Наприклад: строк служби 38 років. Середньомісячний заробіток — 82,35 Ls (lats).

1) 30 % від 82,35 Ls = 24,70 Ls, що і є основною пенсією.

2) 10 % від 82,35 Ls = 8,32 Ls. $8,32 \text{ Ls} / 25 = 0,32 \text{ Ls}$. $0,32 \text{ Ls} \times 38 = 12,51 \text{ Ls}$. Тобто, додаткова пенсія складатиме — 12,51 Ls.

3) Повна пенсія 24,70 Ls + 12,51 Ls = 37,21 Ls.

Що ж стосується пенсії на випадок втрати працездатності, то вона складається з соціальної пенсії плюс 20-40 відсотків повної пенсії (у залежності від ступеня інвалідності). Мінімальна пенсія при втраті працездатності складає 70-100 відсотків мінімальної заробітної плати.

Пенсія на випадок втрати годувальника складається з соціальної пенсії та додаткової пенсії. Додаткова пенсія розрахована як 40 відсотків доходу померлого на кожного члена сім'ї. Додаткова пенсія не може перевищувати середньомісячного доходу годувальника. Соціальна пенсія — 50-100 відсотків від мінімальної зарплати.

Пенсійне забезпечення Латвії фінансується із державного бюджету. Дохід від соціального податку фінансує основні соціальні виплати держави. Розмір соціального податку складає 38 відсотків від заробітної плати, з них 37 відсотків платить роботодавець (держава), а 1 відсоток службовець.

Пенсійна реформа у Естонії була започаткована 17 березня

1993 року. Тоді було визначено, що державні службовці підпадають під загальнодержавну систему пенсійного забезпечення, яка розповсюджується на всіх службовців за винятком окремих категорій. Загальний пенсійний вік у 1995 році складав 61 для чоловіків та 56 для жінок. Починаючи з 1994 року, пенсійний вік поступово підвищувався на 6 місяців кожного року, до того часу поки він не досяг позначки 65 років для чоловіків та 60 років для жінок. Вже у 2003 році ця мета була досягнута. У Естонії для того, щоб отримувати пенсію, потрібно мати мінімальний стаж служби 15 років. Інститут ранніх пенсій (пільговий вихід на пенсію) у Естонії відсутній, рання відставка можлива тільки для тих категорій працівників, які зайняті на особливо важких роботах або роботах з шкідливими умовами праці.

Для того, щоб заохотити громадян працювати довше, у Естонії діє система прогресивного підвищення пенсії разом із строком служби. У період служби з 15 до 19 років, пенсія збільшується на 1,7 відсотка за кожен рік. Період з 20 до 24 років, збільшується на 1,8 відсотка. Період 25 до 29 років, збільшується на 1,9 відсотка. Період з 30 до 34 років, збільшується на 2,2 відсотка. Період з 35 до 39 років, збільшується на 2,3 відсотка. Якщо строк служби перевищив 40 років, то пенсія збільшується на 2,5 відсотка національної пенсії за кожен рік подальшої служби. Максимальний вік відсутній.

Згідно із законом Естонії "Про державну службу", який набрав чинності з 1 січня 1996 року, державні службовці мають право на доплату до основної пенсії. Розмір такої доплати залежить від строку служби державного службовця і розміру пенсії по старості. А саме: 10-15 років служби збільшують пенсію по старості на 10 відсотків, 16-20 років на 20 відсотків, 21-25 років на 25 відсотків, 26-30 років на 40 відсотків, більш ніж 30 років служби на 50 відсотків. Ця доплата до пенсії за віком виплачується із державного бюджету.

Що стосується фінансування пенсії за віком, то незалежно від форми власності юридичної особи (наймача), така юридична

особа має щомісячно сплачувати пенсійні страхові внески у розмірі 20 відсотків заробітної плати працівника. Однак згаданий закон не розповсюджується на такі категорії службовців, як: Президент Естонії, депутати парламенту, міністри, державні диспетчери, канцлери правосуддя, президент естонського банку, судді, поліцейські, військовослужбовці та прикордонники.

Державні службовці у Литві підпорядковуються загальносоціальним програмам пенсійного забезпечення. Спеціальним пенсійним забезпеченням користуються військовослужбовці, поліція, органи безпеки та правосуддя. Ці та інші положення були викладені у реформі пенсійного забезпечення, яка почала діяти з 1 січня 1995 року.

Основними вимогами отримання пенсії є пенсійний вік для жінок 60 років для чоловіків 62,5 роки (у 1995 році він складав 55 років для жінок та 60 років для чоловіків). Для того, щоб отримувати мінімальну пенсію, необхідно мати 15 річний стаж служби. Для отримання повної пенсії, необхідно мати 30 річний стаж (у 1995 році він складав 20 років). Такий загальний пенсійний вік розповсюджений і на державних службовців.

Розмір пенсії ґрунтується на тривалості служби та на найвищому заробітку за 25 років. У середньому розмір пенсії складає 45 відсотків від середньомісячної заробітної плати.

Основною вимогою для отримання пенсії по інвалідності є втрата працездатності, підтверджена уповноваженою установою та необхідний стаж роботи для даного віку.

У разі втрати годувальника один із подружжя або дитина мають право на пенсію, якщо особа, яка померла, має необхідний стаж роботи, що відповідає віку даної особи, як і у випадку втрати працездатності. У такому випадку один із подружжя має право на пенсію по втраті годувальника, якщо він має спільну із померлим дитину, молодшу 18 років, якщо така особа через п'ять років досягне пенсійного віку. Сирота, молодша 18 років, має право на пенсію по втраті годувальника у розмірі, що складає пенсію за вислугу років померлого.

Розміри пенсії по інвалідності та по втраті годувальника роз-

раховуються так само, як і пенсія по старості, і в середньому складають 50 відсотків заробітної плати.

Фінансування пенсійного забезпечення у Литві покладено на Соціальний страховий фонд, який відокремлений від державного бюджету. Внески на пенсійне страхування складають 30 відсотків від зарплати службовця, їх платить роботодавець (наймач). Один відсоток від зарплати сплачує сам державний службовець.

Продовжуючи дослідження законодавства зарубіжних країн, необхідно відобразити основні принципи пенсійного забезпечення у країнах колишнього “соцтабору”.

Восени 1991 року постановою угорського парламенту визначила стратегію впровадження параметричної і структурованої реформи угорської системи пенсійного страхування. Сьогодні в Угорщині діє Національна пенсійна система — це одне із основних положень пенсійної реформи. Усі службовці як державного (публічного), так і приватного секторів охоплені цією пенсійною системою.

Пенсійний вік в Угорщині складає 60 років для чоловіків та 55 років для жінок. Ті, хто досяг цього віку та мають стаж роботи 20 років, набувають права отримувати повну пенсію. Ті, хто мають стаж роботи менший 20 років, але більше ніж 10 років, отримують часткову пенсію.

Пенсія за віком в Угорщині визначається за тривалістю трудової діяльності. Для прикладу, розмір пенсії після 10 років служби складає 33 відсотки середньомісячної заробітної плати за останні сім років. Розмір пенсії з 30 річним стажем складає 68 відсотків заробітної плати.

Що ж стосується пенсії по втраті працездатності, то в Угорщині її розмір залежить від ступеню непрацездатності, строку служби, віку та останньої заробітної плати. Максимальний розмір пенсії при втраті працездатності складає 63 відсотка останньої заробітної плати.

Право на пенсію у випадку втрати годувальника виникає у особи, яка досягла пенсійного віку або має право на пенсію за віком. Пенсія у випадку втрати годувальника є постійною, якщо

особа досягла пенсійного віку або є непрацездатною, або має на утриманні двох неповнолітніх дітей. В іншому випадку така пенсія є тимчасовою і може виплачуватись на протязі одного року. Розмір такої пенсії для одного із подружжя складає половину від пенсії за віком або пенсії по втраті працездатності. Такий же розмір отримують і сироти.

Особливістю державної служби є те, що при виході на пенсію державний службовець має право на вихідну допомогу у розмірі 12 місячних заробітків, але тільки у тому випадку, коли стаж державної служби складає 20 років.

Щодо пенсійних внесків, то в Угорщині роботодавець сплачує 44 відсотки заробітної плати як страховий внесок. Із 44 відсотків, 24,5 направляються у Пенсійний фонд, 19,5 — у фонд здоров'я. Службовець зобов'язаний сплатити 6 відсотків до Пенсійного фонду та 4 відсотки до фонду здоров'я. У цілому пенсійна система фінансується на 30,5 відсотків внесками, а решта податками.

Реформування пенсійної системи державних службовців у Польщі почалось, як і у більшості країн Східної та Центральної Європи, у 90-ті роки після розпаду СРСР.

У Польщі функціонують три основні національні програми пенсійного забезпечення. Перша програма — службовці. Вона охоплює всіх службовців як приватного, так і публічного секторів. Друга програма — фермери. Доходи у цій системі фінансуються окремим фондом, яким керує Сільськогосподарський соціальний страховий банк. Третя програма — військові та правоохоронні органи. Їх робота цілком оплачується державним бюджетом. Відокремлення пенсійного забезпечення державних службовців і працівників приватного сектору у Польщі відсутнє.

Службовці мають право на пенсію по старості при наявності двох умов: пенсійного віку та страхового стажу. Пенсійний вік у Польщі для чоловіків складає 65 років і для жінок 60 років. Страховий стаж для чоловіків складає 25 років та для жінок 20 років відповідно.

Пенсія по старості у Польщі складається із двох частин.

Перша частина не залежить ні від тривалості служби, ні від загальнообов'язкових внесків. Кожен відставний пенсіонер має право на 24 відсотки від зарплати. Друга частина пропорційна страховому періоду, 1,3 відсотка за рік від основного відрахування та 0,7 відсотка за рік, коли відрахування не проводились. Страховий стаж включає у себе всі періоди, як періоди сплачених внесків, так і періоди несплачених внесків.

Що стосується пенсії при втраті працездатності (інвалідності), то вона залежить від трьох умов. Наявність однієї із трьох груп інвалідності, що визначені медичним управлінням по недієздатності та зайнятості, а також тривалість страхового періоду (у залежності від віку). Втрата працездатності має статись або у період служби, або 18 місяців після відставки. Така пенсія виплачується так само, як і пенсія за віком.

Право на отримання пенсії у разі втрати годувальника мають один із подружжя або сирота, якщо померлий підлягав пенсійному забезпеченню за віком або інвалідністю. Один із подружжя отримує пенсію у разі втрати годувальника, якщо вдова досягла 50 річного віку, вдівець досяг 65 річного віку або один із них є інвалідом, або вони мають на отриманні дитину, молодшу 16 років. Сирота або утриманець мають право на пенсію, якщо вони молодші 16 років або навчаються (але не старші 25 років) або є інвалідами. Розмір пенсій залежить від встановленого відсотка від заробітної плати, яка була б обчислена, якщо б службовець був живий.

Фінансування пенсій покладено на Соціальний страховий фонд. Він складається із обов'язкових внесків, що сплачуються винятково роботодавцями (наймачами) на рівні 45 відсотків від заробітної плати, а також із державних субвенцій.

Пенсійне забезпечення у Словацькій Республіці класично відображається у трьох видах пенсій: пенсії за віком, втраті працездатності (інвалідності) та на випадок втрати годувальника. Державні службовці підпадають під загальнодержавну систему пенсійного забезпечення. Реформування пенсійного забезпечення у Словаччині почалось із 1992 року.

Умови і розмір пенсії залежить від типу роботи, що поділені на три категорії. I — категорія, в основному шахтарі, персонал авіаліній та деякі інші професії. II — категорія, особи, які при виконанні своїх службових обов'язків можуть захворіти інфекційними хворобами, а також працівники, зайняті на роботах з радіоактивними та отруйними речовинами. III — усі інші службовці та працівники. Близько 90 відсотків державних службовців відносяться до цієї категорії.

Нормальний пенсійний вік для чоловіків складає 60 років, але якщо працівник працює з особливо важкими умовами праці, то у такому випадку пенсійний вік складає 55 років. Що ж стосується пенсійного віку жінок, то важливу роль у цьому питанні відіграє кількість дітей. Якщо у жінки немає дітей, то пенсійний вік складає 57 років, за кожен дитину пенсійний вік жінки зменшується на один рік, якщо ж вона має п'ять і більше дітей, то пенсійний вік становить 53 роки. Для того щоб отримувати повну пенсію, і жінці, і чоловіку необхідно мати 25 річний стаж служби. Часткову пенсію можуть отримувати чоловіки з пенсійним віком 65 років і стажем служби не менше десяти років. Таким же правом користуються і жінки у віці 60 років зі стажем роботи не менше 20 років.

Повна пенсія службовця зі стажем служби 25 років складає 50 відсотків від заробітної плати. Якщо службовець продовжує працювати після досягнення стажу роботи 25 років, то його пенсія збільшується на один відсоток за рік.

Пенсія по інвалідності обчислюється двома різними способами у залежності від ступеню втрати працездатності. Розмір може складати повну пенсію або 50 відсотків пенсії у випадку часткової втрати працездатності.

Розмір пенсії на випадок втрати годувальника для одного з подружжя складає 60 відсотків, для сироти 30 відсотків від пенсії по старості годувальника. Вдова має право отримувати пенсію у випадку втрати годувальника, якщо вона інвалід або має неповнолітню дитину, або має трьох дітей, або їй 45 років і вона виховала двох дітей, або старша 50 років. Якщо ж вдова не відповідає

вище перерахованим умовам, вона може отримувати таку пенсію тільки на протязі одного року. Вдівець має право на пенсію, якщо у нього є одна неповнолітня дитина. Така гендерна дискримінація не відповідає міжнародним вимогам рівності статей, але, як бачимо, такі норми існують у країнах-членах Європейського Союзу.

Питаннями фінансування пенсійного забезпечення у Словаччині займається Словацький пенсійний офіс. Щодо внесків, то 20 відсотків вносить роботодавець і 5,9 відсотків від зарплати службовець.

Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи є яскравим прикладом відсутності спеціальних пенсійних режимів. Після проведених реформ на початку 90-х, ці країни відмовились створювати привілейовану категорію громадян. Загальнодержавне пенсійне забезпечення поширюється у цих країнах як на працівників приватного, так і на працівників державного секторів. Саме такий досвід країн колишнього “соцтабору” є цікавим для України. Адже сьогодні активно ведуться дискусії про те, чи потрібен спеціальний пенсійний режим для пенсійного забезпечення державних службовців.

Продовжуючи дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців зарубіжних країн, необхідно більш детально вивчити питання, як ці відносини регулюються у країнах Західної Європи.

Більш ґрунтовне вивчення цього питання провів і узагальнив Департамент фінансів Ірландії, вони викладені у “Попередньому огляді пенсійного забезпечення державних службовців у інших країнах” (“Preliminary review of public service occupational pension arrangements in other countries”)⁹. У більшості країн існує спеціальний пенсійний режим для державних службовців, який закріплений у законодавстві, але у цих правових режимах

⁹ Preliminary review of public service occupational pension arrangements in other countries. // Режимний доступ: www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/psp/pensch7.htm.

важливу роль відіграють колективні договори, які, власне, і формують підстави та умови для пенсії. Вони існують з 1 січня 1996 року у Швеції, Італії, Нідерландах та Данії (тільки для місцевої влади). Зазвичай, спеціальні пенсійні режими існують “автономно” і не пов’язані із загальнодержавною системою пенсійного забезпечення, але у Данії, Швеції, Швейцарії, Нідерландах та Великобританії вони є додатковими.

У Європі немає єдиного мінімального стажу роботи на державній службі, який надає право отримувати спеціальну пенсію. Взагалі не існує поняття мінімального стажу державної служби у Нідерландах, Швеції, Швейцарії та Великобританії. В інших країнах цей мінімум коливається від одного місяця у Фінляндії до 15 років у Франції, Австрії, Португалії та Іспанії. У Ірландії, Бельгії, Німеччині та Італії мінімальний старок служби складає п’ять років.

Що ж стосується пенсійного віку, то це питання також вирішується по-різному. Слід зазначити, що у законодавстві існують поняття мінімального та максимального пенсійного віку. Мінімальний пенсійний вік — це момент, з якого особа отримує право на пенсію, але з правом продовжувати працювати. Максимальний пенсійний вік — це момент, коли особа зобов’язана виходити на пенсію. У зв’язку з демографічними та економічними особливостями деякі країни створюють несприятливі умови для виходу на пенсію у мініальному віці див. табл. 1.1.

Примітки:

(i) якщо службовець іде у відставку у віці меншому 67 років, пенсія зменшується на 0,5 відсотка на протязі кожного року між віком відставки і 67 років;

(ii) до 1993 року максимальний пенсійний вік був 63 роки. Для всіх службовців, які вступили на службу після 1993 року, максимальний пенсійний вік складає — 65 років. Для тих, хто 1993 року перебував на державній службі, максимальний пенсійний вік коливається між 63 та 65 роками. Службовці можуть звільнитись у віковому проміжку, який є на п’ять років менший від максимального. Але пенсія таких службовців буде змен-

Країни	Пенсійний вік		Страхове або еквівалентне зменшення пенсії, де відставка має місце перед певним віком у межах мінімального та максимального діапазону
	мінімальний	максимальний	
Австрія	60	65	-
Бельгія	60	65	-
Данія	60	70	так (i)
Фінляндія	60 (ii)	65 (ii)	так (ii)
Франція	60	65	-
Німеччина	62 (iii)	67 (iii)	так (iii)
Греція	60	65	-
Італія	57 (iv)	65	-
Люксембург	57	65	-
Нідерланди	61 (v)	65	-
Португалія	60 (vi)	70	-
Іспанія	60 (vii)	65	-
Швеція	61	65	так (viii)
Швейцарія	60	65	так (ix)
Великобританія	50 (x)	60 (x)	так (x)

Таблиця 1.1.

шена на 0,5 відсотка за кожен місяць ранньої відставки;

(iii) мінімальний пенсійний вік 62 роки, але невдовзі він складатиме 63 роки. Пенсія буде зменшена на 3,6 відсотка за кожен рік ранньої відставки. Максимальний пенсійний вік 67 років, але звичайний вік відставки 65 років;

(iv) службовець має право йти на пенсію у віці 57 років, якщо у нього стаж державної служби складає 35 років. Якщо ж стаж державного службовця складає 40 років, він може йти на пенсію у будь-якому віці;

(v) відсутні будь-які умови ранньої відставки, але у відставку можна йти не раніше 61 року;

(vi) рання відставка можлива у будь-якому віці, якщо службовець має не менше 36 років стажу державної служби;

(vii) службовці мають право піти на пенсію з 60 років, якщо стаж державної служби складає мінімум 30 років;

(viii) службовці можуть звільнитись в любий час починаючи

з 61 року зі зменшенням пенсій на 0,4 відсотка за кожен місяць ранньої відставки;

(ix) особа, яка звільняється у віці меншому 62 років або коли трудовий стаж менший 40 років, пенсія зменшується відповідно до вказаних розрядів;

(x) нормальний пенсійний вік — 60 років, особа може звільнитися у віці 50 років. Це призведе до страхового зменшення пенсії на 5 відсотків та 2,5 відсотка за кожен рік ранньої відставки.

Не можна оминати увагою питання розміру пенсії залежно від заробітної плати та можливість її збільшення, продовжуючи працювати після виходу на пенсію по досягненні мінімального віку. Загальною тенденцією у європейських пенсійних системах є лінійна прогресія “чим довше працюєш, тим вища пенсія”. Це можна побачити у нижченаведеній таблиці 1.2. максимального стажу, максимального збільшення пенсії та максимального рівня пенсії у діапазоні європейських країн.

Країни	Максимальний строк служби у роках	Норма збільшення за рік служби (як % пенсії)	Максимальна пенсія у % від зарплати
Австрія	40	(i)	80 % останньої зарплати
Бельгія	45	1/60 (1,667 %)	75 %
Данія	37,5	(ii)	57 %
Фінляндія	40	1,5 %	60 %
Франція	40	2 %	75 %
Німеччина	40	1,875 %	75 %
Греція	40	1,714 % (iii)	69 %
Італія	40	(iv)	80 % (iv)
Люксембург	40	(v)	83 %
Нідерланди	40	1,75 %	70 %
Португалія	40 (vi)	2 %	80 %
Іспанія	35	(vii)	100 % (vii) від мінімальної зарплати
Швеція	30 (viii)	-	73 %
Швейцарія	40	(ix)	65 %
Великобританія	40	1/80	66 %

Таблиця 1.2.

Примітки:

(i) дохід пенсії базується на основному заробітку, який складає 80 % від останньої заробітної плати. Підстави обчислення — 50 відсотків за 15 років служби плюс 2 відсотки на протязі кожного року до досягнення максимального стажу 40 років. Максимальна пенсія еквівалентна 80 відсоткам розглянутої винагороди;

(ii) дохід пенсії базується на пенсійному заробітку, який є індивідуальним основним заробітком, нижчий ніж заробіток, фактично отриманий. Підстави обчислення — 1,75 відсотка пенсійного заробітку для служби між 1 і 16 роками служби, 1,5 відсотка пенсійного заробітку між 17 і 32 роками служби, 1 відсоток пенсійного заробітку для служби між 33 і 37 роками;

(iii) ця система обчислення введена для нових працівників з 1 січня 1993 р.;

(iv) нова система введена для осіб, які поступили на службу після 1 січня 1996 року. Дохід пенсії визначається від кількості вкладів, які були внесені упродовж служби, розмір яких переоцінюється відповідно до прожиткового мінімуму і множиться на визначений коефіцієнт, який встановлюється кожні 10 років і залежить від пенсійного віку, тривалості життя та економічного розвитку. Максимальна пенсія складає 80 відсотків від заробітку;

(v) підстави обчислення — 20/60 пенсії за 10 років служби і по 1/60 за кожен рік до максимального стажу державної служби 40 років;

(vi) пенсія — основна винагорода, що встановлюється щорічно відповідно до закону про Державний бюджет. Пенсія обчислюється відповідно до строку служби. Максимальна пенсія еквівалентна в середньому 95,4 відсотка від останньої зарплати;

(vii) шведська система складається з двох частин. Перша частина — визначена система вкладів, де пенсія відображає дохід, зароблений особою на протязі усього трудового життя. Максимальна пенсія за цією частиною складає 60% заробітку.

Друга частина базується на середній заробітній платі за останні п'ять років служби. 30 років державної служби мають досягати максимальної пенсії і складати 13 відсотків від заробітної плати;

(ix) комбінація соціального забезпечення і професійної пенсії.

У зв'язку із збільшенням навантажень на бюджет країни державні службовці зобов'язані щомісячно робити певні страхові внески. В Австрії, Бельгії, Фінляндії, Франції, Греції, Італії, Португалії, Іспанії, Швеції, Швейцарії і Великобританії службовці платять визначений відсоток від заробітку. Розмір внеску коливається від 1,5 відсотка у Великобританії до 11,75 відсотків у Австрії. Загалом у країнах Європи у середньому він коливається у 7-10 відсотковому діапазоні. У Німеччині, Великобританії, Люксембурзі та Нідерландах ці внески виражаються у зменшенні рівня заробітку, оподаткування пенсії та часткової компенсації внеску підприємством. У Фінляндії, Італії, Нідерландах і Швеції існує також внесок юридичної особи. Найменший розмір внеску 17,25 відсотків заробітку у Швеції, найбільший 23,8 відсотків в Італії.

Важливим для дослідження є питання підвищення пенсій. Варто зазначити, що усі країни збільшують пенсію відставним державним службовцям, але методи збільшення відрізняються. У нижче наведеній таблиці 1.3. відображено методи підвищення пенсії у діапазоні європейських країн.

Що стосується джерел фінансування, то у більшості країн пенсії державним службовцям виплачуються з доходами, які вони отримують на підставі "pay-as-you-go" (солідарної системи) вирахувань із зарплати. Для цих цілей існує окремий фонд у Нідерландах, з січня 1996 року в Італії. У Фінляндії та Португалії такий фонд існує з жовтня 1996 року.

Усі вищезгадані країни пройшли свій шлях реформування. У багатьох з них він триває і сьогодні, але підвалини вже закладені розпочатими реформами. Основні напрямки реформ викладені у таблиці 1.4.

Країни	Метод підвищення пенсії
Австрія	Разом із зарплатою штатного службовця.
Бельгія	Комбінація прожиткового мінімуму та надбавок і зарплати штатного службовця.
Данія	Комбінація прожиткового мінімуму разом із зарплатою штатного службовця (проводиться раз на два роки).
Франція	Разом із зарплатою штатного службовця.
Німеччина	Пов'язаний із зарплатою державного службовця, яка підвищується відповідно до закону про загальне економічне зростання.
Греція	Комбінація прожиткового мінімуму і зарплати штатного службовця.
Італія	Разом з прожитковим мінімумом — система підлягатиме подальшому удосконаленню з 2009 року (попередньо разом з підвищенням зарплати (авт. — можливо надбавки) у державному та приватному секторах)
Люксембург	Комбінація прожиткового мінімуму і зарплати штатного службовця.
Нідерланди	Комбінація прожиткового мінімуму і зарплати штатного службовця.
Португалія	Комбінація прожиткового мінімуму і зарплати штатного службовця.
Іспанія	Разом з показником прожиткового мінімуму.
Швеція	Разом з показником прожиткового мінімуму.
Швейцарія	Разом з показником прожиткового мінімуму для професійного елемента та середньомісячної зарплати, збільшується і соціальне забезпечення
Великобританія	Разом з показником прожиткового мінімуму.

Таблиця 1.3.

Модифікації	Країни
Збільшення пенсійного віку	Фінляндія, Швеція
Велика гнучкість у пенсійному віці	Німеччина, Норвегія
Суттєві обмеження при ранніх відставках	Німеччина, Італія, Швеція
Суттєві обмеження щодо заходів обчислення пенсії і/або збільшення тривалості служби, що є необхідним для максимальної пенсії	Австрія, Франція, Португалія, Греція, Німеччина, Фінляндія

Введення мінімальної пенсії	Німеччина, Швеція
Інтеграція професійної пенсії із загальнодержавною програмою пенсійного забезпечення	Австрія, Греція, Іспанія
Введення системи відрахувань юридичною особою / службовцем або збільшення розміру такого відрахування	Австрія, Фінляндія, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція
Введення окремої форми фінансування пенсії (можливо з деякою системою вкладів)	Бельгія, Данія, Фінляндія, Італія, Швеція
Введення визначених схем внесків	Данія, Італія, Швеція
Приватизація пенсійного фонду (і велика гнучкість щодо строків пенсії)	Нідерланди
Укладення контрактів із програми пенсійного забезпечення на користь приватних заходів	Великобританія
Децентралізація влади для програм пенсійного забезпечення	Нідерланди

Таблиця 1.4.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що у країнах Західної Європи пройшли або проходять пенсійні реформи. Попри те, що спостерігається певна уніфікація пенсійного законодавства, у кожній країні залишаються свої особливості, пов'язані із правовими традиціями. Проведене дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у вище зазначених 15 країнах Західної Європи дає можливість рецепціювати найбільш досконалі правові формули регулювання цих відносин у законодавство України.

Виходячи з наведеного, варто зазначити, що проведене порівняльно-правове дослідження питання пенсійного забезпечення державних службовців у країнах СНД, Західної Європи та країнах Центральної та Східної Європи наочно показали багатогранність та неоднозначність даної проблематики.

РОЗДІЛ II

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

- 2.1. Поняття пенсії державного службовця і її класифікація**
 - 2.2. Правовідносини з пенсійного забезпечення державних службовців**
 - 2.3. Удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців**
-

2. 1. Поняття пенсії державного службовця і її класифікація

Правове регулювання пенсійного забезпечення — це урегульований правовими нормами механізм реалізації права громадян на пенсію. Тому для всебічного та ґрунтовного дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців, особливо, важливим є правильна дефініція пенсії. Пенсію державних службовців необхідно розглядати як невід’ємний елемент, структурну частину пенсійного забезпечення у цілому. Слід пам’ятати, що пенсія державного службовця є одним із різновидів пенсій, які визначені чинним законодавством (пенсія науково-педагогічних працівників, суддів, прокурорів тощо), але цьому виду пенсії притаманні певні особливості. Тому при визначенні поняття пенсії необхідно залучати загальнотеоретичні дефініції, які напрацьовані наукою права соціального забезпечення із зазначенням особливих, специфічних ознак, і тим самим, виділенням цієї пенсії із її загально-го значення у окремий, самодостатній вид.

Пенсія — це складне, багатогранне соціально-правове поняття. Етимологія терміну пенсія має латинське коріння *pensio* — платіж,

Відсутність єдиного підходу у регулюванні проблем пенсійного забезпечення державних службовців є позитивним і негативним одночасно. Це обумовлене історичними та правовими особливостями вищезгаданих країн. Сьогодні, коли реформа пенсійного забезпечення державних службовців в Україні вже назріла, наведені правові формули є цінними та корисними для вироблення свого шляху реформування даних відносин.

Один із найвідоміших у світі дослідників в галузі систем пенсійного забезпечення Едвард Вайтгауз (Edward Whitehouse) у своєму дослідженні “Пенсійна панорама. Пенсійні системи 53 країн”¹⁰ (“Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries”) зазначає, що реформування пенсійних систем відноситься до категорій центральних політичних питань, при чому як у розвинених, так і у країнах, що розвиваються. Разом з тим, це досить суперечлива та проблемна сфера, оскільки вимагає від урядів, що знаходяться під тиском нагальних проблем, вирішувати питання довготермінового планування. Кожна пенсійна реформа продовжує ідеологічні дискусії і часто призводить до вуличних демонстрацій. Але реформування проводити необхідно відповідно до вимог часу.

¹⁰ Уайтхауз Едвард. Пенсиянная панорама. Пенсионные системы 53 стран / Эдвард Уайтхауз; пер. с англ. — М.: “Весь мир”. — 2008. — С. 8.

виплата. У залежності від країни, політичного режиму, економічної кон'юнктури термін пенсія мав різні ознаки та особливості.

Поняття пенсії активно аналізувалось у радянській юридичній літературі, при його аналізі, вчені-юристи виходили із тогочасного законодавства. Є. І. Астрахан зазначав, що пенсіями називаються періодичні виплати, що здійснюються для матеріального забезпечення громадян у зв'язку зі старістю, інвалідністю, вислугою років, чи у зв'язку зі смертю годувальника¹.

В. А. Ачаркан у своїх дослідженнях зазначав, що така ознака, як періодичність виплат притаманна не тільки для пенсій, а властива більш широкому колу явищ. Така ознака як періодичність є властивою і заробітній платі, стипендії, субсидії тощо. Тому В. А. Ачаркан не включає її до своєї характеристики пенсії, але підтримує ряд ознак, таких як: виплати по старості, по інвалідності та у разі втрати годувальника. Названі ознаки він доповнює двома іншими. По-перше, пенсія — це грошова виплата, вона визначається за минулу працю чи суспільно-корисну діяльність та є постійним і основним джерелом засобів до існування. По-друге, пенсія — це відкладена на час винагорода за працю².

Один із провідних дослідників пенсійного забезпечення у Радянському Союзі В. С. Андреев характеризував пенсію через призму суб'єктів пенсійних правовідносин, які існували на той час, причину виплати та джерела пенсійних виплат. Йдеться про те, що пенсія надавалась: 1) тим, хто працює або займається іншим видом діяльності в інтересах соціалістичного суспільства і всього народу; 2) в старості і при непрацездатності замість винагорода за працю; 3) із коштів національного доходу без будь-яких відрахувань із заробітної плати³.

¹ Советское трудовое право. Учебник под ред. Александрова Н.Г., Генкина Д.М. — М.: Юрид. лит., 1946. — С. 339.

² Ачаркан В.А. Государственные пенсии (Науч.-исслед. ин-т труда Гос. ком. Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы) / Виктор Адольфович Ачаркан. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 58.

³ Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы / Виталий Семенович Андреев. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 122.

О. Д. Зайкін пенсію визначав як щомісячну грошову соціально-аліментарну виплату, що призначається особам пенсійного віку, інвалідам, особам, які втратили годувальника, у зв'язку із минулою соціально-корисною діяльністю, у розмірі, як правило, пропорційному з оплатою за працю і, яка є основним джерелом засобів до існування для непрацюючих пенсіонерів⁴.

І. В. Гущин визначав пенсію як щомісячні виплати аліментарного характеру за рахунок коштів держави і колгоспу, акумульованих у відповідних фондах суспільного споживання, що надаються за вислугу років, по інвалідності, у випадку старості, у зв'язку з втратою годувальника, які зумовлені певною тривалістю суспільно корисної діяльності, у розмірах, що залежать від колишнього заробітку працівника⁵.

У своєму дослідженні “Правовідносини по соціальному забезпеченню в СРСР” Р. І. Іванова визначає пенсію як щомісячну, грошову, соціально-аліментарну виплату, що призначається особам пенсійного віку, інвалідам, особам, які мають вислугу років чи особливі заслуги перед державою, особам, які втратили годувальника, а також у зв'язку з колишньою суспільно-корисною працею і є основним джерелом засобів до існування для непрацюючих пенсіонерів⁶. Як видно із визначення, Р. І. Іванова зосереджує увагу на суб'єктах пенсійних правовідносин і на тому, що пенсія є основним засобом до існування.

Є. М. Доброхотова, М. В. Філіппова, М. О. Янтураєва приходять до висновку, що пенсія — це державна виплата, здійснювана із пенсійного фонду з метою матеріального забезпечення непрацездатних громадян у зв'язку з їх колишньою трудовою діяльністю й іншою суспільно-корисною діяльністю в розмірах, як правило, порівняльному з колишнім заробітком пенсіонера⁷.

⁴ Советское право социального обеспечения. Учебное пособие: под ред. Зайкина А.Д. — М.: Изд-во Московского университета, 1982. — С. 28.

⁵ Гущин И.В. Советское право социального обеспечения: вопросы теории / Иван Витальевич Гущин. — Минск.: Наука и техника, 1983. — С. 40.

⁶ Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР: монография / Розалия Ивановна Иванова. — М.: Из-во Московского университета, 1986. — С. 143.

⁷ Доброхотова Е.Н. Советское право социального обеспечения. Учебное пособие / Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтураева М.А.; — СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1992. — С.11-12.

Сьогодні із впевненістю можна стверджувати, що жодне із наведених визначень у повній мірі не відповідає вимогам сьогодення. При аналізі наведених дефініцій можна виділити основні ознаки, притаманні радянським визначенням поняття пенсії, до них відносяться: 1) “періодичність” виплат, але при розвитку термінологічної бази “періодичність” була замінена на “щомісячну” виплату, оскільки термін “період” не має чітких часових обмежень, це можуть бути щорічні, щоквартальні виплати, тощо, а пенсія виплачується кожного місяця; 2) кожне визначення включає в себе перелік видів пенсій, які були закріплені у радянському законодавстві; 3) “соціально-аліментарний характер”; 4) пенсія могла також виплачуватись за “суспільно-корисну працю”, що є абсолютним анахронізмом, оскільки будь-яка праця має бути оплачена незалежно від її характеру, тому ця ознака характерна, виключно, радянському законодавству, яке передбачало безоплатну працю; 5) ознака щодо того, чи є пенсія “основним джерелом засобів для існування” непрацюючого пенсіонера, не є предметом державного моніторингу, бо право на пенсію виникає незалежно від доходів пенсіонера; 6) відкладена на час винагорода — є в основі хибна уява про пенсію, бо це не винагорода, а результат трудової діяльності людини і її страхових внесків, які вона робила. Із вищевикладеного можна зробити висновок, що радянські дефініції поняття пенсії перенасичені ознаками, які є характерними для соціалістичної країни радянського зразка, тому вони не можуть бути у повній мірі застосовані до сучасного визначення пенсії.

Із розпадом СРСР та соціально-політичними змінами, визначення в юридичній літературі поняття пенсії отримало нове розуміння та нову характеристику. Тому дискусії щодо питання дефініції пенсії, у наукових колах, актуалізувалися. Така ж дискусія спостерігається і у російських наукових колах.

Один із дослідників права соціального забезпечення О. П. Толмачев визначає пенсію, як щомісячну довгострокову виплату, яка призначається за рахунок державних коштів як основний засіб існування осіб, які досягли пенсійного віку, за

вистугу років, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника⁸.

М. О. Буянова, З. О. Кондратьєва, К. М. Гусов при визначенні пенсії виходять з наступних ознак: щомісячна грошова виплата надається громадянам при досягненні ними визначеного віку, настанням інвалідності, втраті годувальника, а також у зв'язку з довготривалою професійною діяльністю⁹.

М. Л. Захаров, Е. Г. Тучкова пенсію визначають як щомісячну виплату, яка призначена для матеріального забезпечення громадян, які досягли пенсійного віку, стали інвалідами або тривалий час займались визначеною професійною діяльністю, а також непрацездатних громадян, які втратили годувальника¹⁰.

Д. О. Никонов, О. В. Стремоухов виходять з того, що пенсія — це регулярна грошова виплата (у розрахунку на місяць), яка призначається у встановленому законом порядку визначеним категоріям осіб із соціальних фондів та інших джерел, які призначені для таких цілей¹¹. Такої ж думки притримується і Г. В. Сулейманова¹².

Н. В. Апросичева, О. О. Ісайчева під терміном пенсія вбачають щомісячний платіж, який призначається особі у встановлених законом випадках довічно або на певний строк і у тому розмірі, що сумарний з її колишнім заробітком¹³.

При аналізі наведених дефініцій можна виокремити такі основні особливості визначення пенсії. По-перше, запозичена з радянського законодавства така ознака, як основний

⁸ Толмачев А.П. Право социального обеспечения: конспект лекций / Толмачев А.П. — М.: Приор-издат, 2003. — С. 18.

⁹ Буянова М.О., Гусов К.Н., Кондратьева З.А., Кобзева С.И., Миронов В.К. и др. — М.: Нолидж, 1997. — С. 13.

¹⁰ Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. — М.: Из-во БЕК, 2001. — С. 209.

¹¹ Никонов Д.А. Право социального обеспечения: учебное пособие [для студ. вузов, обучающихся по спец. “Юриспруденция”] / Никонов Д.А., под ред. Стремоухова А.В. — М.: ЮНИТА-ДАНА, 2004. — С. 102.

¹² Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: учебное пособие / Галия Валиахметова Сулейманова. — Ростов н/Д.: Феникс, 2003. — С. 117.

¹³ Апросичева Н.В. Право социального обеспечения. Курс лекций: учебное пособие [для студ. вузов, обучающихся по спец. “Юриспруденция”] / Н.В. Апросичева, Е.А. Исайчева, — М.: Экзамен, 2004. — С. 66.

засіб до існування. При аналізі визначень радянських вчених вже наголошувалось на архаїзмі цього твердження. Слід зазначити, що згідно чинного законодавства особа має право отримувати пенсію незалежно від інших наявних у неї доходів (працюючий пенсіонер), тому ця ознака не може характеризувати пенсію. По-друге, російські вчені при формулюванні визначення підкреслюють, що пенсія призначається громадянам і це не дивно, бо Закон РФ від 17 грудня 2001 року № 173-ФЗ “Про трудові пенсії в Російській Федерації”¹⁴ встановлює, що право на трудову пенсію мають громадяни Російської Федерації. Але для України таке визначення є неприпустимим, оскільки Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”¹⁵ закріплює, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг із системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування нарівні з громадянами України. Хоча варто зауважити, що у згаданому законі нерідко зустрічається термін “громадянин України”, що, на думку автора, є технічним упущенням при напрацюванні даного закону. По-третє, більшість вчених у дефініціях наголошують на певній класифікації або за видом пенсії (за віком, по інвалідності, у разі втрати годувальника), або за строком дії (довічні та на певний строк). По-четверте, це посилання на законодавство, без його конкретизації, тобто виплата “у випадках та порядку передбачених законодавством”.

Серед українських вчених-юристів також немає єдності щодо визначення терміну пенсія. Так, П. Д. Пилипенко зазначає, що пенсія — це грошове зобов’язання держави чи уповноваженого нею суб’єкта, що виплачується особі для її утримання з підстав та на умовах, передбачених законом, у розмірі, що зале-

жить від страхового стажу особи та її доходу (заробітної плати)¹⁶. При визначенні пенсії, П. Д. Пилипенко розуміє її як грошове зобов’язання і визначає його через зміст пенсійних правовідносин, де одна сторона має право, а інша має обов’язок. У дефініції також робиться посилання на законодавство. На думку автора, грошове зобов’язання, це категорія цивільно-правових відносин, а не пенсійних. Поняття пенсії набагато глибше ніж просто певне матеріальне благо. Пенсія, у першу чергу, носить соціальний характер, чого позбавлене грошове зобов’язання у договорі купівлі-продажу, позики тощо. Варто також наголосити про наявність внутрішнього конфлікту між такими поняттями, як “зобов’язання держави” і “утримання особи”. Не можна однозначно стверджувати, що держава зобов’язана утримувати пенсіонера, окрім випадків, коли особі виплачується соціальна пенсія. У всіх інших випадках, пенсія — це не утримання, не добра воля держави, а наслідок трудової діяльності. Тобто, протягом трудового життя особа із своєї заробітної плати робить страхові внески до спеціальних фондів, ці фонди у свою чергу виплачують кошти особам, які є пенсіонерами. Таким чином, особа, яка робить такі внески при виході на пенсію має право отримувати пенсійне забезпечення із цих спеціальних фондів, які поповнюють свій бюджет за рахунок працездатного населення. Цю систему опосередкованого матеріального забезпечення працездатним населенням непрацездатного, швидше за все, можна охарактеризувати як соціальний договір “Я забезпечую вас, щоб потім забезпечували мене”. Роль держави, у даному випадку, швидше, організаційно-розпорядча, аніж меценатська чи філантропічна. За часів радянської влади, такі фонди були відсутні і особи не сплачували страхових внесків, працюючи тільки на державу, тоді й виникав обов’язок держави виплачувати пенсію, бо вона була основним і роботодавцем, і розпорядником майна, оскільки іншого не існувало.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. — № 52 (ч.1). — 2001. — Ст. 4920 (24 декабря).

¹⁵ Відомості Верховної Ради України — 2003. — № 49. — Ст. 376.

¹⁶ Право соціального забезпечення. Академічний курс: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Пилипенко П.Д., Буряк В.Я., Синчук С.М., Стренко В.Л., Кульчицька О.І. та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. — [2-ге вид. перероб. і допов.]. — К.: Міністерство освіти і науки України: “Видавничий дім “Ін Юре”, 2008. — С. 140.

Тому розгляд пенсійних відносин через призму зобов'язання держави не є точним і викликає ряд застережень.

І. С. Ярошенко¹⁷ у своєму дослідженні не дає власного визначення, а посилається на дефініції, що зазначені у Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”. Отже, пенсійні виплати — це грошові виплати в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що здійснюється у вигляді пенсії, довічної пенсії або одноразової виплати. Таке визначення має достатньо суперечним. По-перше, закон закріпив положення про те, що пенсія — це різновид пенсійної виплати, що є помилкою, оскільки пенсія і є пенсійною виплатою, а не її різновидом. Автор відстоює позицію про те, що пенсія і пенсійні виплати — це синоніми. Окрім цього, включення законодавцем до пенсійних виплат одноразові виплати є хибним. Оскільки пенсійна виплата (пенсія) має регулярний характер, а одноразова виплата — це ніщо інше, як соціальна допомога, а не пенсія. Тому визначати пенсію і пенсійні виплати двома різними поняттями є тавтологією. По-друге, у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування матеріальне забезпечення здійснюється, виключно, у формі пенсії. По-третє, закон не розкриває зміст наведених у дефініції таких видів пенсії, як “пенсії та довічної пенсії або одноразової виплати”. Такий підхід до законодавчої термінології вносить у правове регулювання двозначність, а не удосконалює його. Автор переконаний у тому, що пенсійні виплати у тому розумінні, яке їм надає законодавець доцільно визначати як соціальні виплати, які включають і пенсію з її видами, і різноманітні одноразові допомоги.

С. М. Прилипко та О. М. Ярошенко дають наступне визначення пенсії — це щомісячна пенсійна виплата, яку отримує застрахована особа при досягненні нею пенсійного віку чи визнання її інвалідом або яку отримують члени її сім'ї у випадках, виз-

¹⁷ *Ярошенко І.С.* Право соціального забезпечення: Навчальний посібник / Ірина Станіславівна Ярошенко. — К.: Вид-во Київського Нац. економ. унів-ту (КНЕУ), 2005. — С. 229.

начених Законом України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”¹⁸.

С. М. Синчук, В. Я. Бурак формулюють пенсію як щомісячну довгострокову виплату, яка призначається та виплачується особі у випадку настання пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника чи вислуги років за рахунок коштів Пенсійного фонду України чи бюджетів різних рівнів та є основним джерелом доходу особи¹⁹. Автори при визначенні дефініції оперують таким поняттям, як “довгострокова виплата”, але потрібно наголосити на важливому аспекті, що ця ознака не характеризує усі види пенсії. Наприклад, неповнолітня особа, якій призначено пенсію у зв'язку з втратою годувальника через два місяці стає повнолітньою і втрачає право на отримання такого виду пенсії. Така категорія, як “довгостроковість” не має часових обмежень, чи це рік, два, десять, чи може місяць? Тому при роботі над визначенням термінів потрібно уникати абстрактних або неоднозначних понять. Інше, на що варто звернути увагу, це те, що автори вживають слово “настання” щодо пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника, що є грубим порушенням юридичної техніки. Воно не може застосовуватись, як уніфіковане до всіх видів пенсії, оскільки потребує свого стилістичного узгодження. Про використання у визначенні такої ознаки, як “є основним джерелом існування” вже йшлося вище, тому слід зазначити, що хоча це і є конституційне положення (ст. 46 Конституції України²⁰), воно є таким, що втратило актуальність.

Не менш цікавою є характеристика пенсії І. М. Сироти. За його розумінням — це зароблена працею приватна власність

¹⁸ *Право соціального забезпечення в Україні: Підручник.* — Х. / За заг. ред. *Прилипко С.М., О.М. Ярошенко*: Вид-во “ФІНН”, 2009. — С. 209.

¹⁹ *Синчук С.М.* Право соціального забезпечення України: навчальний посібник / *Синчук С.М., Бурак В.Я.* за ред. *Синчук С.М.* — К.: Т-во “Знання”, 2003. — С. 55.

²⁰ *Конституція України: Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навчальний посібник / Автор упорядник М.І. Хавронюк.* (Нормативні документи та коментарі). — К.: Парламентське вид-во, 1999. — С. 32-33.

громадянина, право на яку, згідно ст. 41 Конституції України, охороняється законом²¹. Проаналізувавши таке словосполучення, як “зароблена працею”, можна зробити висновок, що говорити про це сьогодні є не завжди правильним, бо праця — це засіб, за допомогою якого у особи може, при дотриманні визначених законодавством умов, виникнути право на отримання пенсії, а не її передумова чи ознака. Таке бачення пенсії є спрощеним. Пенсія (матеріальне благо) стає власністю пенсіонера після її отримання у матеріальному еквіваленті “на руки”, після чого вона перестає бути об’єктом пенсійних правовідносин, а стає об’єктом права приватної власності, тобто цивільних правовідносин. Тому називати пенсію приватною власністю є некоректним і поверховим.

І. Б. Сташків розкриває поняття пенсії наступним чином: пенсія — це щомісячна грошова виплата фізичним особам із спеціально створених для цього пенсійних фондів на умовах і в порядку, передбачених чинними нормативними актами і договорами²². Безумовно, така дефініція має право на життя, але до неї є ряд застережень. Так, пенсія виплачується фізичним особам, а кому ще може виплачуватись пенсія, як не фізичній особі — юридичній? На думку автора, запропонований автором при дефініції соціальної категорії цивільно-правовий термін, який покликаний розмежовувати живих людей (фізичних осіб) від організацій, установ (юридичних осіб) є неправильним. Крім цього, пенсія призначається не просто нормативними актами, а нормативно-правовими актами і це уточнення є надзвичайно важливим, бо якщо такі нормативні акти є не правовими, то вони не мають юридичної сили і не можуть бути застосовані при регулюванні пенсійних відносин.

Відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове

²¹ Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні: учебник / Иван Михайлович Сирота. Издание 3-е, переработанное и дополненное. — Х.: Одиссей, ОНЮА, 2002. — С. 142.

²² Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: навчальний посібник (Вища освіта ХХІ століття) / Богдан Іванович Сташків. — К.: Т-во “Знання”, 2005. — С. 272.

державне пенсійне страхування” пенсія — це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім’ї у випадках, визначених законодавством. Із законодавчої дефініції видно, що пенсія поділяється на три види: пенсія за віком, пенсія по інвалідності та пенсія у зв’язку із втратою годувальника. Ці три види пенсій є самодостатніми і водночас взаємопов’язані між собою загальними рисами та взаємодоповнюваністю. У юридичній науці існує багато класифікаційних конструкцій пенсій, але на думку автора, викладена у законодавстві класифікація є більш повною та обґрунтованою і не потребує законодавчої зміни чи удосконалення. Така ж класифікація пенсій відображена і у Законі України від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ “Про державну службу”²³.

Розмірковуючи про дефініцію того чи іншого явища, необхідно розуміти, що таке дефініція. Професор Ерлангенського університету (Німеччина) Райнгольд Циппеліус²⁴ слушно наголошує на тому, що дефініція якогось явища — це спільні ознаки предметів, на які спрямований пізнавальний інтерес дослідника. Такі ознаки і утворюють шукане поняття. Саме в цьому розумінні Іммануїл Кант визначав поняття як “узагальнене уявлення або як уявлення того, що є спільним для багатьох об’єктів”. Саме це мав на увазі Моріс Шлік, який вбачав “у виявленні чогось подібного ключовий момент будь-якого пізнання”. Пізнання є знаходженням подібного, пізнання є впізнанням того чи цього. Коли таким чином ми намагаємося дійти визначення загального поняття, то цим самим ми бажаємо віднайти у різноманітності предметів певну спільність — спільність, завдяки якій цю різноманітність можна охопити як єдине ціле, встановивши порядок його організації. Ця спільність є підставою результативної постановки питань. Для філософії права йдеться в першу чергу

²³ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №52. — Ст. 490.

²⁴ Циппеліус Р. Філософія права: Підручник: Пер. з нім. Є.М. Причепій, Л.А. Сотниченко, С.В. Пролеєв. — К.: Танем, 2000. — С. 8-10.

про виявлення тих ознак, на підставі яких об'єднуються усі правові норми і які дозволяють відокремити останні від інших норм поведінки. Поняття є комбінацією ознак, спільних для багатьох предметів. Проте, які з наявних спільностей ми виокремлюємо і схоплюємо в нашому понятті, — це залежить від того, що саме нас у певний момент цікавить. Утворення понять визначається пізнавальним інтересом. Саме цей інтерес визначає, в якому обмеженні поняття найкраще служить пізнавальним цілям, що викликали необхідність утворення самого поняття. Слід також пам'ятати, що поняття, як і теорії, є лише тимчасові результати пізнавальних зусиль, результати, які піддаються критиці і коригуванню.

Слід також погодитись із думкою М. Панова, що поняття — це думки, виражені в узагальненій формі, яка визначає суттєві і необхідні ознаки предметів та явищ і їх взаємозв'язки²⁵.

У науці відзначено, що всі точки зору щодо поділу дефініцій можна об'єднати в три основні групи. Одні вчені (В. І. Керілов, А. Ф. Назаренко та ін.) зазначають, що дефініція (визначення) — це логічний прийом (операція) та її результати, що розкривають зміст відповідного поняття. Інші вчені (Т. Котарбинський) розглядають дефініцію тільки з лінгвістичних позицій. Багато авторів (М. Власенко, Д. Горський та ін.) досліджують дефініції, використовуючи одночасно логічні та лінгвістичні засоби, прийоми, форми та правила²⁶.

У теорії права, коли йдеться про визначення поняття, то розподіляють його на два види: “доктринальне визначення” та “законодавче визначення”.

Як вірно зазначає Н. М. Оніщенко “доктринальні дефініції” — сформульовані вченими-юристами теоретичні судження, що розкривають зміст і обсяг будь-яких понять та юридичних явищ

²⁵ Панов М. Проблеми формування понятійного апарату юридичної науки: методологічні аспекти // Вісник Академії правових наук. — Х., 2003. — № 3. — С. 54-67.

²⁶ Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. — Нижний Новгород, 2007. — С.67-86.

(процесів і станів), є складовою наукової правосвідомості, виражаються текстуально зовні, не є обов'язковими для суб'єктів права і виступають як науково обґрунтовані орієнтири та аргументи в теоретичній діяльності і правотворчій, право реалізаційній, інтерпретаційній та правосистематизуючій практиці. “Доктринальні визначення” становлять ідеологічну, світоглядну основу юридичної науки²⁷. Тому можна стверджувати, що доктринальне визначення — це напрацювання юридичного, наукового, категоріального та термінологічного апарату у певній галузі права для характеристики окремого правового поняття. “Доктринальні визначення” можуть різнитись, оскільки не існує єдиної правильної доктрини, а плюралізм думок дозволяє розглядати явище всебічно, ґрунтовно та повно.

Законодавчі визначення — це загальновизнані, офіційні дефініції, закріплені у законодавстві, що мають обов'язковий характер при реалізації норм закону на практиці. Законодавчі визначення ґрунтуються на доктринальних, але і досить часто не відповідають або суперечать їм. Саме тому, Н. М. Оніщенко переконана, що врахування наукових дефініцій у нормативно-правових актах робить законодавство в цілому зрозумілішим і доступнішим²⁸.

При аналізі терміну “пенсія” можна сказати, що більшість визначень вчених так чи інакше або використовують норму закону, або посилаються на неї, тим самим знімаючи з себе відповідальність за сутність даної дефініції. Така пряма залежність від закріплених в законі понять зрозуміла, адже ми застосовуємо норму закону, а не правові категорії юридичних доктрин. Але таке пряме слідування закону у юридичній науці може негативно відобразитись на якості теоретичного розуміння правових дефініцій. Яскравим прикладом є радянські визначення, які зі суспільно-політичною зміною стали морально застарілими,

²⁷ Оніщенко Н.М. Проблеми розвитку національної правової системи // Правова держава. Вип. 20. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. — С. 82-83.

²⁸ Там само.

такими, що не відображають реальний стан речей. Безпосереднє використання положень закону є хибним шляхом, бо закон не вічний, він міняється, а доктрини і наукові знання є більш сталі, вони модифікуються, удосконалюються, але вони залишаються сталими тривалий час, чого не можна сказати про закон. Позитивістський підхід у питанні визначення понять є кроком назад у юридичній науці, бо він не дозволяє дослідити правове явище за межами законодавчого закріплення. Тому при визначенні будь-якого досліджуваного поняття, у першу чергу, необхідно зосередитись на тих його загальних ознаках, які зі зміною закону будуть залишатись актуальними і надалі. Іншою формою використання законодавчих норм, або краще сказати посилання на них, у визначеннях — є відсильні положення. Найбільш вживаними та поширеними у даному випадку є словосполучення: “відповідно до закону”, “у випадках, передбачених чинним законодавством” тощо. Це дозволяє бути визначенню більш гнучким та мобільним до різноманітних законодавчих змін і, тим самим, бути у тісному взаємозв’язку з науковим поняттям та нормою закону. Зазначення у визначенні відсильного до закону положення є факультативним, оскільки відсильна норма не характеризує правове явище, а тільки підкреслює його правове регулювання чинним законодавством.

Як уже наголошувалось вище, негативною тенденцією є те, що у ряді визначень пенсії автори використовують норми закону і дають перелік її видів (за віком, по інвалідності, у зв’язку із втратою годувальника), види ж будь-якого поняття не характеризують його зміст у цілому, а тільки розмежовують його один від одного за суттєвими ознаками. Дефініція має бути загальною і не включати в себе класифікацію за видами. Для прикладу, варто зазначити, що при визначенні злочину, наука кримінального права не класифікує його на види, при визначенні правопорушення, наука адміністративного права не класифікує його на види, при визначенні договору, наука цивільного права не класифікує його на види і т. д. Тому, на думку автора, при визначенні пенсії використовувати таку класифікацію є недоречним. На-

томість, при визначенні пенсії кожного виду окремо необхідно вказувати на суттєву ознаку, яка її відрізняє від іншого виду пенсії.

Поняття пенсії необхідно розглядати з двох боків майнового (форми) і немайнового (змісту). Майновий бік — це грошова виплата, певне матеріальне благо. Але у понятті пенсії первинним виступає її зміст, внутрішнє наповнення, бо зміст породжує матерію, форму. Змістова частина пенсії полягає у її винятковому значенні для суспільства у цілому та кожної особи зокрема. Зміст пенсії носить соціальний характер. Пенсіонери — це члени суспільства, а для нормального функціонування усього суспільства необхідно, щоб усі його члени могли вільно розвиватись та реалізовувати свої права та свободи, задовольняти свої фізичні та духовні потреби незалежно від віку і працездатності. Пенсіонери — це особи, які втратили здатність, у силу своїх вікових, фізіологічних причин самостійно себе забезпечувати повністю або частково шляхом своєї праці.

З цього приводу цікавим видається думка німецького дослідника проф. Тюбінгемського університету Отфріда Гюффе²⁹, який зазначає, що класичним соціальним завданням соціальної держави є — відповідальність за старше покоління. Звичне у культурному просторі обґрунтування, виходячи із принципу любові до ближнього, тобто в секулярному варіанті принципу солідарності (братерства), залишає поза увагою відсутність вимоги визнання тільки на основі обов’язку солідарності. Якби справа була лише в солідарності, то піклування про літніх людей перетворилося б на щось, що з поняттям соціальної держави не узгоджується: на “милість”, яку більш молоде покоління великодушно надає або ж у якій, навпаки, відмовляє. Згідно з новою парадигмою справа у взаємності, і ця остання постає в трьох основних формах, які мають спільну генераційну структуру людського життя. Найпростіша форма полягає у синхронному, (приблизно) одночасному обміні позитивними послугами та послуга-

²⁹ Філософія прав людини / За ред. Ш. Госепата та Г. Ломанна; Пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. — К.: Ніка-Центр, 2008. — С. 41-43.

ми у відповідь. Хоча у модерних суспільствах ця форма стала зустрічатися рідше, вона все ще наявна, наприклад, там, де різні покоління обмінюються специфічними знаннями, досвідом із взаємною вигодою. Другу форму утворює зміщений по фазах (діахронний) і при цьому спочатку негативний обмін. Тут є можливість зробити доповнення щодо легітимації свобод. У генераційній структурі людського життя приховані певні моменти, пов'язані із загрозами та силою, що провокують наступне заперечення: оскільки людина приходить у цей світ майже безпорадною, а у похилому віці знову значною мірою втрачає свою силу, у обох цих життєвих фазах вона мало що може запропонувати в рамках трансцендентального обміну свободами. Схоже, людина в цих фазах своєї біографії втрачає здатність до обміну. Цього можна уникнути, якщо взяти до уваги момент зміщення по фазах у обміні: і діти для того, щоб стати дорослими, і батьки для того, щоб у пошані досягти похилого віку, зацікавлені в тому, щоб їхніми слабостями не скористалися. Тому для середнього покоління вигідно не використовувати свою перевагу в силі щодо молодшого покоління, аби ті, коли виростуть і посядуть місце середнього покоління, коли самі батьки перейдуть у фазу третього покоління, не скористалися щодо цих останніх своєю силою. Словом, якщо тримати в полі зору всі покоління, стає зрозуміло, що йдеться не про солідарність, а про справедливість, точніше, про аргумент справедливого обміну. Оскільки людина з'являється на світ не тільки безсилою, а й вищою мірою безпомічною, і через деякий час відносної самостійності знову безпомічною покидає світ, можна говорити про третю форму — позитивний діахронний обмін: допомогу, яку молоде покоління отримує після народження та в період дорослішання, пізніше воно “повертає” через допомогу літнім.

В історичному аспекті зміщений по фазах обмін має місце спочатку в середині сім'ї, великої сім'ї та роду. Ці стосунки відповідають певній угоді між батьками та дітьми, що укладається через зміщену по фазах, проте у цілому, взаємну допомогу. Частково через те, що соціальні відносини ускладнилися, ча-

стково задля того, щоб звільнити батьків від залежності від власних дітей, у соціальній державі “сімейна угода” розширюється до “угоди між поколіннями”. Про таке розширення свідчить інституційно-теоретичний аргумент, що виступає як певне доповнення до справедливості обміну, як коригувальна справедливість.

Пенсія — це фікція, за допомогою якої у юридичній науці визначають кошти, матеріальне забезпечення, що виплачуються пенсіонеру щомісячно. Але грошима можуть бути не тільки пенсії, ними є: кредити, депозити, дивіденди, заробітна плата, грошова допомога, соціальні виплати, доплати, грошові премії тощо. Усі ці терміни означають гроші, але усі вони мають різний зміст, різний характер. Вони не є тотожними і мають різне правове регулювання, тому характеризувати пенсією просто грошима є тільки висвітлення матеріальної, зовнішньої, загальновідомої ознаки пенсії, хоча про це також слід говорити. Але також пам'ятати, що ця ознака характеризує форму пенсії, а не її зміст. Поняття пенсії є набагато глибшим, воно складається із трьох взаємопов'язаних елементів: матеріальний (форма-гроші), процедурно-правовий, сутнісний (метафізичний). Про матеріальний елемент вже йшлося вище, процедурно-правовий — це правовідносини, які активізують навколо матеріальних відносин правовий рух, діяльність, тобто їх виникнення, зміну та припинення. Сутнісний (метафізичний) елемент — це найбільш важливий, основоположний елемент, що виокремлює пенсію із інших видів грошових виплат і наділяє його соціальним характером, умовно, цей елемент можна назвати “духом” пенсії. Дух — це конституція, устрій, загальний внутрішній зміст, який визначає основний характер поняття пенсії, саме через нього можна зрозуміти основне завдання, яке ставить перед собою пенсійне забезпечення. Дух — це філософія (абстрактні міркування), це доктрина (основні наукові спостереження), це фундаментальні принципи (засадні уявлення) пенсії. Основним з таких принципів є створення умов для продовження звичного розвитку, задоволення своїх потреб особою після втрати нею працездатності. Са-

ме втрата працездатності і стала причиною появи пенсії, бо без працездатності особа не може забезпечувати себе своєю працею самостійно. Працездатність — це, у першу чергу, можливість особи обирати свою життєву діяльність, її характер (трудоий, нетрудоий). Непрацездатні особи у такому виборі обмежені повністю або частково. Непрацездатні особи, у більшості випадків, не можуть самі себе забезпечити, у повній мірі, без сторонньої (сімейної, державної) матеріальної підтримки. Іншими словами, “доля працездатних у руках самих працездатних, доля ж непрацездатних, повністю або частково, у руках іншої сторони”. Непрацездатна особа, як правило, на відміну від працездатних осіб, втрачає вплив на свою пенсію, тобто обмежена у можливості впливати на її розмір. Дух пенсії полягає у створенні належних умов та захисті непрацездатних осіб, а гроші — це засіб, за допомогою якого такі умови можна створити. Наведені елементи знаходяться у тісному взаємозв’язку і доповнюють одне одного. Відсутність одного елемента не може характеризувати пенсію всебічно.

Виходячи з вище викладеного, автор визначає “пенсію” як — один із правових інструментів реалізації державою своєї соціальної функції, через органи спеціальної компетенції, що відображається у щомісячному матеріальному (грошовому) забезпеченні, у випадках та порядку визначених чинним законодавством, для реалізації своїх прав та свобод особами, які повністю або частково втратили працездатність.

Визначення пенсії державного службовця викристалізується із загального розуміння поняття пенсії, але із зазначенням спеціального суб’єкта пенсійних правовідносин.

Отже, пенсія державного службовця — це гарантоване державою матеріальне (грошове), регулярне (у розрахунку один раз на місяць) забезпечення колишніх державних службовців у порядку та випадках, визначених чинним законодавством у разі повної або часткової втрати ними працездатності.

Основною функцією, яку виконує пенсія, є матеріальне забезпечення непрацездатних осіб, тобто осіб, які не мають мож-

ливості своєю працею забезпечити нормальний рівень життя. Оскільки праця — це не тільки категорія юридична, але і соціальна, то неоднозначно і розуміється категорія непрацездатності. На думку Є. Г. Азарової та О. Є. Козлова, про непрацездатність можна говорити у психофізіологічному, економічному, соціологічному та в інших аспектах, але науку права соціального забезпечення, перш за все, цікавить юридична складова цього явища. Оскільки непрацездатність має юридичні наслідки і, як результат, є підставою надання благ соціального забезпечення, то вона відображається у праві. Тобто, саме у правовій нормі закріплена відповідь на питання, хто працездатний, а хто ні³⁰. А. Д. Зайкін зазначав, що буквально розуміння непрацездатності у праві соціального забезпечення є неприпустимим. Особливо це стосується питання призначення пенсії у зв’язку із втратою годувальника, коли суб’єктами цих пенсійних правовідносин виступають батьки пенсійного віку, малолітні діти³¹. Основна ідея полягає у тому, що непрацездатність у праві соціального забезпечення — це, у першу чергу, правова категорія. Юридична наука розглядає це явище не тільки з медичної точки зору, але із соціальної. Йдеться, для прикладу, про неповнолітніх осіб, які є здорові, але за віком не можуть забезпечувати себе самостійно. Або ж навпаки, особи пенсійного віку, які за своїми фізичними можливостями і можуть продовжувати працювати і забезпечувати себе самостійно, можуть цього і не робити, оскільки держава, встановивши пенсійний вік, дає можливість їм не працювати і бере на себе функцію їх матеріального забезпечення. Слід розуміти, що держава не може зобов’язати особу працювати, бо це заборонено законодавством (за виключенням осіб, засуджених до позбавлення волі), але із досягненням пенсійного віку не може відмовити у пенсійному забезпеченні, як одній із консти-

³⁰ Азарова Е.Г. Личность и социальное обеспечение в СССР : правовое исследование / Азарова Е.Г. Козлов А.Е. — М.: Академия наук СССР Институт государства и права: “Наука”, 1983. — С. 68.

³¹ Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению / Алексей Данилович Зайкин. [под ред. проф. Александрова Н.Г.]. — М.: Издательство Московского университета, 1974. — С. 119.

туційних та соціальних гарантій. Але слід зазначити, що право на працю у таких осіб зберігається. Підсумовуючи, можна сказати, що термін непрацездатність у правовому аспекті більш широке поняття, ніж у медичному, при цьому медичний аспект у окремих випадках є структурним елементом правового розуміння непрацездатності поряд із соціальним аспектом. Таким чином, правовий аспект непрацездатності охоплює усіх осіб, які мають право на пенсійне забезпечення.

Із вищевикладеного аналізу непрацездатності її можна класифікувати на три види: 1) непрацездатність за віком (особи, які досягли пенсійного віку, неповнолітні); 2) непрацездатність за станом здоров'я (тимчасова, стійка непрацездатність, інвалідність); 3) непрацездатність за іншими причинами соціального характеру (повнолітні діти-студенти до 23 років тощо). Із законодавчого поняття пенсії видно, що саме такий критерій, як непрацездатність у правовому аспекті, і був покладений в основу розподілу пенсій на види, що дало можливість більш повно відобразити її зміст.

Для того, щоб всебічно і повно охарактеризувати пенсійне забезпечення у цілому та пенсію державного службовця зокрема необхідно дати детальну теоретичну характеристику кожного її окремого виду.

Найбільш поширеним видом пенсії — є пенсія за віком. Базовою ознакою цього виду пенсії є пенсійний вік. Саме завдяки пенсійному віку, ця пенсія виділяється в окремий вид. Згідно чинного законодавства, пенсійний вік для чоловіків складає 60 років, для жінок — 55 років. Це ж правило розповсюджується і на державних службовців, а також є одночасно і граничним віком перебування на державній службі.

Важливим для дослідження пенсійного забезпечення державних службовців є внутрішня структура пенсійних відносин.

Пенсії за віком є способом реалізації особою конституційного права на матеріальне забезпечення при досягненні визначеного у законодавстві пенсійного віку. Радянське законодавство широко використовувало термін пенсії по старості, який у юридичній

літературі був справедливо підданий критиці. Оскільки саме по собі досягнення пенсійного віку зовсім не означає настання старості у її медико-біологічному значенні і пов'язаною з нею непрацездатністю, про що вже йшлося вище.

Пенсія державного службовця за віком — це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення державних службовців, які відповідно до чинного законодавства досягли пенсійного або граничного віку і є правоздатними суб'єктами цього виду пенсійного забезпечення.

Кожен різновид пенсійного забезпечення — це сукупність правових елементів складних пенсійних правовідносин.

Одним із таких елементів є суб'єкт. Проблема суб'єкта правовідносин завжди була і залишається актуальною та потребує постійного моніторингу та дослідження, адже суб'єкт — це один із невід'ємних складових частин правовідносин. Останні, у свою чергу, знаходяться у постійній динаміці, змінюються, розвиваються та удосконалюються. З цим і пов'язані зміни суб'єкта або надання йому певних особливостей, які закріплені у Законі України “Про державну службу”.

Суб'єктів пенсійного забезпечення за віком можна поділити на три групи. Перша група — це безпосередньо державний службовець. Друга група — органи державної влади, які здійснюють процедурні дії із реалізації права на пенсію. Третя група — це органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії щодо захисту права державного службовця на пенсію. Питання правовідносин у пенсійному забезпеченні більш повно буде висвітлене у наступному підрозділі.

До першої групи суб'єктів відносяться державні службовці, які досягли пенсійного або граничного віку та мають стаж державної служби не менше 10 років. Законодавець не визначає, яким законом керуватись державному службовцю, якщо той не має 10 річного стажу державної служби. Тобто, для того, щоб отримувати пенсію відповідно до Закону України “Про державну службу”, недостатньо бути державним службовцем, а необхідно мати стаж державної служби не менше 10 років. Державний же

службовець, який не має стажу державної служби 10 років, формально-юридично є державним службовцем, але не набуває права отримувати пенсію державного службовця. Проте, у законі закріплене визначення спеціального суб'єкта, тобто державного службовця, оскільки особа не відповідає вимогам останнього, то пенсія виплачується на загальних засадах.

До другої групи суб'єктів слід віднести органи державної влади, які здійснюють процедурні дії із реалізації права на пенсію. Йдеться про органи, які виконують функції матеріального забезпечення пенсіонерів, вони наділені визначеною законодавством спеціальною компетенцією щодо здійснення владних дій адміністративно-розпорядчого характеру. Тобто, ці органи здійснюють позитивну діяльність, яка спрямована на встановлення суб'єктивного права громадян. До кола діяльності органів матеріального забезпечення пенсіонерів входить: прийом заяв про призначення пенсії, підготовка документів для призначення пенсії, її призначення, оформлення та зберігання пенсійних справ, видання пенсійних посвідчень, забезпечення виплати пенсій, контроль за своєчасністю і правильністю виплати пенсій та ін. В Україні основними такими органами є Пенсійний фонд України і Міністерство праці та соціальної політики України, їх представництва на місцях та інші державні органи у межах своєї компетенції. Крім цього, до таких органів, у окремих випадках, слід віднести і суд, який у порядку окремого провадження, тобто неპозовного цивільного судочинства, у відповідності до Цивільно-процесуального кодексу України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV³², розглядає цивільні справи про підтвердження наявності або відсутності юридичних фактів, що мають значення для охорони прав та інтересів особи або створення умов здійснення нею особистих немайнових чи майнових прав, або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав, приймає правовстановчі рішення про визнання фізичної особи безвісти відсутньою або оголошує фізичну особу померлою. Якщо бути більш конкретним, то суд при прийнятті

³² Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35-36, № 37. — Ст. 446.

рішення не використовує норми матеріального пенсійного права, а як правильно зазначає В. К. Субботенко, суд тільки враховує припис матеріальної норми, перевіряє можливість її здійснення конкретним суб'єктом і визначає, тим самим, доцільність встановлення даного факту³³.

До третьої групи суб'єктів відносяться органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії із захистом права на пенсію. Слід зазначити, що цей суб'єкт є факультативним і правовідносини за їх участі виникають тільки у тих випадках, коли законне право особи щодо призначення чи отримання нею пенсії порушене іншими особами чи органами державної влади. Для того, щоб відновити свої порушені права, особа повинна звернутися до правоохоронних органів (міліції, прокуратури) або до суду. У даному випадку, ці відносини уже лежать у площині цивільно-процесуального або адміністративно-процесуального, або кримінально-процесуального законодавств із застосуванням норм матеріального права при здійсненні, як правило, правоохоронної діяльності.

Однією із юридично значущих умов, що мають безпосереднє відношення до суб'єкта будь-якого пенсійного забезпечення, — є трудовий стаж державного службовця. Питанню трудового стажу у юридичній літературі приділялось багато уваги, базовою роботою у цьому напрямку є дослідження Л. Я. Гінцбурга. У найбільш загальній формі трудовий стаж можна визначити як час трудової діяльності працівника. Час трудової діяльності є поняттям розширеним. Воно включає у себе робочий час і час відпочинку. Трудова діяльність — це життя у праці. Усе трудове життя особи складає її трудовий стаж³⁴. Беззаперечним є те, що трудовий стаж має юридичну природу. Відображення його у законодавстві дає йому змогу впливати на виникнення, зміну та припинення пенсійних відносин. Слід також звернути увагу на

³³ В.К. Субботенко. Некоторые вопросы процедурных правоотношений в социальном обеспечении. XXV съезд КПСС и развитие науки трудового права и социального обеспечения. — М. — 1978. — С. 228-231.

³⁴ Гинцбург Л.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих / Леонид Яковлевич Гинцбург, — М.: Институт права им. А.Я. Вышинского: Издательство академии наук СССР, 1958. — С. 3-4.

те, що трудовий стаж необхідно розглядати як складне, таке, що триває певний період явище, до якого входить не тільки час безпосередньої роботи, але й інша діяльність, яка законодавцем прирівняна до трудової і є її невід'ємною частиною. Йдеться про відрядження, відпустки, навчання, підвищення кваліфікації, догляд за дитиною, вимушений простій тощо. Хоча "чистих" трудових відносин "працівник — робоче місце — виконання службових обов'язків — результат праці" тут не спостерігається, але для права соціального забезпечення основним залишається правовий зв'язок "працівник-роботодавець" і трудовий стаж розглядається як узагальнений результат трудової діяльності особи. Юридичний ефект трудової діяльності, якщо вона триває визначений період, полягає у виникненні того чи іншого суб'єктивного права або зміні його змісту, тобто правових наслідків. Із вищевикладеного видно, що основними ознаками трудового стажу є: 1) тривалість у часі; 2) наявність трудових правовідносин; 3) юридичні наслідки.

У юридичній науці є декілька класифікаційних конструкцій трудового стажу. Вперше тричленна класифікація трудового стажу була визначена Є. І. Астраханом у підручнику "Радянське трудове право"³⁵ під редакцією М. Г. Александрова і Д. М. Генкіна, у якому розглядалися загальний трудовий стаж, стаж визначеної роботи і безперервний трудовий стаж. Під загальним стажем вбачалась робота на будь-якій посаді. Під стажем визначеної роботи, як видно вже із самої назви, вбачалась робота на спеціальних, визначених законодавством роботах. Під безперервним трудовим стажем вбачався проміжок часу на останній роботі, що наділяло працівника певними пільгами. Така класифікація недосконала і була справедливо та обґрунтовано розкритикована. Одним із основних критичних зауважень було те, що при класифікації відсутній єдиний розмежувальний критерій та не витримано правило логіки про єдиний *fundamentum divisionis*³⁶.

³⁵ Советское трудовое право. Учебник под ред. Александрова Н.Г., Генкина Д.М. Там само. — С. 359.

³⁶ Там само. — С. 31.

Крім цього, слід звернути увагу на дефектність термінології такого виду як стаж на певних роботах, що у неповній мірі відображає суть такого розподілу. Що стосується безперервного стажу, то видається хибним положення про безперервний трудовий стаж на останній роботі, оскільки особа могла мати безперервний трудовий стаж і на попередній роботі. Більш розширена класифікаційна конструкція була запропонована Л. Я. Гінзбургом, який виділяв чотири різновиди трудового стажу. А саме: 1) загальний стаж будь-якої роботи; 2) безперервний стаж будь-якої роботи; 3) загальний спеціальний трудовий стаж (підсумований стаж); 4) безперервний спеціальний трудовий стаж³⁷. Із соціально-економічними змінами ця класифікація видається також недосконалою, оскільки у чинному законодавстві положення про безперервний трудовий стаж не є основоположним і розповсюджується на окремі професії. На думку автора, такий підхід Л. Я. Гінзбурга є виправданим, оскільки безперервний трудовий стаж не є окремим різновидом трудового стажу, він скоріше є юридично значущою ознакою, яка надавала пільговий статус працівникам і була своєрідним заохоченням для працівника. Такий стаж був актуальний, коли роботодавцем виступала тільки держава, працівники не сплачували страхові внески, а все пенсійне забезпечення носило аліментарний характер. Але слід зазначити, що при удосконаленні пенсійного забезпечення державних службовців можна використовувати безперервний трудовий стаж як регулятор для боротьби із таким негативним явищем, як швидкоплинність кадрів на державній службі.

Н. Н. Бодерскова зазначає, що трудовий стаж носить вольовий характер, оскільки залежить від волі людини, що є важливим у двох аспектах: 1) теоретичний: трудовий стаж як стан відноситься до дій, тим самим вкладається у двочленну класифікацію юридичних фактів (дії, події); 2) практичний: трудовий стаж має вольовий характер і відноситься до дій, а це означає, що його набуття та збільшення залежать від правомірних, заохочуваних державною дією осіб, тобто самих суб'єктів майбутніх пенсійних відносин. Трудовий стаж, як пра-

³⁷ Там само. — С. 36.

вова категорія, може викликати правовий ефект тільки за визначених законодавством обставин³⁸.

Г. В. Сулейманова класифікує трудовий страж на:

1) основний трудовий стаж — сумарна тривалість трудової або іншої суспільно корисної діяльності³⁹;

2) страховий стаж — це той стаж, який враховується при визначенні права на трудову пенсію і види страхової допомоги сумарна тривалість періодів роботи і (чи) іншої діяльності, у продовж яких сплачувалися страхові внески⁴⁰;

3) спеціальний трудовий стаж (вслуга років) — це сумарна тривалість трудової або іншої суспільно-корисної діяльності, яка була пов'язана з роботами і певній місцевості, на окремих видах робіт⁴¹.

Безумовно, така класифікація є найбільш правильно і такою, що враховує сучасні реалії. Особливо слід звернути увагу на той факт, що при такій класифікації фактично відбулася переорієнтації радянського поняття “вслуга років”, яка застосовувалась до всіх працівників, на поняття “спеціальний стаж”, тобто такий, який враховується при призначенні спеціальної пенсії окремим категоріям громадян.

Аналізуючи наукові напрацювання юридичної науки та вимоги сьогодення, трудовий стаж можна класифікувати так: 1) загальний — трудовий стаж на будь-якій роботі; 2) спеціальний — трудовий стаж на роботах зі шкідливими або важкими умовами праці та на посадах, що визначені законодавством як такі, що мають власне правове регулювання пенсійного забезпечення (судді, прокурори, військовослужбовці тощо).

³⁸ Бодерскова Н.Н. Трудовой стаж рабочих и служащих / Надежда Николаевна Бодерскова Трудовой стаж рабочих и служащих. — М.: “Юридическая литература”. — 1975. — С. 12-13.

³⁹ Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: Учебник для вузов / Г.В. Сулейманова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”, 2009. — С. 79.

⁴⁰ Там само. — С. 81.

⁴¹ Там само. — С. 85.

При вивченні пенсійного забезпечення державних службовців трудовий стаж займає важливу нішу у правовому регулюванні даних відносин. Законом України “Про державну службу” визначається, що на одержання пенсії державного службовця має право особа, яка досягла встановленого законодавством віку, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років, та яка на час досягнення пенсійного віку працювала на посаді державного службовця. Також право на пенсійне забезпечення державних службовців мають особи, у яких є не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку. Дискримінаційність цього положення вже висвітлено у підрозділі 1. 3. При закріпленні 10 річного стажу, як умови призначення пенсії державного службовця, жодних наукових чи теоретичних обґрунтувань не було. Чому саме 10 років, а не 5 років чи 15 років? При чому, правове регулювання щодо загального та спеціального стажу існує при призначенні пенсій науково-педагогічним працівникам, особам, які залучені на виробництві з особливо важкими умовами праці тощо, де обґрунтовується спеціальний стаж. Чому спеціальний стаж у 10 років однаковий і для чоловіків, і для жінок, адже пенсійний та граничний вік перебування на державній службі, згідно чинного законодавства, диференційований за статевою ознакою? Можливо, законодавець встановленням єдиного спеціального стажу державної служби для обох статей у — 10 років продемонстрував перший крок до встановлення гендерної рівності? На думку автора, — ні. Ідея встановлення спеціального стажу для державних службовців зрозуміла. Таким чином, законодавець вирішив залучати фахівців на державну службу, гарантуючи їм при цьому спеціальний пільговий статус при призначенні пенсії, якщо вони пропрацюють на державній службі не менше 10 років. Для того, щоб уникнути відтоку висококваліфікованих фахівців після їх роботи на державній службі 10 років, законодавець встановлює обмежувальну норму. Якщо працівник звільниться з державної служби зі стажем

10 років, він не зможе отримувати пільгову пенсію по досягненню ним пенсійного віку. Для того, щоб у особи виникли пенсійні правовідносини щодо призначення йому пенсії державного службовця, важливу роль відіграє така обставина, як місце виходу на пенсію, тобто чи особа звільняється з посади державного службовця, чи з будь-якої іншої посади. Якщо з будь-якої іншої посади, то для того, щоб виникли пенсійні правовідносини по призначенню пенсії державного службовця, необхідно мати стаж державної служби не менше 20 років. Йдеться про те, що згідно Закону України “Про державну службу” існує суттєве розмежування між державними службовцями. Вищенаведені положення закону чітко регламентують правовий статус державного службовця у сфері пенсійного забезпечення, вказуючи на те, що для того, щоб отримувати спеціальну пенсію, окрім спеціального стажу важливою умовою є також і місце звільнення. У даному випадку місце звільнення безпосередньо впливає на необхідний для спеціальної пенсії спеціальний стаж, про що вже йшлося вище. Такий підхід щодо цих двох умов стажу та місця звільнення і є нічим іншим, як негативною дискримінацією.

На думку автора, така правова формула є архаїчною і не ефективною, бо позбавлена гнучкості у вирішенні пенсійних питань. Для того, щоб мінімізувати вплив фахівців з державної служби і формувати висококваліфіковані кадри, а не такі, що працюють тільки тому, що вони матимуть пільговий правовий статус, необхідні докорінні зміни у структурі самої державної служби, а також створення сприятливих умов для реалізації особою самої себе на державній службі, підняття рівня престижу державної служби, але це не є предметом дослідження права соціального забезпечення. За допомогою права соціального забезпечення можна удосконалити або ж покращити правовий статус пенсіонера-державного службовця шляхом використання правових механізмів, які стимулюватимуть осіб працювати на державній службі без жорстких законодавчих обмежень. Тобто, питання спеціального стажу державного службовця має бути

лібералізоване і створені такі умови, при яких на нього своєю працею міг би впливати сам державний службовець. Одним із таких способів може стати система підвищення пенсії разом із строком служби за формулою більше працюєш — більше отримуєш, про що йтиметься нижче.

Невід’ємним елементом будь-яких правовідносин, у тому числі і пенсійних, є об’єкт. У праві соціального забезпечення об’єкт має теоретичне і практичне значення. Теоретичне значення полягає у розумінні тісного взаємозв’язку між суб’єктом та об’єктом пенсійних правовідносин. Для всебічного вивчення об’єкта необхідно навести його класифікацію за рядом юридично значущих ознак.

Практичне значення відображається у законодавчому закріпленні та ефективній правозастосовчій діяльності.

Питання щодо об’єкта правовідносин у юридичній літературі є дискусійним. Існують різні підходи розуміння об’єкту.

Ю. К. Толстой⁴² зазначав, що кожне правове відношення має свій об’єкт, яким є фактичні суспільні відносини, на які впливають правовідносини. Крім цього, у правовідносин може бути спеціальний об’єкт або предмет у вигляді речі чи продукт духовного світу.

С. С. Алексєєв⁴³ висловив позицію, що об’єкт правовідносин — це явища (предмети) навколишнього світу, на які спрямовані суб’єктивні юридичні права і обов’язки.

Під час розгляду цього питання, необхідно розрізняти об’єкт права та об’єкт правовідносин. Під об’єктом права розуміється правове регулювання, тобто визначене коло суспільних відносин, що регулюється даними правовими нормами. Об’єктом правовідносин є об’єкти регульованих правом суспільних відносин, тобто зовнішні предмети. На думку І. М. Сироти, пенсійні правовідносини — це майнові відносини соціального характеру.

⁴² Толстой Ю.К. К теории правоотношения / Юрий Константинович Толстой. К теории правоотношения. — Ленинград.: Из-во Ленинградского государственного университета, — 1959. — С. 65.

⁴³ Алексєєв С.С. Общая теория права / Сергей Сергеевич Алексєєв. Общая теория права. Курс в двух томах. Т. 2. — М.: “Юридическая литература”, — 1982. — С. 154.

Їхнім об'єктом є пенсія, із якою пов'язане суб'єктивне право пенсіонера та юридичне зобов'язання органу, який здійснює пенсійне забезпечення. За допомогою пенсійних правовідносин індивідуалізується, конкретизується майнова частка (гроші) пенсіонера у загальному пенсійному фонді⁴⁴.

Про саме поняття пенсії вже йшлося вище, але для повної характеристики треба розкрити зміст пенсії через її ознаки. Характерними ознаками пенсії визначають регулярність та систематичність пенсійних грошових виплат. Вона виплачується не у вигляді одноразової виплати, не епізодично, а щомісячно⁴⁵. Найбільш повно, це знаходить своє відображення у прямій залежності від розміру заробітної плати, яку особа отримує за трудову діяльність. Пенсія є нижчою від заробітної плати і встановлюється у відсотках до останньої. Відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” у пенсійному забезпеченні є тільки один об'єкт — пенсія, але у самому пенсійному забезпеченні за рядом особливостей (розміром, порядком призначення) виділяють три види об'єктів (пенсій): пенсії за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника. Тобто, пенсія як об'єкт пенсійних правовідносин має загальні, спеціальні (видові) та індивідуальні ознаки. Під загальними ознаками слід розуміти регулярність, систематичність, грошовий вимір. Під спеціальними (видовими) ознаками треба розуміти підстави, умови виплати пенсії, тобто пенсії за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника. Вони збігаються із поділом пенсій на види. Під індивідуальними ознаками пенсії слід розуміти розмір пенсії окремо взятого пенсіонера, індивідуальні особливості пенсіонера. Така класифікація є важливою при дослідженні пенсійного забезпечення і дає можливість досягнути внутрішню структуру пенсії конкретного індивіда. Тому при

⁴⁴ Сирота І.М. Право пенсійного забезпечення в Україні: Курс лекцій / Іван Михайлович Сирота. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 68-69.

⁴⁵ Право соціального забезпечення. Академічний курс: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Пилипенко П.Д., Бурак В.Я., Синчук С.М., Стрепко В.Л., Кульчицька О.Л. та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. — [2-ге вид. перероб. і допов.]. — К.: Міністерство освіти і науки України: “Видавничий дім “Ін Юре”, 2008. — С. 139.

теоретичному дослідженні пенсійного забезпечення державного службовця є надзвичайно важливим саме такий поділ ознак пенсії як соціально правової категорії. Термін пенсія — це, у першу чергу, зовнішній вираз, форма виплати коштів особам і вона є загальною для усіх видів пенсійного забезпечення. Зміст же пенсії може бути різноманітним, тому крім класифікації самої пенсії на види, виникла потреба у класифікації її ознак, оскільки саме вони є її правовим наповненням. Що стосується закріпленого у Законі України від 5 листопада 1991 року “Про пенсійне забезпечення”⁴⁶ різновиду пенсії як вислуга років, то, на думку автора, таке положення є морально застаріле і має бути модифіковане до вимог сучасності, оскільки, вислуга років не є видом пенсії у тому розумінні, яке закладав законодавець, а тільки умовою для отримання більш високого її розміру або як уже значалося вище як спеціальна пенсія.

Другим видом пенсійного забезпечення державних службовців є пенсія по інвалідності. Базовою та визначальною ознакою пенсії по інвалідності є такий медико-юридичний факт, як інвалідність. Пенсії по інвалідності — це спосіб матеріального забезпечення осіб, які втратили повністю або частково працездатність за станом здоров'я. Подальше працевлаштування таких осіб ускладнюється або взагалі не можливе, саме через ці обставини держава бере на себе обов'язок по їх забезпеченню. Законом України від 21 березня 1991 року №875 “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”⁴⁷ визначається, що інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм, або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності у соціальній допомозі і захисті. Інвалідність, як міра втрати здоров'я, визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи Міністерства охорони здоров'я України, які і призначають групу інвалідності Г. В. Сулейманова⁴⁸

⁴⁶ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 10.

⁴⁷ Там само. — 1991. — № 21. — Ст. 252.

⁴⁸ Сулейманова Г.В. Там само. — С. 58-60.

визначає основні категорії життєдіяльності людини, тобто величину відхилення від норми діяльності людини, внаслідок погіршення стану здоров'я.

1. Здатність до самообслуговування — здатність самостійно задовольняти свої фізіологічні потреби, здійснювати щоденну побутову діяльність і навик особистої гігієни.

2. Здатність до самостійного пересування — здатність самостійно пересуватися у просторі, долати перепони, зберігати рівновагу тіла при побутовій, громадській, професійній діяльності.

3. Здатність до навчання — здатність до сприйняття і відтворення знань (загальноосвітніх, професійних та ін.), оволодіння навиками і вміннями (соціальними, культурними, побутовими та ін.).

4. Здатність до трудової діяльності — здатність здійснювати діяльність у відповідності з вимогами до змісту, об'єму і умов виконання роботи.

5. Здатність до орієнтації — здатність орієнтуватися в часі та просторі.

6. Здатність до спілкування — здатність до встановлення контактів між людьми шляхом сприйняття, опрацювання та передачі інформації.

7. Здатність контролювати свою поведінку — здатність до усвідомлення себе і адекватної поведінки з урахуванням соціально-правових норм.

Наведена характеристика життєдіяльності, яку особа-інвалід може частково або повністю втратити, дає змогу більш глибоко зрозуміти сутність інвалідності не тільки як медичного, але і соціально-правового явища.

Пенсія державного службовця по інвалідності — це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення державних службовців, яким відповідно до чинного законодавства встановлено інвалідність, що підтверджується медико-соціальною експертизою, і є правоздатними суб'єктами цього виду пенсійного забезпечення.

Інвалідність — це, у першу чергу, медичний факт, а оформ-

лення його відповідно до чинного законодавства, трансформує його у юридичний факт, а той вже, у свою чергу, має правові наслідки. Без такого оформлення, факт інвалідності залишається лише медичним фактом, який не має юридичних наслідків.

Пенсії по інвалідності можна класифікувати по трьох основних критеріях: у залежності від групи інвалідності, причини втрати працездатності та суб'єктів пенсійного забезпечення по інвалідності.

Перший критерій є однаковим для всіх осіб, які мають право на пенсію по інвалідності, оскільки незалежно від суб'єкта та причини втрати працездатності він поділяється на три основні групи. Порядок та умови призначення інвалідності регулюється Інструкцією про встановлення груп інвалідності, затвердженою наказом Міністерства охорони здоров'я України від 7 квітня 2004 року № 183 “Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності”⁴⁹. Групи інвалідності розмежовуються у залежності від ступеня втрати особою працездатності та можливості особою продовжувати трудову діяльність.

Так, підставою для встановлення першої групи інвалідності є стійкі, значно виражені важкості функціональні порушення в організмі, зумовлені захворюванням, травмою або уродженим дефектом, що призводять до значного обмеження життєдіяльності людини, неспроможності до самообслуговування і викликають потребу в постійному, що не регулюються, сторонньому нагляді, догляді чи допомозі.

Підставою для встановлення другої групи інвалідності є стійкі, вираженої важкості функціональні порушення в організмі, зумовлені захворюванням, травмою або уродженим дефектом, що призводять до значного обмеження життєдіяльності людини, при збереженій здатності до самообслуговування, та не викликають потреби в постійному сторонньому нагляді, догляді чи допомозі.

Підставою для встановлення третьої групи інвалідності є стійкі,

⁴⁹Офіційний вісник України. — 2004. — № 17. — Ст. 1235.

помірної важкості функціональні порушення в організмі, зумовлені захворюванням, наслідками травм або уродженими дефектами, що призвели до помірно вираженого обмеження життєдіяльності, в тому числі працездатності, які потребують соціальної допомоги і соціального захисту.

Для правового аналізу пенсійного забезпечення по інвалідності у праві соціального забезпечення розподіляють його на дві основні категорії за такою ознакою, як причина інвалідності (втрата працездатності), що і є другим критерієм класифікації. Іншими словами, причиною інвалідності може бути загальне захворювання або професійне захворювання, тобто таке, що спричинене виконанням службових обов'язків. Така класифікація закріплена у Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, згідно з яким пенсія по інвалідності призначається у разі настання інвалідності, що спричинила повну або часткову втрату працездатності внаслідок загального захворювання (в тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства) за наявності страхового стажу. Пенсія ж по інвалідності від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання призначається відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності” від 23. 09. 1999 р. № 1105-XIV⁵⁰. З вище наведеного видно, що ці два різновиди пенсійного забезпечення по інвалідності мають також різне правове регулювання та фінансові джерела виплати такого виду пенсії.

Третім критерієм класифікації пенсійного забезпечення не тільки по інвалідності, а і у пенсійному забезпеченні в цілому, є розмежування його за суб'єктами. Йдеться про те, що в Україні існує більше 20 законів, які регулюють пенсійне забезпечення різних суб'єктів. Тому абсолютно природною є класифікація пенсійного забезпечення в залежності від суб'єктів. Для прикладу, такими спеціальними суб'єктами є: особи, які постраждали

⁵⁰ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 46-47. — Ст. 403.

внаслідок Чорнобильської катастрофи, військовослужбовці та працівники органів внутрішніх справ, науково-педагогічні працівники, державні службовці тощо.

Особливістю пенсійного забезпечення по інвалідності є те, що Закон України “Про державну службу” закріпив, що державним службовцям, які у період перебування на державній службі стали інвалідами I та II груп, незалежно від причини інвалідності, призначається пенсія по інвалідності у розмірі 80 відсотків від заробітної плати, на які нараховуються страхові внески. За кожен повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше 90 відсотків. Тобто, як видно з наведеної норми, пенсія по інвалідності державного службовця виплачується тільки по двох групах інвалідності, а не по трьох. Крім цього, на що варто звернути особливу увагу, що така пенсія виплачується незалежно від причин інвалідності, тим самим нівелюється одна з вищезгаданих базових класифікацій поділу пенсій по інвалідності залежно від причини втрати працездатності.

Об'єктом пенсійного забезпечення державних службовців по інвалідності — є пенсія по інвалідності. Особливістю цього пенсійного забезпечення є те, що розмір цієї пенсії такий же, як і пенсії за віком, тобто 80 відсотків від суми заробітної плати. Таке положення є необґрунтованим, адже, як видно із характеристики груп інвалідності, кожна група диференційована у залежності від можливості особи самостійно доглядати та допомагати собі, чому така диференціація відсутня у Законі України “Про державну службу” — невідомо. Слід зазначити, що такої правової формули пенсійного забезпечення по інвалідності немає ні у загальному Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, ні у інших спеціальних законах, для прикладу Закон України від 13 грудня 1991 року № 1977-XII “Про наукову та науково-технічну діяльність”⁵¹ та Закон України від 28 лютого 1991 року № 796-XII “Про статус і соціальний захист громадян, які по-

⁵¹ Там само. — 2005. — № 26. — Ст. 346.

страждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”⁵² тощо, де існує диференціація по трьох групах інвалідності. Слід звернути увагу, якщо державний службовець визнаний інвалідом III групи, то пенсія йому призначається у загальному порядку, оскільки пенсійного забезпечення державних службовців-інвалідів III групи не існує. Також, слід наголосити на тому, що відмінності пенсійного забезпечення по інвалідності полягають також у процедурі призначення пенсій по інвалідності та фінансовим джерелам цього виду пенсії. З вище викладеного вбачається, що розмір пенсійного забезпечення державних службовців по інвалідності та по старості є ідентичними. Порівняльний аналіз цих видів пенсії був проведений у підрозділі 1. 3. цього монографічного дослідження. Із вищенаведеного вбачається розбалансованість законодавчих норм, а також дискримінаційний характер окремих положень щодо інших категорій громадян. Яскравим прикладом є такі умови: спеціальний стаж, розмір та формула обчислення пенсії по інвалідності, відсутність такої умови як причина інвалідності.

Третім видом пенсійного забезпечення державних службовців є пенсії у разі втрати годувальника. У вітчизняній юридичній літературі питанню пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім’ї державних службовців у разі втрати годувальника приділялось досить мало уваги. Тому ця проблема повністю ще не досліджена і потребує подальшого теоретичного вивчення, адже якість правових норм, які застосовуються на практиці, напряму залежать від ґрунтовних теоретичних напрацювань.

Для права соціального забезпечення важливим є не сам факт смерті, визнання безвісті відсутнім чи оголошення померлим годувальника, а його юридичні наслідки.

Пенсія непрацездатних членів сім’ї державного службовця у зв’язку із втратою годувальника — це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення членів сім’ї державних службовців, які відповідно до чинного законодавства є суб’єктами цього виду пенсійного забезпечення.

⁵² Там само. — 1992. — №12. — Ст. 165.

Сьогодні законодавство України оперує двома термінами: “пенсії у разі втрати годувальника” та “пенсії у зв’язку із втратою годувальника”. На думку автора, ці два визначення є тотожними у правовому розумінні, але визначення “у зв’язку з втратою годувальника” більш повно відображає специфіку цього виду пенсії, її характер і вказує на зв’язок між пенсійним забезпеченням і втратою годувальника, тобто причиною пенсійного забезпечення. Така двоякість у визначенні одного і того ж виду пенсії різними термінами є техніко-юридичним недоопрацюванням. Термін “у разі втрати годувальника” вперше було застосоване у Законі України “Про пенсійне забезпечення”, із прийняттям Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, цей термін був удосконалений і замінений на “у зв’язку з втратою годувальника”. Чому при прийнятті Закону України від 31 травня 2005 року № 2593 “Про внесення змін до статті 37 Закону України “Про державну службу”⁵³ застарілий термін був повернений? Виходячи з вищевикладеного можна дійти висновку, що це є недоліком і грубим порушенням юридичної техніки при використанні термінології у законотворчій діяльності.

Що стосується пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника, то варто зазначити, що воно є найбільш цікавим та складним для вивчення. Цей особливий вид пенсійного забезпечення складніший як по колу осіб, які мають право на пенсію, так і по юридичному складу, що дає на неї право. Як зазначає Т. М. Кузьміна, право на такий вид пенсії є похідним від права на пенсійне забезпечення самого годувальника. Пенсіонером у юридичному розумінні називається особа, яка є учасником пенсійних правовідносин і має право на отримання пенсії визначеного виду⁵⁴. Класичною конструкцією таких правовідносин є отримання особою пенсії за свою попередню трудову діяльність при настанні передбачених чинним законодавством відповідних юридичних фактів, про що йшлося при аналізі попередніх видів

⁵³ Там само. — 1991. — № 16. — Ст. 200.

⁵⁴ Кузьміна Т.М. Советское право социального обеспечения / Тамара Михайловна Кузьмина. [под ред. проф. В.Н. Демьяненко]. — Саратов.: Изд-во Саратовского университета, 1982. — С. 107.

пенсійного забезпечення. Особливістю пенсії у зв'язку із втратою годувальника є те, що її отримує не особа, яка своєю трудовою діяльністю та страховими внесками набула права на пенсію, а непрацездатні члени сім'ї цієї особи (державного службовця). Коло суб'єктів цих правовідносин значно ширше ніж у пенсійному забезпеченні за віком та по інвалідності.

Пенсія у зв'язку із втратою годувальника призначається незалежно від праці претендентів на неї. Навпаки, їх трудова діяльність на момент втрати годувальника у майбутньому може бути підставою для відмови у пенсійному забезпеченні⁵⁵. Необхідно також відрізнити цей різновид пенсії від спадщини годувальника. По-перше, правом на спадщину за законом користуються усі члени сім'ї, а правом на пенсію — тільки окремі її члени при наявності необхідних юридично значущих умов (непрацездатність). По-друге, спадщина може мати різноманітні форми та розміри (нерухомість, банківські вклади тощо), а пенсія — це завжди певні кошти (гроші). По-третє, спадщина — це одnorазовий акт, а пенсія має регулярний, систематичний характер (з розрахунку один раз на місяць), вона може бути постійною або тимчасовою. Успадкувати можна тільки ту пенсію, яку особа не отримала за життя, тобто певну суму за один місяць. По-четверте, спадщина не є предметом правового регулювання права соціального забезпечення.

Т. В. Кравчук у своєму дисертаційному дослідженні акцентує увагу на тому, що метою цього виду пенсії є компенсація втрачених засобів до існування⁵⁶. З такою позицією важко погодитись, оскільки компенсація (латиною *compensatio*) — це правовий спосіб захисту матеріальних і нематеріальних благ фізичних і

⁵⁵ Новиков В.Д. Концептуальные вопросы пенсионного обеспечения при потере кормильца // Вопросы социального обеспечения: Сборник научных трудов. Выпуск 18. — М.: МСО РСФСР Центральный орден Трудового Красного Знамени научно-исследовательский институт экспертизы трудоспособности и организации труда инвалидов (ЦИЭТИН), 1975. — С. 48-55.

⁵⁶ Кравчук Т.В. Пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника у солідарній системі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 “Трудове право; право соціального забезпечення” / Т.В. Кравчук. — Одеса, 2008. — С. 10.

юридичних осіб. Сутність компенсації полягає у відшкодуванні шкоди⁵⁷. Тобто, у відносинах компенсації повинні бути дві сторони, сторона, якій завдано шкоду і сторона, яка завдала шкоду. Пенсійне забезпечення — це не відшкодування шкоди, оскільки держава не має відношення до смерті особи і відповідальності, що відображається у виплаті компенсації, не несе. Існування такого виду пенсії є одним із проявів соціальності держави. Як правильно зазначає Т. В. Кравчук, смерть особи — це страховий випадок, тобто, особа себе страхує за життя. Такі відносини можна швидше охарактеризувати, як страхові, ніж компенсаційні. Держава через свої органи спеціальної компетенції виступає у ролі страховика, а не компенсатора. Хоча слід розмежовувати пенсійні та страхові правовідносини.

До прийняття Закону України “Про внесення змін до статті 37 Закону України “Про державну службу” питання пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім'ї державних службовців регулювалось на загальних засадах. Після згаданих змін регулювання пенсійних відносин цього виду суттєво змінилось.

Для розгорнутої характеристики цього виду пенсії необхідно розкрити сутність суб'єктів та об'єкту цих правовідносин. Проблема суб'єкта правовідносин завжди була і залишається актуальною та потребує постійного дослідження, адже суб'єкт — це один із невід'ємних елементів правовідносин. Суб'єктів пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім'ї державних службовців у зв'язку з втратою годувальника можна поділити на чотири групи. Перша група — це безпосередньо сам годувальник. Друга група — це особи, які мають право на отримання пенсії у зв'язку з втратою годувальника за Законом України “Про державну службу”. Третя група — органи державної влади, які здійснюють процедурні дії із реалізації права на пенсію. Четверта група — це органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії із захистом права непрацездатних членів сім'ї.

⁵⁷ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 3: К-М. — 2001. — С. 195.

До першої групи суб'єктів відносяться державні службовці, які померли, визнані безвісти відсутніми або оголошені померлими у період перебування на державній службі, які мають стаж державної служби не менше 10 років. Законодавець не визначає, яким законом керуватись непрацездатним членам сім'ї державного службовця, якщо той не має 10-річного стажу державної служби. На думку автора, у таких випадках потрібно застосувати норми загального закону.

Особливістю цього суб'єкта є також те, що пенсія йому призначається, незалежно від причин смерті. Йдеться про загальноприйнятту класифікацію пенсійного забезпечення на два види у залежності від причини смерті: 1) перший включає у себе осіб, які померли внаслідок виконання своїх службових обов'язків і регулюються Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"; 2) другий включає у себе осіб, які померли від загального захворювання і регулюється Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Наведена класифікація не поширюється на державних службовців, тобто незалежно від причини смерті пенсія непрацездатним членам сім'ї призначатиметься відповідно до Закону України "Про державну службу".

До другої групи суб'єктів відповідно до Закону України "Про державну службу" відносяться особи, передбачені ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове пенсійне державне страхування". Таким чином, другу групу суб'єктів можна класифікувати за трьома ознаками: а) за станом здоров'я; б) за віком; в) та за іншими причинами соціального характеру. Таку ж класифікацію підтримують Є. Г. Азарова та О. Є. Козлов⁵⁸.

До осіб, які мають право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника за станом здоров'я, відносяться: чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони є інвалідами; діти, які досягли 18 річного віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 18 років.

До осіб, які мають право на даний вид пенсії із досягненням певного віку, відносяться: чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони, згідно з чинним законодавством, досягли пенсійного віку; діти (у тому числі діти, які народилися до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років; діти, які навчаються за денною формою навчання у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах, — до закінчення такими дітьми навчальних закладів, але не довше, ніж до досягнення ними 23 років; діти-сироти — до досягнення ними 23 років незалежно від того, навчаються вони чи ні; усиновлені діти, пасинок і падчерка мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з рідними дітьми, якщо вони не

одержували аліментів від батьків; неповнолітні діти, які мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, зберігають це право і в разі їх усиновлення.

При визначенні суб'єктів законодавець не зазначив, чи мають право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника батьки, які позбавлені батьківських прав? Автором обґрунтовано, що у даному випадку слід застосовувати ч. 5 ст. 166 та ч. 2 ст. 202 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 року № 2847-III⁵⁹, де йдеться про наслідки позбавлення батьківських прав, а саме: особа, позбавлена батьківських прав, не може одержувати у майбутньому тих майнових прав, пов'язаних із батьківством, які вона могла б мати у разі своєї непрацездатності (право на утримання від дитини, право на пенсію та відшкодування шкоди у разі втрати годувальника, права спадкування). Крім цього, право у зв'язку із втратою годувальника втрачають також батьки, які ухилялися від виконання своїх батьківських (несплата аліментів) обов'язків і це буде або було встановлено судом відповідно до ст. 204 Сімейного кодексу України. При чому, рішення суду, якщо воно винесене за життя годувальника, автоматично переноситься на пенсійні відносини у разі його смерті. Інші особи можуть оскаржувати право на отримання цього виду пенсії на свою користь або на користь інших суб'єктів.

⁵⁸ Є.Г. Азарова та О.Є. Козлов. Там само. — С. 71.

⁵⁹ Відомості Верховної Рада України. — 2002. — № 21-22. — Ст. 135.

Наприклад, позов вдови (вдівця), як представника інтересів неповнолітніх дітей, про відмову у призначенні пенсії батькам годувальника, які ухилялися від виконання батьківських обов'язків.

Слід зазначити, що на думку К. С. Батигіна⁶⁰, до дітей відносяться не тільки діти народжені у зареєстрованому шлюбі, але і діти, які народжені у сім'ї без реєстрації шлюбу у РАГСі або народжені при відсутності будь-якого шлюбу. Отже, право на отримання пенсії у зв'язку з втратою годувальника мають діти годувальника (фактичного або біологічного батька), у випадку якщо факт батьківства буде установлений у судовому порядку.

До суб'єктів, згідно Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", не включено усиновителів, які прийняли у свою сім'ю на правах дочки чи сина, у встановленому законом порядку, і які є непрацездатними. Автором, обґрунтовано, що у цьому випадку необхідно застосовувати п. 5 ст. 232 Сімейним кодексом України, де йдеться про те, що усиновлення надає особі, яку усиновлено, права і накладає на неї обов'язки щодо усиновителя у такому ж обсязі, які має дитина щодо своїх батьків. Тобто, усиновлена дитина має обов'язок забезпечувати своїх названих батьків у разі втрати ними працездатності. Тому усиновителі мають право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника. Підсумовуючи вищевикладене, пропонується доповнити ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" "Умови призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника" наступним положенням: "Усиновителі мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника нарівні з рідними батьками".

Доречною є пропозиція Т. В. Кравчук, яка вказує на те, що "що вітччм та мачуха мають право на пенсію у разі втрати годувальника, якщо вони належним чином виховували та утримували пасинка або падчерку, або з поважних причин лише виховували чи лише утримували пасинка чи падчерку протягом 5 років підряд"⁶¹. Слід лишень зазначити, що факт належного виховання

⁶⁰ Батигин К.С. Пенсии рабочих и служащих в СССР / Константин Степанович Батигин. Новое в жизни, науке, технике: Серия государство и право — М.: Знание, 1974/4 (апрель). — С. 16.

⁶¹ Кравчук Т.В. Там само. — С. 15.

та утримання не потрібно підтверджувати, бо це все рівно, що підтверджувати батькам годувальника те, що його належним чином виховували та утримували.

На думку автора, зазначені умови про виховання і утримання пасинка чи падчерки необхідно розглядати у комплексі, а не окремо. Тому що не можна займатись вихованням і не утримувати або навпаки, утримувати і не займатись вихованням дитини. Ці дві батьківські функції виконуються одночасно і не можуть бути розірвані, бо це цілісний процес. Наведену вище пропозицію Т. В. Кравчук необхідно доповнити такими словами: "протягом останніх 5 років і більше до досягнення падчеркою або пасинком повноліття". Узагальнюючи викладене вище, пропонується доповнити ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" положенням: "Опікуни, піклувальники мають право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника, якщо вони перебували у статусі опікунів, піклувальників останні п'ять і більше років до досягнення підопічними повноліття".

Крім цього, автор вважає, що суб'єктний склад пенсійного забезпечення у зв'язку з втратою годувальника необхідно доповнити опікунами (піклувальниками), які утримували та виховували потенційного годувальника, у відповідності до Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV⁶² та СК України, останні п'ять і більше років до досягнення ним повноліття. Опікунами (піклувальниками), як правило, виступають близькі родичі (дідусь, бабуся, тітка, дядько і т. д.) або інша дієздатна особа. Відповідно до ч. 3 ст. 243 Сімейного кодексу України опіка, піклування над дитиною встановлюється органом опіки та піклування, а також судом у випадках, передбачених Цивільним кодексом України. Не може визнаватись суб'єктом пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника адміністрація закладу, яка виконувала функції опікуна (піклувальника), де проживала дитина. Оскільки "колективний суб'єкт" не входить до суб'єктного складу пенсійного забезпечення.

⁶² Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.

Слушною новелою у пенсійному забезпеченні є пропозиція Т. В. Кравчук, що “діти померлого годувальника, народжені за допомогою репродуктивних технологій пізніше 10-місячного строку з дня смерті годувальника є суб’єктами пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника. Згода на зачаття такої дитини за життя померлого годувальника є обов’язковою”⁶³.

Важко погодитись із пропозицією Т. В. Кравчук про визнання суб’єктами пенсійних правовідносин у зв’язку із втратою годувальника братів, сестер, онуків, дідів та бабусь. Така позиція пов’язана з тим, що основною ознакою пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника є сімейні відносини. Із Сімейного кодексу випливає, що сім’я — це чоловік, дружина, діти, а також їх батьки. Слід пам’ятати, що годувальник у пенсійних правовідносинах формально-юридично виступає членом двох сімей. Перша — це його власна сім’я: чоловік або дружина та їх діти. Друга — годувальник і його батьки, бо він є членом сім’ї своїх батьків. У даному випадку можна провести аналогію із першою чергою спадкоємців за законом, до них згідно ст. 1261 Цивільного кодексу України відносяться “діти спадкодавця, у тому числі зачаті за життя спадкодавця і народжені після його смерті, той з подружжя який його пережив, та батьки”. Таким чином, законодавець визначив найбільш близьке коло осіб за біологічними, соціальними, сімейними зв’язками. Між цими суб’єктами існують притаманні тільки сімейному праву правовідносини, більш детально про них йтиметься при розгляді пенсійних правовідносин. Між братами, сестрами, дідом і онуками, бабою і онуками таких “аліментарних” відносин не виникає. Дідусі і бабусі не мають обов’язку виховувати чи забезпечувати своїх онуків. Це обов’язки батьків. Вони можуть бути моральними, але не аліментарно-правовими обов’язками. Тому, здобувач переконаний, що визнання права на пенсію для брата, сестри, онуків, дідів та бабів є неправильним. У таких випадках, взагалі не існує проблеми, оскільки, якщо особа (брат, сестра) втратила годувальника, вона має право на отримання пенсії у зв’язку із втратою годувальника (пенсію одного з батьків), а не пенсію брата чи сестри. Це ж стосується діда, баби та їх онуків, цих двох “квазісуб’єктів” мають

утримувати їх діти і їх батьки відповідно. Вони не є членами сім’ї, це члени родини. Більше того, автор вважає, що таке положення напряму обмежує та зачіпає права дітей та батьків годувальника. Оскільки сума пенсії ділиться на кожного суб’єкта у рівних частинах, якщо допустити необґрунтоване збільшення переліку суб’єктів, то у розрахунку на кожного непрацездатного члена сім’ї розмір пенсії зменшиться, що є неприпустимим. Також, варто зазначити, якщо дідусі або бабусі мали на утриманні свого внука чи внучку то вони, згідно ЦК України, могли їх представляти як опікуни чи піклувальники. Про необхідність визнання останніх суб’єктами пенсійного забезпечення у зв’язку з втратою годувальника, йшлося вище, тільки у цьому випадку дід та баба мають право на пенсію.

До осіб, які мають право на пенсію у зв’язку із втратою годувальника з інших причин соціального характеру, слід віднести: чоловіка (дружину), а в разі їх відсутності — одного з батьків або брата чи сестру, дідуся чи бабусю померлого годувальника, незалежно від віку і працездатності, якщо він (вона) не працюють і зайняті доглядом за дитиною (дітьми) померлого годувальника до досягнення нею (ними) 8 років.

Варто також зазначити, що у радянській юридичній літературі до кола суб’єктів також відносили і сім’ю. Зокрема, Є. І. Астрахан вважав, що: а) наявність права на пенсійне забезпечення у зв’язку із втратою годувальника спочатку визначається по відношенню до кожного члена сім’ї окремо; б) на підставі такого визначення за усіма членами сім’ї, які мають право на цей вид пенсії, закріплюється право на одну загальну пенсію, і розмір її встановлюється єдиний на весь цей склад сім’ї, а здійснення права на отримання цієї пенсії надається одній особі як представнику сім’ї; в) таким чином суб’єктом пенсійних правовідносин є сім’я не у цілому, а у складі тих членів, які підлягають пенсійному забезпеченню “колективний пенсіонер”. Є. І. Астрахан також підкреслює, що, коли йдеться про “право сім’ї” на пенсію у зв’язку із втратою годувальника, то під сім’єю слід розуміти членів сім’ї, які підлягають пенсійному забезпеченню, а не весь

⁶³ Кравчук Т.В. Там само. — С. 14.

склад сім'ї у цілому (тих, хто мають і не мають права на пенсію), тобто “пенсіонований склад сім'ї”⁶⁴. Таку ж думку зустрічаємо у М. С. Сахіпова⁶⁵, В. С. Андреева⁶⁶, В. М. Толкунової⁶⁷ та інших. Пропри те, що така ідея була домінуючою у теорії права соціального забезпечення, вже у радянській юридичній літературі спостерігалась дискусія з цього приводу. В. Д. Новіков зазначав, що у даному випадку відбувається деяке змішання правових категорій. Суб'єктом пенсійних правовідносин, як і будь-якого іншого, є правоздатні особи. Таку правоздатність мають усі члени сім'ї, на яку призначена пенсія. Кожен з них може, наприклад, виявити бажання отримати пенсію або, навпаки, утриматись від подачі відповідної заяви, вимагати виокремлення його частки із загальної суми пенсії тощо. Та обставина, що таку правоздатність здійснюють по відношенню до дітей їх законні представники (один з батьків або опікун), не має значення, оскільки останні лишень представляють інтереси дитини. Крім цього, не можна не враховувати, що у ряді випадків суб'єктами пенсійних правовідносин у зв'язку із втратою годувальника можуть бути особи, яких умовно можна назвати членами сім'ї годувальника. Тобто, суб'єктами конкретних пенсійних правовідносин у зв'язку із втратою годувальника є члени сім'ї, незважаючи на те, що їх інтереси представляють, зазвичай, або один із них, або особа, яка не входить до кола забезпечуваних

⁶⁴ Астрахан Е.И. Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву // Ученые записки. Под ред. С.Н. Братуся. Выпуск 14. — М.: Всесоюзный институт юридических наук (ВИЮН), 1962. — С. 151-183.

⁶⁵ Сахинов М.С. Правовое регулирование пенсионного обеспечения колхозников / Мардан Саенович Сахинов — Алма-Ата: Академия наук КазССР, Институт философии и права, “Наука”, 1966. — С. 22-24.

⁶⁶ Андреев В.С. Там само. — С. 91-92.

⁶⁷ Право социального обеспечения России: Учебник для студ. Юрид. вузов / [Буянова М.О., Гусов К.Н., Иванова Р.И., Кобзева С.И., Миронов В.К. и др.]; под ред. Е.Н. Гусова. — М.: МОН РФ Мос. гос. юрид. акад. — Проспект, 2006. — С. 110.

⁶⁸ Новиков В.Д. К вопросу о пенсии по случаю потери кормильца // Вопросы социального обеспечения: Сборник научных трудов. Под ред. Р.М. Цивилева. Выпуск 7. — М.: МСО РСФСР Центральный научно-исследовательский институт экспертизы трудоспособности и организации труда инвалидов (ЦИЭТИН), 1975. — С. 89-94.

пенсією осіб⁶⁸. О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородський наголошували на тому, що сім'я не визнається суб'єктом у жодній галузі права⁶⁹. Сучасна українська дослідниця права соціального забезпечення Т. В. Кравчук, зазначає, що “суб'єктом права на пенсію у разі втрати годувальника є не сім'я, а кожен непрацездатний член такого соціального утворення”⁷⁰. Виходячи із вищевикладеного, важко не погодитись із обґрунтуванням опонентів Є. І. Астрахана. Найбільш вдалою та обґрунтованою є позицію тих учених, які не визнають суб'єктом пенсійних правовідносин сім'ю. Проте, слід зазначити, що пропозиція Є. І. Астрахана базувалася більше на моменті виплати пенсії, її отримання у натуральній величині (“на руки”). Відносини ж розпорядження коштами (пенсією) вже не є предметом права соціального забезпечення. Є. І. Астрахан мав рацію, коли писав про те, що отримує пенсію не кожен окремих суб'єкт, а, так званий, “пенсіонований склад сім'ї” через свого законного представника, такий же порядок залишається і сьогодні, тому немає протиріччя у тому, щоб на момент отримання пенсії окремі члени сім'ї, які мають на неї право, називались “пенсіонованими членами сім'ї” або “колективним суб'єктом”. Слід наголосити також на тому, що йдеться про момент отримання пенсії, а не момент призначення, зміни, момент встановлення юридичних фактів і юридично значущих обставин тощо. Якщо проводити аналогію, то найбільш близькими за матеріальною ознакою цим правовідносинам відповідають відносини розподілу спільної сумісної власності.

Об'єктом усіх пенсійних правовідносин є майнове благо, тобто пенсія. У пенсійному забезпеченні непрацездатних членів сім'ї у зв'язку із втратою годувальника слід розрізняти два види такої пенсії, а саме: пенсія, призначена відповідно до Закону України “Про державну службу” та Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”. У даному випадку, кожен об'єкт тісно пов'язаний із суб'єктом цих пенсійних пра-

⁶⁹ Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. — М.: Госиздат юридической литературы, 1961. — С. 203.

⁷⁰ Кравчук Т.В. Там само. — С. 13.

вовідносин. Йдеться про те, що згідно Закону України “Про державну службу” існує суттєве розмежування між державними службовцями. Тобто, для того, щоб отримувати пенсію відповідно до Закону України “Про державну службу” недостатньо бути державним службовцем, а необхідно мати стаж державної служби не менше 10 років. Державний же службовець, який не має стажу державної служби 10 років формально-юридично є державним службовцем, але не набуває права отримувати пенсію державного службовця. Категорія об’єкту у даному випадку тісно межує з категорією юридичних фактів у пенсійних правовідносинах, бо саме від них залежить процедура обчислення пенсії, її розмір, виплата та, як вже було згадано вище, коло суб’єктів пенсійного забезпечення.

Перший вид пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім’ї державного службовця, який має стаж державної служби менший 10 років, обчислюється на підставі Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Тобто, пенсія непрацездатних членів сім’ї державного службовця у зв’язку з втратою годувальника призначається непрацездатним членам сім’ї померлого годувальника, які були на його утриманні, за наявності в годувальника на день смерті страхового стажу, який був би необхідний йому для призначення пенсії по інвалідності. Пенсія у зв’язку з втратою годувальника призначається в розмірі: на одного непрацездатного члена сім’ї — 50 відсотків пенсії за віком померлого годувальника; на двох та більше непрацездатних членів сім’ї — 100 відсотків пенсії за віком померлого годувальника, що розподіляється між ними рівними частками.

Другий вид пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім’ї державного службовця, який має стаж державної служби не менше 10 років обчислюється відповідно до Закону України “Про державну службу”. А саме, у разі смерті особи в період перебування на державній службі за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років непрацездатним членам сім’ї померлого годувальника, які були на його

утриманні, призначається пенсія у зв’язку з втратою годувальника на одного непрацездатного члена сім’ї у розмірі 70 відсотків суми заробітної плати померлого годувальника, на яку нараховувалися страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, з урахуванням положення про те, що за кожний повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше 90 відсотків заробітної плати, без обмеження граничного розміру пенсії, а на двох і більше членів сім’ї — 90 відсотків.

Як видно із вище зазначеного, види пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім’ї державних службовців у двох випадках різні. Вони відрізняються фінансовим джерелом та розміром пенсії.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що до суб’єктів пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім’ї державного службовця першої групи слід віднести тільки державних службовців із стажем державної служби не менше 10 років. Саме за таких обставин ці відносини регулюються Законом України “Про державну службу”. Це ж саме можна сказати і про об’єкта правовідносин щодо пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім’ї державного службовця.

Проведене дослідження поняття пенсії та його класифікації підтвердило важливість та необхідність такого теоретичного аналізу для подальшого удосконалення як термінологічної бази законодавства, так і його практичного застосування. Досліджені приклади класифікацій дозволяють більш ґрунтовно розуміти поняття пенсії, а також її правову природу. Запропоновані новели дають можливість удосконалити чинне законодавство щодо пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Проаналізовані наукові дискусії з ряду проблем засвідчують необхідність подальших теоретичних пошуків у галузі права соціального забезпечення.

2.2 Правовідносини з пенсійного забезпечення державних службовців

Правовідносини по соціальному, включаючи пенсійне забезпечення, — це один із способів реалізації суспільно значущих потреб осіб (пенсіонерів). У науці права соціального забезпечення, правовідносини, як і у правовій науці в цілому, відносяться до фундаментальних понять. Всебічне, повне та ґрунтовне дослідження правовідносин з пенсійного забезпечення державних службовців залежить від вивчення загальнотеоретичного розуміння правовідносин, бо пенсійні правовідносини хоча і мають ряд особливостей, але вони є різновидом правовідносин. Проблема правовідносин у юридичній науці є завжди актуальною.

Правове відношення, як зазначається у юридичній літературі, є центральною правовою категорією, яка “найнаочніше виражає діалектичне протиріччя у становленні й розвитку права”¹. Тому не випадково в теорії права тривалий час залишаються дискусійними суттєві моменти розуміння правового відношення, починаючи з його місця у правовому бутті, співвідношення з поняттям права, його змісту тощо.

Свого часу відомий російський теоретик права М. М. Коркунов розпочинав характеристику права в суб’єктивному розумінні з поняття юридичного відношення. Оскільки юридичне відношення є те саме життєве, побутове відношення, але регульоване юридичною нормою, розмірковував він, то для належного розуміння цього поняття необхідно звернутись до поняття “відношення взагалі”. Людське життя складається з найрізноманітніших фактичних відношень з іншими людьми, що являють собою фактичну залежність і засновану на ній там само фактичну можливість впливати одне на одного. А проте, оскільки люди у своїй діяльності керуються юридичними нормами, це веде до перетворення фактичних відношень у юридичні, фактичної залежності — у юридичний обов’язок, фактичної можливості впливу — в право, правомочність. Таким чином, юридичні відношення передбачають юри-

¹ Дудин А.П. Диалектика правоотношений. — Саратов: Изд-во Саратов. у-та, 1983. — С. 8.

дичний зв’язок залежності у формі правообов’язку та зумовлене цією залежністю праводомагання або право, правомочність².

Характеризуючи на початку минулого століття панівне вчення про правове відношення, Л. Й. Петражицький відзначав, що це вчення “має у сучасній науці двоїстий і хиткий характер”. З одного боку, у правовідносинах розрізняють (як їх елементи) права та обов’язки, і різні сполучення прав і обов’язків (що вважаються різними явищами) юристи на кожному кроці називають правовідносинами. З іншого боку, правовідносини не ототожнюються з життєвими, побутовими відносинами. Автор також наголошував на тому, що така теорія правовідносин є неспроможною, оскільки допускає змішування понять, невдало розмежовує правовідносини та юридичні факти, не дає критерію для того, щоб відрізнити юридичні факти від правовідносин³.

У 20-х роках ХХ ст. Я. М. Магазинер, розробляючи курс радянської теорії права і вбачаючи в ній корінні питання 1) про сутність об’єктивного і суб’єктивного права і 2) про сутність правовідносин та про його елементи, дійшов висновків, що правовідносини є встановлена об’єктивним правом взаємозалежність між людьми, що відкриває можливості одним і закриває ці можливості іншим. Уся справа в діях, які дозволені одним або приписані іншим. Дія і становить той основний і єдиний, очевидний і реальний зміст правовідносин, в яких вона виявляється назовні, тоді як правовідносини — тільки порядок взаємообумовленості між цими діями (тобто обумовленість) одних дій іншими, так що одні дії тягнуть за собою інші й одні дії повинні мати своєю причиною інші). Характерна відмінність правового відношення від будь-якого іншого, визначається природою суб’єктивного права як закріпленої за даною особою можливістю дій іншого є не що інше, як обов’язок. Можливість же для одного бути причиною визначених дій іншого означає суб’єктивне право. Поєднан-

² Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. — 2-е изд. / Предисл. д.ю.н., проф. И.Ю. Козлихина. — СПб.: Изд-во “Юридический центр Пресс”, 2004. — С. 176-179.

³ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. — СПб.: Изд-во “Лань”, 2000. — С. 277-285.

ня суб'єктивного права із суб'єктивним обов'язком є правовим відношенням, тобто така взаємозалежність людей, в якій за одним з них закріплена, як належна, можливість бути причиною дій іншого. Дійсними елементами правовідносин є право та обов'язок як дві сторони одного й того поняття правового відношення⁴.

Норма права, будучи соціальною нормою, спрямована на регулювання суспільних відносин. Суспільні відносини, які регулюються правом, набувають інший зміст — вони стають правовими відносинами. Правовідносини і є ніщо інше, як суспільні відносини урегульовані нормами права⁵. На думку Ю. К. Толстого⁶, “правовідносини — це особливі ідеологічні правовідносини, що виникають у результаті настання передбачених правовою нормою юридичних фактів, відносини, за допомогою яких (через які) право регулює фактичні суспільні відносини. Тобто, фактичні відносини починають регулюватися правом тільки після того, як виникли правовідносини. Самі ж правовідносини виникають з юридичних фактів, а не з реальних суспільних відносин, на урегулювання яких вони направлені”. Такої ж концепції дотримувалися С. Ф. Кечек'ян⁷, О. О. Піонтковський⁸ та інші вчені. Така позиція була справедливо піддана критиці О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородським, які зазначали, що корінний недолік цієї концепції полягає у тому, що процес створення правових відносин повністю відривається від реальних суспільних відносин: норма права згідно з можливістю діяти. Визначеність дії одного вказаними нею юридичними фактами, сама створює правовідносини і тільки після цього спрямовується на урегулювання фак-

⁴ *Магазинер Я.М.* Избранные труды по общей теории права / Отв. ред. д.ю.н., проф. А.К. Кравицов. — СПб.: “Юридический центр Пресс”, 2006. — С.317-323.

⁵ *Иоффе О.С. М.Д. Шаргородский.* Вопросы теории права — М.: Госиздат юридической литературы, 1961. — С. 178.

⁶ *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения / Юрий Константинович Толстой К теории правоотношения. — Ленинград.: Из-во Ленинградского государственного университета, — 1959. — С. 20.

⁷ *Кечек'ян С.Ф.* Нормы права и правоотношения // Советское государство и право, 1955. — № 2. — С. 24.

⁸ *Піонтковський А.А.* Некоторые вопросы общей теории государства и права / Советское государство и право, 1956. — № 1. — С. 23.

тичних відносин. Але відомо, що закон надає окремим фактам юридичне значення тому, що вони виникають у сфері суспільних відносин людей⁹. На підтвердження своєї позиції, О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородський виокремлюють чотири особливості правовідносин. Перша особливість полягає у тому, що правовідносини завжди є відношенням між конкретними особами. Учасники будь-якого правового відношення завжди є визначені, конкретизовані, вони виступають у цих відносинах як носії прав та обов'язків. Другою особливістю правовідносин є те, що вони характеризуються чіткою, однозначною визначеністю взаємної поведінки їх учасників. Якщо перед нами правове відношення, то ми точно знаємо, яку поведінку один із його учасників може вимагати від іншого суб'єкта. Суть третьої особливості полягає у тому, що правове відношення завжди виникає на основі юридичних норм, які встановлені або санкціоновані державою. Суспільне відношення тому і стає правовим відношенням, що воно регулюється юридичними нормами, які виходять від держави. Четверта особливість полягає у тому, що здійснення правового відношення забезпечується засобами державної охорони. Суспільне відношення, яке набуло вигляду правового відношення, з моменту його виникнення спирається у своїй реалізації на примусову охорону з боку держави. Виходячи із вище викладених особливостей, науковці дають таке визначення правовідносинам: правове відношення — це регульоване правом суспільне відношення між конкретними особами, взаємна поведінка суб'єктів якого закріплена юридично і здійснення якої забезпечується засобами державної охорони¹⁰.

Дещо з іншого боку правовідносини висвітлює С. С. Алексєєв. Правовідносини, на його думку, це — індивідуалізований суспільний зв'язок, між особами, що виникає на основі норм права, який характеризується наявністю суб'єктивних прав та обов'язків і підтримується (гарантується) примусовою силою

⁹ *Кечек'ян С.Ф.* Правоотношение в социалистическом обществе / Степан Федорович Кечек'ян. — М.: Институт права им. А.Я. Вышинского; Изд-во академии наук СССР, 1958. — С. 181.

¹⁰ *Иоффе О.С. М.Д. Шаргородский.* Там само. — С. 184-186

держави¹¹. Тобто, правовідносини — це правовий зв'язок. Серед ознак такого зв'язку автор виокремлює такі: 1) зв'язок, що виникає на основі норм права; 2) зв'язок між особами через їх юридичні права та обов'язки; 3) зв'язок, який підтримується (гарантується) державним примусом; 4) зв'язок, що має індивідуалізований, визначений характер.

Подібну точку зору висловлює і Т. А. Постовалова, вона також акцентує увагу на тому, що правовідносини — це юридичні зв'язки суб'єктів права соціального забезпечення, в яких один суб'єкт — громадянин (сім'я) — реалізує свої права на визначений вид соціального забезпечення, а інший суб'єкт — орган соціального забезпечення, зобов'язаний забезпечити цю реалізацію¹².

На погляд автора, у визначеннях С. С. Алексєєва, О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородського немає принципових розбіжностей, а тільки взаємо-доповнення, бо правові зв'язки виникають, змінюються та припиняються між суб'єктами права, а будь-яка взаємодія суб'єктів права — це і є правовідносини. Отже, у момент виникнення взаємозв'язку між суб'єктами формуються відносини, а якщо на ці відносини впливає або їх регулює правова норма, вони трансформуються (стають) правовідносинами.

А. І. Гуцин визначає, що правовідносини і норми права про соціальне забезпечення є нерозривне ціле. Без норми права про соціальне забезпечення не може бути і правовідносин у сфері соціального забезпечення, так як і норма права не може здійснюватися якимось іншим шляхом, окрім правовідносин. Тому правовідносини по соціальному забезпеченню — це норма права про соціальне забезпечення в дії, у здійсненні. Правовідносини у праві соціального забезпечення — це самостійний вид суспільних відносин, через які реалізуються суб'єктивні права громадян на конкретні види соціального забезпечення¹³.

¹¹ Алексєєв С.С. Общая теория права / Сергей Сергеевич Алексєєв Общая теория права. Курс в двух томах. Т. 2. — М.: "Юридическая литература". — 1982. — С. 82.

¹² Постовалова Т.А. Право социального обеспечения. Общая часть: лекции. — Минск: Тесей, 2005. — С. 87.

¹³ Гуцин А.И. Право граждан Республики Беларусь на социальное обеспечение и его гарантии / А.И. Гуцин. — Минск: Тесей, 2008. — С. 79.

Дещо подібною є позиція С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко, які вважають, що правовідносини з права соціального забезпечення — це врегульовані нормами права соціального забезпечення суспільні відносини, що виникають на підставі юридичних фактів з приводу надання уповноваженими суб'єктами грошових виплат, послуг або пільг фізичним особам¹⁴.

І. М. Сирота наголошує, що правовідносини тісно пов'язані з фактичними відносинами, їх динамікою. Вони глибоко проникають у регульовані правом економічні, матеріальні відносини (відносини по соціальному, пенсійному забезпеченню). Тому вони залежать не тільки від правових норм, але і, насамперед, від опосередкованих ними фактичних відносин, матеріальних умов, життєвих обставин, тобто юридичних фактів, які є окремою (індивідуалізованою) передумовою здійснення усіх видів правовідносин по соціальному забезпеченню¹⁵.

Як уже наголошувалось, пенсійні правовідносини є різновидом правовідносин у цілому, але вони мають ряд особливостей, які притаманні тільки пенсійним правовідносинам. В. М. Толкунова зазначає, що пенсійні правовідносини — це врегульовані нормами права соціального забезпечення відносини громадянина (сім'ї) з органом соціального забезпечення, що виникають на підставі рішення комісії по призначенню пенсії, за яким громадянин (сім'я) мають право регулярно, у визначенні строки, отримувати назначену пенсію у встановленому розмірі, а орган відповідно зобов'язаний її виплачувати¹⁶.

І. М. Сирота формулює поняття пенсійних правовідносин дещо інакше. На його думку, пенсійні правовідносини — це виникаючі за волевиявлення громадянина і на підставі рішення органу спеціальної компетенції юридичні відносини, у яких один

¹⁴ Право соціального забезпечення в Україні: Підручник. — Х. / За заг. ред. Прилипко С.М., Ярошенка О.М. Вид-во "ФІНН", 2009. — С. 159.

¹⁵ Сирота І.М. Право социального обеспечения в Украине: учебник [для юрид. спец. высших учеб. завед.]. / Иван Михайлович Сирота [6-е изд.]. — Х.: Одиссей, 2006. — С. 91.

¹⁶ Право социального обеспечения России: Учебник для студ. Юрид. вузов / [Буянова М.О., Гусов К.Н., Иванова Р.И., Кобзева С.И., Мионов В.К. и др.]; под ред. К.Н. Гусова. — М.: МОН РФ Мос. гос. юрид. акад. — Проспект, 2006. — С.109.

суб'єкт — правоздатний громадянин або сім'я — має право на отримання регулярних соціальних виплат за рахунок коштів пенсійного страхування і зобов'язаний виконувати вимоги закону відносно пенсіонера, а інший — забезпечувальний суб'єкт — зобов'язаний виплачувати йому пенсію визначеного виду і у визначеному розмірі¹⁷.

М. В. Лушнікова, А. М. Лушніков наголошують, що в праві соціального забезпечення не існує якогось єдиного забезпечувального правового відношення, у межах якого громадяни могли б реалізувати свої права на всі види соціального забезпечення. Насправді ж виникають самостійні правовідносини із кожного виду соціального забезпечення, кожен з яких має свій суб'єктивний склад, підстави виникнення, зміст та об'єкт¹⁸. Така позиція є цілком вірною.

Н. Б. Болотіна, підтримуючи тих вчених, які під правовідносинами розуміють суспільні зв'язки, зазначає, що залежно від ступеня конкретизації (індивідуалізації) суб'єктів (сторін) правовідносин, вони можуть бути абсолютними і відносними. В цілому розрізняють два типи юридичного зв'язку: відносний, який виникає між окремими особами (суб'єктами права) і абсолютний — між суб'єктом права і суспільством. З урахуванням викладеного відносні правовідносини виникають у разі, коли конкретно визначені обидві сторони. Абсолютні правовідносини характеризуються тим, що названа лише одна сторона — це кожен, чий обов'язок полягає в тому, щоб утриматися від порушення суб'єктивного права (наприклад, абсолютними є правовідносини, що виникають з права власності, авторського права тощо). Соціально-захисні відносини є відносними, оскільки нормами права чітко визначені всі учасники цих правовідносин та їх права й обов'язки¹⁹.

На переконання автора, визначення І. М. Сироти у більшій

¹⁷ Сирота І.М. Там само. — С. 99-100.

¹⁸ Лушнікова М.В., Лушніков А.М. Курс права соціального забезпечення. — 2-е изд., доп. — М.: Юстицинформ, 2009. — С. 524.

¹⁹ Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: Навч. Посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: Знання, 2008. — С. 158.

мірі характеризує правовідносини (які він також називає юридичними відносинами), акцентуючи увагу на волевиявленні суб'єкта пенсійних правовідносин. Єдиним застереженням, на яке слід звернути увагу, це те, що моментом виникнення матеріальних пенсійних правовідносин є початок виплати пенсії (про це йтиметься нижче), а волевиявлення суб'єкта передує пенсійним правовідносинам. Волевиявлення суб'єкта стимулює процедурні правовідносини, основна мета яких встановлення юридичних фактів, юридично значущих обставин та юридично значущих передумов, результатом яких є призначення пенсії та її виплата. Тобто, волевиявлення суб'єкта є ніщо інше, як первинно-опосередкованим елементом виникнення пенсійних правовідносин. Недоліком обох вищенаведених визначень є зазначення сім'ї, як суб'єкта пенсійних правовідносин. Безперечно, пенсія у зв'язку із втратою годувальника виплачується визначеним законодавством членам сім'ї єдиною сумою, якщо один із членів сім'ї не захоче виділення своєї частки, але пенсійні правовідносини виникають між кожним окремим непрацездатним членом сім'ї та органами соціального забезпечення. Більш детально ця проблема висвітлена у попередньому підрозділі 2. 1.

Проаналізувавши вище викладане, можна дати наступне визначення, *пенсійне правове відношення державних службовців — це правове відношення, що виникає на підставі позитивного рішення органу спеціальної (соціальної) компетенції, у якому один, забезпечувальний суб'єкт — правоздатна особа (колишній державний службовець) або правоздатні непрацездатні члени його сім'ї, реалізують своє право на регулярне отримання пенсії за рахунок коштів пенсійного фонду, у окремих випадках із державного бюджету, а інший — суб'єкт, що забезпечує — зобов'язаний виплачувати йому або його непрацездатним членам сім'ї пенсію визначеного виду та визначеного розміру у відповідності до вимог чинного законодавства.*

Важливим для дослідження правовідносин є їх класифікація. Як правильно зазначав В. А. Ачаркан, класифікація пенсій і, тим самим, пенсійних правовідносин має не тільки пізнавальне, але і

наукове значення, а також є передумовою для вирішення практичних питань регулювання пенсійного забезпечення. Крім цього, без групування за однорідними ознаками значно ускладнюється кодифікація пенсійного забезпечення²⁰. Такої ж думки дотримується і Р. І. Іванова²¹.

Н. Б. Болотіна²² виокремлює окрім соціально-захисного (матеріального) правового відношення також процедурні, процесуальні, організаційно-розпорядчі й охоронні.

Процедурні правовідносини у сфері соціального захисту, залежно від цільового спрямування поділяються на відносини з приводу: встановлення юридичних фактів, необхідних для виникнення соціально-захисного правового відношення; реалізації права на відповідний вид соціальних виплат. Ці правовідносини, як правило, передують виникненню соціально-захисних правовідносин. Водночас, вони можуть їх супроводжувати (при перерахунку пенсії) та завершувати його (у разі зняття групи інвалідності).

Процесуальні правовідносини у сфері соціального захисту виникають у зв'язку з юридичним захистом порушеного права особи на соціальний захист, це правовідносини з приводу розгляду скарг, стосовно питань соціального захисту.

Організаційно-розпорядчі правовідносини виникають у зв'язку з організацією здійснення соціального захисту. До них належать правовідносини щодо діяльності спеціальних соціальних фондів (страхових і нестрахових), управління цими фондами, діяльності відповідних соціальних установ, соціальних фондів та інших недержавних надавачів соціальних виплат та послуг, щодо визначення у межах наданих повноважень порядку та обсягу надання соціальних виплат та послуг, щодо збирання коштів на соціальний захист — страхових внесків та збору на пенсійне

²⁰ Ачаркан В.А. Государственные пенсии (Науч.-исслед. ин-т труда Гос. ком. Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы) / Виктор Адольфович Ачаркан. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 72.

²¹ Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР: монография / Розалия Ивановна Иванова. — М.: Из-во Московского университета, 1986. — С. 52.

²² Болотіна Н.Б. Там само. — С. 159-160.

страхування. Організаційно-розпорядчі правовідносини у сфері соціального захисту мають складну правову природу. Вони мають адміністративно-правові й фінансово-правові ознаки. Водночас ці відносини спрямовані на здійснення єдиної мети — соціального захисту населення, тому вони входять до системи правовідносин у сфері соціального захисту.

Охоронні правовідносини виникають на основі охоронних норм і правопорушень. Вони пов'язані з реалізацією юридичної відповідальності за порушення соціально-захисного законодавства.

Е. М. Доброхотова, М. В. Філіпова, М. О. Янтураєва поділяють пенсійні правовідносини на три великі групи: матеріальні (на підставі різновидів пенсійного забезпечення), процедурні та процесуальні правовідносини²³. Така позиція підтримана В. Н. Толкуновою²⁴, І. М. Сиротою²⁵ та іншими вченими.

На думку автора, це найбільш вдала класифікація. Слід зазначити, що ряд учених або об'єднують процедурні та процесуальні пенсійні правовідносини, або не визнають пенсійні процесуальні правовідносини як такі. Така позиція є хибною, бо за допомогою процедурних правовідносин особа реалізує право на пенсію, а за допомогою процесуальних правовідносин захищає своє право на пенсію.

О. Д. Зайкін процедурні правовідносини називає “перед пенсійними”²⁶ правовідносинами. Такий термін є найбільш вдалим для характеристики процедурних пенсійних правовідносин, бо вони передують виникненню матеріальних пенсійних правовідносин. О. Д. Зайкін наголошує на тому, що особи або їх представники, які мають правоздатність і право вимагати призначення окремого виду пенсії, неодмінно, а не факультативно, як у випадку з процесуальними правовідносинами, повинні

²³ Доброхотова Е.Н. Советское право социального обеспечения. Учебное пособие / Доброхотова Е.Н., Филиппова М.В., Янтураева М.А.; — СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1992. — С. 53.

²⁴ Право социального обеспечения России. Там само. — С. 97.

²⁵ Сирота И.М. Там само. — С. 110-115.

²⁶ Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению / Алексей Данилович Зайкин. [под ред. проф. Александрова Н.Г]. — М.: Издательство Московского университета, 1974. — С. 45.

перед тим як вступати у матеріальні пенсійні правовідносини, мають бути учасниками відповідних процедурних пенсійних правовідносин²⁷.

Щодо процесуальних правовідносин, то, як вірно зазначає В. К. Субботенко, процесуально-правова форма виділилась із загальної, процедурної, насамперед, через необхідність встановлення окремого порядку розгляду державними органами спорів, скарг, а також застосування державного примусу²⁸. Йдеться про те, що, крім матеріальних пенсійних правовідносин, у окремих випадках виникають і процесуальні правовідносини, суб'єктами яких є органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії по захисту права особи на пенсію. Слід зазначити, що процесуальні правовідносини є похідними і виникають тільки у тих випадках, коли законне право особи щодо призначення або отримання нею пенсії порушене іншими особами чи органами державної влади. Для того, щоб відновити свої порушені права, особа повинна звернутися із заявою до правоохоронних органів або до суду. У даному випадку ці відносини уже лежать у площині цивільно-процесуального, кримінально-процесуального та адміністративно-процесуального законодавств із застосуванням норм матеріального права при здійсненні, як правило, правоохоронної діяльності. Основним аргументом щодо невизнання процесуальних правовідносин є те, що вони є предметом інших галузей права. Така думка недалекоглядна. Безсумнівно, процесуальні правовідносини — це предмет дослідження процесуальних галузей права, а не права соціального забезпечення. Але говорячи про визнання процесуальних правовідносин у пенсійному забезпеченні, йдеться, насамперед, про те, що процес розглядається як засіб відновлення порушеного права. Пенсійні (матеріальні) правовідносини виникають з моменту призначення і виплати пенсії, але при призначенні пенсії можуть виникати порушення права на пенсію одним із суб'єктів процедурних пенсійних

²⁷ Там само. - С. 46.

²⁸ *Субботенко В.К.* Право на пенсію и процедурные правоотношения : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.05 "Трудовое право; право социального обеспечения" / В.К. Субботенко. — М., 1975. — С. 9.

правовідносин. Об'єктом процесуальних пенсійних правовідносин є порушене право на пенсію. Від результату процесуальних пенсійних правовідносин і залежить, чи виникнуть пенсійні (матеріальні) правовідносини, чи ні. Підставою припинення процесуальних пенсійних правовідносин є рішення суду.

В. С. Андреев зазначав, що є стільки видів правовідносин по соціальному забезпеченню, скільки видів суспільних відносин, які складають предмет даної галузі²⁹. Таку ж класифікацію можна поширити і на пенсійне забезпечення, тобто пенсійне забезпечення включає в себе пенсійні правовідносини за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника. В. С. Андреев також класифікував правовідносини на основні та супровідні. До перших належать матеріальні пенсійні правовідносини. Що стосується супровідних, то вони пов'язані з реалізацією суб'єктами своєї правоздатності. Супровідні правовідносини поділяються на два види: перший вид пов'язаний із встановленням окремих фактів, що мають юридичне значення для виникнення та існування основного правового відношення (встановлення факту інвалідності тощо). Другий вид пов'язаний із винесенням рішення про призначення пенсії у визначеному розмірі. Обидва види супровідних правовідносин виникають на підставі вольових дій тих осіб (або їх представників), які можуть бути суб'єктами основних правовідносин відповідного виду³⁰. Таке бачення підтримується П. Д. Пилипенком³¹.

Із вище викладеного вбачається, що супровідні правовідносини є процедурними правовідносинами, за допомогою яких особа може реалізувати право на пенсію.

Цікава з теоретичної точки зору запропонована класифікація пенсійних матеріальних правовідносин К. С. Батигінім. Правовідно-

²⁹ *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР : ученик [для вузов по спец. "Правоведение"] — [2-е изд.]. / Виталий Семенович Андреев, М.: Юридическая литература, 1987. — С. 114.

³⁰ *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы / Виталий Семенович Андреев. — М.: Юрид. лит., 1971. — С. 111-115.

³¹ *Право соціального забезпечення. Академічний курс: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Пилипенко П.Д., Буряк В.Я., Синчук С.М., Стрепко В.Л., Кульчицька О.І. та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. — [2-ге вид. перероб. і допов.]. — К.: Міністерство освіти і науки України: "Видавничий дім "Ін Юре", 2008. — С. 156.*

сини із трисуб'єктним складом він іменує полісуб'єктними правовідносинами. Правовідносини з двосуб'єктним складом — бісуб'єктними³². У основу такої класифікації було покладено кількісний суб'єктний склад. При дослідженні пенсійного забезпечення слід зазначити, що суб'єктний склад правовідносин змінюється, залежно від виду правовідносин (матеріальні, процедурні, процесуальні) та виду пенсії (за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника).

В юридичній літературі виділяють три складові частини правовідносин — це суб'єкт, об'єкт та зміст правовідносин. Будь-яке правове відношення, незалежно від того, чи воно загальнотеоретичне, чи галузеве, має зміст. Суб'єкт та об'єкт уже отримали окреме висвітлення у цьому монографічному дослідженні при визначенні поняття пенсії, а зміст правовідносин потребує подальшого дослідження та висвітлення.

У загальній теорії права існують різні погляди на зміст правовідносин. М. Г. Александров зазначав, що це поведінка учасників, дії суб'єктів правовідносин³³. Такої ж думки Л. С. Янич, що, правда, він акцентує увагу на юридично значимих діях суб'єктів правовідносин³⁴. С. С. Алексеев формулює зміст правовідносин, як взяті у єдності суб'єктивні права та юридичні обов'язки³⁵. Позицію С. С. Алексеева підтримує В. М. Толкунова³⁶. Вітчизняний дослідник права соціального забезпечення І. М. Сирота зазначає, що до структури пенсійного правового відношення, поряд з іншими

елементами, входить матеріальний зміст (поведінка суб'єктів) та юридичний зміст (суб'єктивні права і обов'язки).

На переконання автора, концепція С. С. Алексеева найбільш повно характеризує та розкриває зміст правовідносин. Слід також зазначити, що на основі даної концепції, на думку автора, варто розділяти права та обов'язки суб'єктів пенсійних процедурних правовідносин на основні права та обов'язки і супровідні права та обов'язки, при чому, для одного суб'єкта (пенсіонера) право є основним, а обов'язок супровідним, і навпаки, для іншого суб'єкта (органа спеціальної компетенції) право є супровідним, а обов'язок основним. Супровідними визнаються права і обов'язки тому, що вони тільки супроводжують основні права та обов'язки, вони виконують функцію супроводу реалізації основних прав та обов'язків. Якщо ці відносини відтворити у послідовності в часі, то вони матимуть такий вигляд: 1) виникає основне право суб'єкта, який претендує на пенсію (спеціальна правоздатність); 2) виникає супровідне право органу спеціальної компетенції (перевірка юридичних фактів, які дають право особі на отримання пенсії); 3) виникає супровідний обов'язок суб'єкта, який претендує на пенсію (надання органу спеціальної компетенції відповідним чином оформлені юридичні факти, що підтверджують спеціальну правоздатність); 4) основний обов'язок органу спеціальної компетенції (забезпечення реалізації спеціальної правоздатності). Тобто, основне право — супровідне право — супровідний обов'язок — основний обов'язок. Без цих супровідних прав та супровідних обов'язків основні права та основні обов'язки у пенсійних процедурних правовідносинах не можуть реалізуватись. Для прикладу, у державного службовця, який досяг пенсійного або граничного віку виникає основне право на пенсійне забезпечення. При зверненні до органу спеціальної компетенції у цього органу виникає супровідне право вимагати від державного службовця на-

³² Батыгин К.С. Правовые проблемы социального страхования в СССР: автореф. дис. на соискание учен. степени доктор. юр. наук : спец. 12.00.05 "Трудовое право; право социального обеспечения" / К.С. Батыгин. — М., 1975. — С. 18.

³³ Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / [Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Е.А. Лукашева и др.]; под ред. В.С. Гулиева; АН СССР, Институт государства и права. — М.: Юридическая литература, 1973. — С. 502.

³⁴ Янич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Лев Самойлович Янич. — М.: Госюриздат, 1961. — С. 123.

³⁵ Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права : учебник [для студентов юридических вузов] / Сергей Сергеевич Алексеев. — М.: Юридическая литература, 1979. — С. 253.

³⁶ Право социального обеспечения России. Там само. — С. 111.

дати законодавчо визначені документи (правильно оформлені юридичні факти, юридично значущі обставини тощо). Для того, щоб реалізувати своє основне право у державного службовця виникає супровідний обов'язок надати необхідні документи до органу спеціальної компетенції. Якщо згідно із наданими документи підтверджується право особи на певний вид пенсії (його спеціальна правоздатність), то в органу спеціальної компетенції виникає основний обов'язок призначити пенсію. Якщо бути конкретним, то йдеться, насамперед, про зміст пенсійних процедурних правовідносин. Пенсійні матеріальні правовідносини мають, виключно, основні права та основні обов'язки.

Пенсійні процедурні правовідносини починаються із волевиявлення суб'єкта, його вольові дії спрямовані на встановлення фактів, які у підсумку мають бути відповідно до законодавства оформлені, тоді такі факти стають рушійною силою правовідносин. Тому для дослідження процесів виникнення, зміни та припинення правовідносин необхідно детально зупинитись на вивченні саме юридичних складів у цілому та юридичних фактів зокрема.

У юридичній літературі існують різні погляди на поняття юридичного факту. М. Г. Александров дає таке визначення: юридичні факти — це обставини (або життєві факти), з якими право пов'язує виникнення, зміну та припинення правовідносин³⁸. Такої ж думки дотримуються С. Ф. Кечек'ян³⁹ та С. С. Алексеев⁴⁰.

У загальній теорії права виділяють наступні підстави для класифікації юридичних фактів: за вольовою ознакою, за правовими наслідками, за формою їх прояву, за характером дії⁴¹. Безумовно, дані класифікації мають значення і для права соціального забез-

³⁸ Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Николай Григорьевич Александров. — М.: Госюриздат, 1961. — С. 242-243.

³⁹ Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. Там само. — С. 161.

⁴⁰ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. (Курс лекций) В 4-х выпусках : учебное пособие / Сергей Сергеевич Алексеев. Вып. II. Нормы права и правоотношения. — Свердловск.: 1964. — С. 152.

⁴¹ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юридическая литература, 1966.- С. 167-178.

печення. Слід лише акцентувати увагу на одній особливості підстав класифікації юридичних фактів. Дана особливість полягає у тому, що зазначені вище підстави звести до певної чіткої системи неможливо, оскільки по відношенню одна до одної ці підстави виступають як незалежні. Як наслідок, маємо різні паралельно розташовані класифікації, які різняться за підставами і глибиною теоретичної розробленості.

О. К. Стальгевич запропонував дещо іншу класифікацію. На його думку, юридичні факти можна поділити на: 1) події; 2) дії та 3) стани. Стан слід розглядати, як тривалі у часі юридичні факти⁴².

Коли йдеться про юридичні факти слід зазначити, що це факти реальної дійсності. Вони відрізняються від інших фактів дійсності тільки своїм значенням для права. Юридичні факти стають такими, коли їм таке значення надається нормами права.

Загально визнаним є поділ юридичних фактів у залежності від наявності чи відсутності зв'язку їх з волею суб'єктів на: події та дії. Події — це явища (обставини, факти), які не залежать від волі людини (досягнення певного віку). Діями прийнято вважати такі юридичні факти, які відбуваються за волею людей, є їх волевиявленням (юридичний акт). У своєму монографічному дослідженні О. В. Данилюк справедливо наголошує на тому, що у класифікації юридичних фактів залежно від зв'язку із індивідуальною волею, замість використовуваного поняття “дії”, слід вживати поняття “діяння”, яке є більш точним, оскільки передбачає також і випадки бездіяльності⁴³.

У правовій науці приділяється багато уваги вивченню та класифікації юридичного складу і юридичного факту. Визнається, що юридичний факт — це складова частина юридичного складу, який є необхідним для виникнення правовідносин. В. Б. Ісаков також наголошує, що юридичний склад необхідно відрізнити від утво-

⁴² Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений // Советское государство и право, 1957. — № 2. — С. 31.

⁴³ Данилюк О.В. Юридичні факти як підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 “Трудове право; право соціального забезпечення” / О.В. Данилюк. — Одеса, 2007. — С. 8.

рень іншого характеру — складних юридичних фактів і юридичних конструкцій. Основна відмінність полягає у тому, що юридичний склад — це система юридичних фактів, а складний юридичний факт — це система ознак факту, тобто визначена кількість ознак, якими характеризується юридичний факт⁴⁴, на цьому також наголошує О. В. Данилюк⁴⁵.

Прикладом складного юридичного факту є встановлення інвалідності державного службовця. Відповідно до чинного законодавства, державний службовець може отримати цей вид пенсії тільки по I та II групах. Інвалідність — це складний юридичний факт, щоб його встановити, необхідно пройти визначену медико-правову процедуру, остання виконує обслуговуючу функцію для його встановлення, але не є юридичним складом. Простим юридичним фактом є пенсійний вік державного службовця, для його встановлення не потрібно проходити будь-які правові процедури, а достатньо пред'явити паспорт громадянина.

В. Б. Исаков зазначає, що поняття “юридичний факт” у науковій літературі вживається у двох різних розуміннях — широкому та вузькому. У вузькому розумінні — це конкретна фактична передумова, що складається з одного елементу — юридичного факту. У широкому розумінні юридичними фактами називають всі фактичні обставини, що мають правове значення, в тому числі, елементи фактичного складу⁴⁶. На думку автора, у праві соціального забезпечення юридичний факт необхідно розглядати у вузькому розумінні.

В. С. Андреев відзначав, що у юридичному складі можна виділити юридичний факт, наявність якого і викликало правове регулювання відповідних відносин. Для прикладу, у юридичному складі, що породжує пенсійні правовідносини у зв'язку із втратою годувальника, попри ряд обставин, провідну роль відіграє факт втрати годувальника, саме через це виникає потреба правового

⁴⁴Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования: монография, [науч. ред. проф. С.С. Алексеева] / Владимир Борисович Исаков.- Саратов.: Изд-во Саратовского университета, 1980. — С. 27.

⁴⁵Данилюк О.В. Там само. — С. 7.

⁴⁶Исаков В.Б. Там само. — С. 9.

регулювання даних відносин. Це і є, власне, юридичний факт. Усі інші умови у юридичному складі називаються юридично значущими обставинами⁴⁷. В. С. Андреев констатує, що до юридичного складу входять: юридичні факти, юридично значущі обставини і, як додатковий елемент, юридично значущі передумови. Такої ж позиції притримуються І. В. Гуцин⁴⁸ та В. О. Тарасова⁴⁹.

Із викладеного можна резюмувати, що у пенсійних правовідносин є три юридичні факти: настання пенсійного віку, факт інвалідності та втрата годувальника. Юридично значущі передумови є додатковими елементами, коли йдеться про призначення спеціальної (пільгової) пенсії (державному службовцю, науково-педагогічному працівнику, постраждалому внаслідок аварії на ЧАЕС тощо), вони виникають до виникнення інших обставин, які входять до юридичного складу. Юридично значущою передумовою тоді виступає те, що особа працює на певній посаді чи у певній галузі. Така передумова необхідна для призначення відповідного виду пенсії. Для прикладу, для того, щоб отримувати пенсію державного службовця, необхідно працювати на державній службі визначений законодавством строк. До юридично значущих обставин відносяться інші елементи юридичного складу: трудовий та страховий стаж, група інвалідності, неприцездатність для окремої категорії суб'єктів пенсійного забезпечення. Юридично значущі передумови та обставини також є фактами, але не юридичними. Вони є обов'язковими для юридичного складу, але вони не є підставою виникнення пенсійних правовідносин. Тобто, йдеться про те, що такий юридичний факт, як пенсійний вік, є підставою виникнення пенсійних правовідносин, а така юридично значуща обставина, як стаж, хоча і є невід'ємною частиною юридичного складу, не є підставою виникнення пенсійних

⁴⁷Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы. Там само. — С. 83.

⁴⁸Гуцин И.В. Правоотношения по социальному обеспечению членов колхозов / Иван Васильевич Гуцин. — Калининград.: Калининградский государственный университет, 1974. — С. 45-46.

⁴⁹Тарасова В.А. Юридические факты в области пенсионного обеспечения / Валентина Александровна Тарасова. — М.: Изд-во Московского университета, 1974. — С. 16.

правовідносин. Це ж саме стосується і юридично значущих передумов. Робота на державній службі є юридично значущою передумовою, оскільки період такої роботи є спеціальним стажем, але сам факт роботи на державній службі не є підставою виникнення спеціального пенсійного забезпечення.

В. Б. Ісаков наголошує на тому, що юридично значущі умови (факти-умови) не можуть наділятися рисами юридичних фактів, оскільки такі умови не мають прямого зв'язку з правовими наслідками. Факти-умови пов'язані з означеними наслідками опосередковано, через певні проміжні ланки⁵⁰. Вони формують правове середовище, у якому можуть розвиватись різні правові зв'язки. На думку автора, відокремлення юридичних фактів від юридично значущих умов є правильним і беззаперечним, але не визнання їх частиною юридичного складу є помилкою, оскільки, юридично значущі умови, крім того, що формують правове середовище, вони є його невід'ємною частиною і мають значний вплив на розвиток пенсійних відносин.

При такому розумінні юридичного факту та характеристики елементів можна дійти висновку, що сукупність елементів правильно називати юридичний склад, що і робить В. С. Андреев, а не фактичний склад, як це пропонує В. Б. Ісаков⁵¹. Оскільки для В. Б. Ісакова фактичний склад — це система юридичних фактів, що передбачені нормами права, які є підставою для виникнення правовідносин. Тобто, усі елементи фактичного складу є юридичними фактами.

На думку автора, запропонована В. С. Андреевим правова конструкція юридичного складу є теоретично та практично доцільніша для характеристики кожного елемента юридичного складу. Такий підхід зумовлений тим, що елементи юридичного складу мають різну правову "вагу" при призначенні пенсії. Основою, фундаментом, стрижнем юридичного складу є один юридичний факт, для доповнення якого необхідні юридично значущі обставини та, у окремих випадках, юридично значущі передумови.

⁵⁰ *Исаков И.Б.* Юридические факты в советском праве / Владимир Борисович Исаков. — М.: Юридическая литература, 1984. — С. 20-21.

⁵¹ Там само. — С. 27.

Юридичний склад — це складна система взаємопов'язаних елементів, які визначені чинним законодавством. Наявність юридичного факту не означає автоматичної наявності правовідносин та юридичних наслідків. Як слушно зазначає С. Ф. Кечек'ян, допоки юридичний склад неповний, юридичні наслідки і правовідносини не наступають⁵². Такої ж думки і О. О. Красавчиков⁵³. У наукових колах існує також позиція, що у процесі накопичення елементів юридичного складу вже настають відомі (незакінчені, "проміжні") правові наслідки, у вигляді правоутворюючої правоздатності — правоздатності вчиняти односторонній акт, що спрямований на завершення, наповнення юридичного складу⁵⁴. Ця позиція була підтримана О. Д. Зайкіним⁵⁵. О. С. Іоффе та М. Д. Шаргородський⁵⁶ наголошували, що наявність деяких фактів, що входять до юридичного складу, можуть викликати певний юридичний ефект.

В. С. Андреев у своєму дисертаційному дослідженні зазначав, що юридичні факти у галузі пенсійного забезпечення слугують підставою виникнення пенсійних правовідносин, підставою зміни правовідносин, що вже виникли, підставою їх припинення, а також підставою існування їх у часі⁵⁷. Тобто, юридичні факти можуть бути правоутворюючими, правозмінюючими та правоприпиняючими. Ця тріада видів юридичних фактів була детально досліджена у працях Є. І. Астрахана⁵⁸, В. А. Тарасової⁵⁹,

⁵² *Кечекьян С.Ф.* Правоотношение в социалистическом обществе. Там само. — С. 160.

⁵³ *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве / Октябрь Алексеевич Красавчиков. — М.: Госюриздат, 1958. — С. 62.

⁵⁴ *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права. Там само. — С. 173.

⁵⁵ *Зайкин А.Д.* Там само. — С. 154.

⁵⁶ *Иоффе О.С. М.Д. Шаргородский.* Там само. — С. 254.

⁵⁷ *Андреев В.С.* Право граждан СССР на материальное обеспечение в старости и нетрудоспособности и его юридические гарантии : автореф. дис. на соискание учен. степени доктор. юр. наук : спец. 12.00.05 "Трудовое право; право социального обеспечения" / С. В. Андреев. — М., 1966. — С. 24.

⁵⁸ *Астрахан Е.И.* Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву // Ученые записки. Под ред. С.Н. Братуся. Выпуск 14. — М.: Всесоюзный институт юридических наук (ВИЮН), 1962. — С. 172.

⁵⁹ *Тарасова В.А.* Там само. — С. 13.

В. Б. Ісакова⁶⁰, О. В. Данилюка⁶¹ та інших. Вони акцентують увагу на тому, що юридичні факти стосовно різних правовідносин можуть відігравати різну роль, будучи у одному випадку — правоутворюючими, у другому — правозмінюючими, а у третьому — правопріпиняючими. Для прикладу, у одному випадку факт смерті особи є правопріпиняючим у пенсійних правовідносинах, а у іншому — може бути правоутворюючим для пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника. О. В. Данилюк пропонує виокремити, окрім наведених юридичних фактів, ще правопріпиняючі та правопоновлюючі⁶². Хоча пропозиція О. В. Данилюка запропонована у контексті трудових правовідносин, має місце і у пенсійних правовідносинах. Йдеться про те, що чинне пенсійне законодавство вже оперує такими юридичними фактами. Для прикладу, у ст. 37 Закону України “Про державну службу” закріплено положення про те, що, якщо державний службовець, який визнаний інвалідом I або II групи і отримує відповідну пенсію, повертається на державну службу, то виплата пенсії по інвалідності припиняється на період до звільнення з роботи або досягнення ним граничного віку, перебуваючи на державній службі. Законодавець при формулюванні цієї норми використав дієслово припиняється. Йдеться про те, що припиняється виплата, але ця виплата може бути відновлена, що свідчить про правопріпиняючий факт. Тому, на думку автора, коректніше, все ж таки, було б використання фрази “призупиняються виплати”. Тобто, у даному випадку має місце правопріпиняючий факт (повернення на роботу) та правопоновлюючий факт (вихід на пенсію і отримання пенсії по інвалідності). Якщо ж у випадку продовження служби державним службовцем і досягнення ним пенсійного чи граничного віку, службовець може відмовитись від отримання пенсії по інвалідності, натомість, може отримувати пенсію за віком. Такий вибір і факт отримання

⁶⁰ Ісаков І.Б. Там само. — С. 31.

⁶¹ Данилюк О.В. Там само. — С. 7.

⁶² Данилюк О.В. Юридичні факти як підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин : дис. ...кандидата юридичних наук : 12.00.05 / Данилюк Олександр Васильович. — К., 2007. — С. 66.

іншого виду пенсії буде правопріпиняючим фактом.

К. С. Батигін при дослідженні юридичних фактів поділяє їх на: 1) ті, що пов'язані з виникненням правоздатності на отримання забезпечення; 2) ті, з якими пов'язана реалізація правоздатності, що виникла. До перших відносяться такі життєві обставини, при яких особі повинне надаватись забезпечення. До других відносяться волевиявлення особи та рішення органу спеціальної компетенції⁶³. Таку ж думку висловила і Т. М. Кузьміна⁶⁴. О. Д. Зайкін у своєму дослідженні розділяє другу групу на волевиявлення суб'єкта, носія правоздатності і рішення органу державної влади⁶⁵. І. В. Гущин вважає, що акти волевиявлення і акти призначення пенсії є актами, які оформляють реалізацію суб'єктивного права, що виникло⁶⁶. Підтверджуючи тим самим те, що суб'єктивне право особи є первинним для виникнення пенсійного правового відношення.

Окремо необхідно зазначити, що встановлення юридичних фактів у пенсійному забезпеченні стосується осіб, які звернулися за пенсією. Винятком є пенсія, у зв'язку із втратою годувальника, де встановлення юридичних фактів стосується не тільки непрацездатних членів сім'ї, які звернулися за пенсією, але й особи самого годувальника.

Будь-який юридичний факт є поєднанням, єдністю змісту та форми, тобто він виступає зовнішнім виглядом цього змісту. Юридичні факти за своєю природою такі, що вони не можуть існувати у неоформленому вигляді. Соціальна обставина тільки тоді має юридичні наслідки, коли вона відповідним чином зафіксована. При вивченні даного питання необхідно виділяти, по-перше, органи, організації та посадових осіб, які уповнова-

⁶³ Батигин К.С. Там само. — С. 19-20.

⁶⁴ Кузьмина Т.М. Советское право социального обеспечения / Тамара Михайловна Кузьмина. [под ред. проф. В.Н. Демьяненко]. — Саратов.: Изд-во Саратовского университета, -1982. — С. 117.

⁶⁵ А.Д. Зайкин. Там само. — С. 155.

⁶⁶ Гущин И.В. Соотношение пенсионной правоспособности и субъективного права на пенсию // Вопросы социального обеспечения, Под ред. М. Захарова, Выпуск 3. — М.: МСО РСФСР Центральный научно-исследовательский институт экспертизы трудоспособности и организации труда инвалидов (ЦИЭТИН), 1970. — С. 85.

жені фіксувати ті чи інші фактичні обставини; по-друге, встановлені законом засоби фіксації і стандартні процедури їх опрацювання (видання наказів, що оформляють ті чи інші акти; внесення записів до особових справ, у трудові книжки; реєстрація тих чи інших фактів записами у журналах, складання актів тощо), по-третє, дії по наданню інформації про юридичні факти (свідоцтва, копії, виписки, довідки тощо)⁶⁷.

Надзвичайно важливим у питанні юридичних фактів є їх дефектність. У процесі встановлення юридичних фактів виявляється, що вони мають недоліки, дефекти. Юридичний факт є дефектним у тих випадках, коли його ознаки не відповідають моделі, закріпленій у гіпотезі юридичної норми — юридичний критерій⁶⁸. Вагомість цього питання полягає у тому, що дефектність юридичних фактів може безпосередньо або опосередковано негативно впливати на виникнення, зміну та припинення пенсійних правовідносин. Тому при формуванні юридичного складу необхідно чітко дотримуватись правової процедури та вимог чинного законодавства та не допускати будь-яких дефектів.

Викладене дослідження юридичних фактів, як вірно зазначає В. Б. Ісаков, є важливим ще й тому, що вони прямо або опосередковано пов'язані зі всіма елементами правового регулювання — правосуб'єктністю, суб'єктивними правами та обов'язками, правовідносинами, юридичною відповідальністю, правовими гарантіями тощо⁶⁹.

Окремо при дослідженні пенсійних правовідносин державних службовців слід зупинитись на впливі злочину на виникнення пенсійних правовідносин.

Якщо у кримінальному праві злочин є підставою виникнення

правовідносин⁷⁰, то, як вірно зазначає Ю. Я. Вольдман, ні в яких інших галузях права він таких “функцій” не виконує⁷¹. Опонентами позиції Ю. Я. Вольдмана у даному випадку виступили О. О. Красавчиков⁷² та Р. О. Халфін⁷³, які дотримуються точки зору, що в окремих випадках вчинення злочину є підставою виникнення зобов'язальних правовідносин. Йдеться про положення цивільного права про відшкодування шкоди завданої смертю потерпілого.

Погоджуючись із позицією Ю. Я. Вольдмана, автор переконаний, що у праві соціального забезпечення злочин не може бути підставою для виникнення правовідносин, але він може впливати на їх виникнення. Причиною дослідження цього питання стало положення ст. 37 Закону України “Про державну службу”, яка була доповнена Законом України “Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України від 5 травня 1995 р. № 358/95-ВР “Про боротьбу з корупцією”⁷⁴ наступного змісту: “державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку з засудженням його за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчиненням корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої Законом України “Про державну службу””. Для того, щоб дати вичерпну відповідь про місце злочину у пенсійних правовідносинах, слід встановити, при яких умовах і коли він впливає на пенсійні правовідносини.

Згідно закону злочин може тільки опосередковано впливати на виникнення пенсійних правовідносин. Безпосередній вплив

⁷⁰ Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. Там само. — С. 170, 182.

⁷¹ Вольдман Ю.Я. Преступление как юридический факт в советском трудовом праве и праве социального обеспечения: учебное пособие. / Юрий Яковлевич Вольдман Омская высшая школа милиции, — Омск.: Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, — 1980. — С. 10-11.

⁷² Красавчиков О.А. Там само. — С. 66.

⁷³ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Раиса Осиповна Халфина.- М.: Институт государства и права АН СССР. Юридическая литература, 1974. — С. 298.

⁷⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 268.

злочин має на трудові правовідносини державного службовця, тобто він є підставою звільнення державного службовця зі служби. У майбутньому пенсійні спеціальні правовідносини не можуть виникнути, оскільки державний службовець у такому випадку не може бути суб'єктом таких правовідносин, але залишається суб'єктом загального пенсійного забезпечення, як конституційної гарантії. Тобто, державний службовець втрачає свій спеціальний правовий статус.

Ю. Я. Вольдман підтримуючи позицію ряду дореволюційних та радянських вчених цивілістів та процесуалістів називає злочин правоперешкоджаючим фактом⁷⁵. О. О. Красавчиков, поділяючи юридичні факти на позитивні та негативні, не визнає правоперешкоджаючі факти, оскільки останні у окремих випадках можуть бути провоютворюючими, правозмінюючими або правоприпиняючими, тому вони не можуть самостійно існувати у матеріальному праві⁷⁶. Таку думку підтримав С. Ф. Кечек'ян⁷⁷. Але, як вірно підкреслює Ю. Я. Вольдман, якщо одні і ті ж юридичні факти у одному випадку можуть бути провоютворюючими, а у іншому випадку правоприпиняючими, це не є підставою для їх невизнання, оскільки йдеться про юридичні наслідки у різних сферах і різних ситуаціях⁷⁸. На підтвердження позиції Ю. Я. Вольдмана необхідно зазначити, що таких юридичних фактів у праві досить багато. Так, смерть годувальника має два різні юридичні наслідки і правоприпиняючий, і провоютворюючий, про що йшлося вище. Тому при визначенні місця та ролі злочину у пенсійних правовідносинах необхідно звертати увагу не на сам злочин, а на юридичні наслідки, які він породжує, бо вони можуть бути різноманітними. Як правильно зазначає О. І. Процевський, юридичні наслідки можуть виражатись як у виникненні, зміні та припиненні правовідносин, так і у набутті визначених прав та обов'язків⁷⁹. Із вищевикладеного

⁷⁵ Вольдман Ю.Я. Там само. — С. 12.

⁷⁶ Красавчиков О.А. Там само. — С. 90.

⁷⁷ Кечек'ян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. Там само. — С. 172.

⁷⁸ Вольдман Ю.Я. Там само. — С. 12.

⁷⁹ Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений / Александр Иванович Процевский. — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 81.

можна резюмувати, що злочин може прямо впливати не на правовідносини, а тільки на правовий статус потенційного суб'єкта пенсійних правовідносин. При відсутності спеціального суб'єкта юридичний склад є неповним і не має юридичних наслідків, а відповідно пенсійні відносини державного службовця не виникають. Хоча злочин як юридичний факт і не є частиною юридичного складу пенсійних відносин, але його роль, якщо він існує, при його формуванні є важлива.

Невизначеним у законодавстві залишається питання про те, що робити у випадках, коли особа отримує пенсію державного службовця, а через деякий час виноситься і набуває чинності рішення суду про винуватість цієї особи у службовому злочині? За загальним правилом, у такої особи мали б припинитись спеціальні пенсійні відносини і розпочатись нові загальні пенсійні відносини. Але на заваді цьому стоїть імперативна вимога Закону України "Про державну службу", де визначена конкретна процедура. Перше — це винесення обвинувального вироку суду, друге — на підставі вироку суду особа звільняється з державної служби, третє — як наслідок, неотримання спеціальної пенсії. І тільки при такій послідовності може йтися про визнання злочину як передумови не призначення спеціальної пенсії. На думку автора, така норма закону не відповідає ст. 24 Конституції України — рівність усіх перед законом. Таке положення повинно бути відміненим. Якщо Закони України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією" позбавляють спеціальних гарантій осіб, які звільнені з державної служби, то вони мають також розповсюджуватись і на осіб, які уже є суб'єктами спеціальних пенсійних відносин, оскільки вони отримують таке пенсійне забезпечення всупереч закону. Також слід зазначити, що у разі винесення слідчим постанови щодо особи, яка отримує пенсію державного службовця, про притягнення її як підозрюваного або обвинуваченого, така постанова повинна зобов'язувати територіальні органи Пенсійного фонду виносити рішення про призупинення виплати спеціальної пенсії державного службовця з моменту винесення постанови слідчим. У період

призупинення виплати спеціальної пенсії, особа має право отримувати соціальну пенсію до винесення рішення суду по кримінальній справі, яка порушена щодо колишнього державного службовця-пенсіонера. Варто наголосити, що це не суперечить ст. 49 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Якщо ж вину особи не буде доведено, то виплата пенсії поновлюється у порядку ст. 49 цього ж закону, якщо ж вина буде доведена, то відповідно до ст. 50 із новопризначеної пенсії будуть проводитись утримання надміру виплачених сум пенсії.

Автором пропонується положення ст. 37 Закону України “Про державну службу” у наступній редакції: “Державний службовець, звільнений з державної служби у зв’язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчинення ним корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. Особа, яка отримує пенсію відповідно до цього Закону, але у судовому порядку, визначеному законодавством України, буде доведено її вину у таких незаконних діяннях позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. У таких випадках пенсія державному службовцю або його непрацездатним членам сім’ї призначається на загальних підставах”.

Із вищевикладеного можна зробити висновок, що злочин може впливати на виникнення, призупинення, поновлення та припинення пільгового пенсійного забезпечення державних службовців.

Як уже наголошувалось, пенсійні відносини починаються із призначення та виплати пенсії пенсіонеру органом спеціальної компетенції. Цим правовідносинам передують процедурні пенсійні правовідносини, що виникають із волевиявлення особи. Волевиявлення (ініціатива), зазвичай, має письмову форму і проявляється у вигляді заяви до органу спеціальної компетенції, який приймає рішення про надання особі належного виду пенсійного забезпечення. Для того, щоб особа, яка подає заяву, набула правового статусу суб’єкта процедурних, а у подальшому

матеріальних пенсійних правовідносин, вона має володіти, за загальним правилом, правоздатністю та дієздатністю, тобто правосуб’єктністю. Про правосуб’єктність як єдність правоздатності та дієздатності свідчать ряд теоретичних досліджень вітчизняних М. В. Цвік⁸⁰, О. Ф. Скакун⁸¹ та російських вчених С. С. Алексєєв⁸², В. С. Нерсесянц⁸³ та ін. Про загальну характеристику суб’єкта пенсійних відносин вже йшлося вище, метою подальшого дослідження є визначення його теоретичних особливостей.

Питання правоздатності та дієздатності є завжди актуальним при дослідженнях у будь-якій галузі права і право соціального забезпечення не є винятком.

Відомо, що правоздатність — це спроможність особи мати передбачені законом права та обов’язки, М. І. Матузов характеризує її як необхідну передумову правоволодіння⁸⁴. Таку ж позицію висловив і Б. К. Бегичев⁸⁵. М. І. Матузов також зазначав, що правоздатність передує суб’єктивному праву, вона є первинною, вихідною відносно прав — тією необхідною умовою, без якої неможливе фактичне правоволодіння⁸⁶. О. І. Кульчицька під правоздатністю розуміє, не сукупність прав та обов’язків, що ними наділена особа, а визначає її як властивість, яка передбачає можливість мати будь-які права та

⁸⁰ Загальна теорія держави і права: підручник [для юрид. спец. вищих навчальних закладів] / Л.Л. Богачова, С.М. Олейников, О.В. Петришин, В.Д. Ткаченко, М.В. Цвік та ін. [за ред. проф. М.В. Цвіка, доц. В.Д. Ткаченка, проф. О.В. Петришина]. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2002. — С. 340.

⁸¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник (переклад з рос. мови) / Ольга Федорівна Скакун. — Х.: Консум, 2001. — С. 354, 356-358.

⁸² Алексєєв С.С. Общая теория права: учеб. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Проспект, 2009. — С. 379.

⁸³ Проблемы общей теории права и государства: [учеб для юрид. вузов] / [Н.В. Варламова, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева и др.] ; Под общей ред. В.С. Нерсесянца. — М.: Изд. группа Норма-Инфа, 2001. — XIV. — С. 373.

⁸⁴ Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Николай Игнатьевич Матузов. — Саратов.: Изд-во Саратовского университета, 1972. — С. 198.

⁸⁵ Бегичев Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан / Борис Константинович Бегичев. — М.: юридическая литература, 1972. — С. 64, 89.

⁸⁶ Матузов Н.И. Там само. — С. 204.

обов'язки⁸⁷. Таке визнання здатності набувати права і нести обов'язки особа отримує від держави. Правоздатність і дієздатність (правосуб'єктність) є соціально-юридична (суспільно-правова) властивість суб'єкта⁸⁸. Більше того, правосуб'єктність — це передумова встановлення правовідносин⁸⁹. Австрійський дослідник права Ганс Кельзен⁹⁰ (Hans Kelsen) у своїй праці “Чисте правознавство” (Reine rechtslehre) зазначає, що правоздатність — це здатність людини мати права і обов'язки чи бути суб'єктом прав і обов'язків. Саме ця особливість суб'єкта і буде предметом подальшого дослідження.

Для початку характеристики пенсійних правовідносин необхідно зазначити, що поширеною у наукових колах є позиція про те, що правоздатність поділяється на загальну та галузеву. У свою чергу, М. І. Полупанов звертає увагу на те, що галузева правоздатність поділяється на загальну (загально-галузеву) та спеціальну (спеціально-галузеву) правоздатність. Загально-галузеву правоздатність виникає у кожної особи з моменту її народження і означає тільки те, що державна визнає її здатною мати право на соціальне забезпечення взагалі та на будь-який його вид при настанні відповідних юридичних фактів. Спеціально-галузеву ж правоздатність у пенсійних правовідносинах виникає тільки тоді, коли вступають в дію особливі обставини, які тягнуть за собою юридичні факти, що дають право особі отримати визначений, конкретний вид пенсійного забезпечення у випадку, якщо вони будуть належним чином встановлені. Така правоздатність виникає у різний час із настанням зазначених у законі обставин⁹¹.

⁸⁷ Право соціального забезпечення. Академічний курс: навчальний посібник: [для юрид. спец. вищих навчальних закладів]. / [Пилипенко П.Д., Буряк В.Я., Синчук С.М., Стрепко В.Л., Кульчицька О.І. та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. — [2-ге вид.]. — К.: Міністерство освіти і науки України: “Видавничий дім “Ін Юре”, 2008. — С. 161.

⁸⁸ Кузьміна Т.М. Там само. — С. 96.

⁸⁹ О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. Там само. — С. 243.

⁹⁰ Кельзен Г. Чисте правознавство: 3 дод.: Проблема справедливості / Пер. з нім. О. Мокровольського. — К.: Юніверс, 2004. — С. 180.

⁹¹ Полупанов М.И. Субъекты советского права социального обеспечения // Сборник научных трудов: Развитие трудового права и права социального обеспечения в современный период. — М.: Всесоюзный юридический заочный институт (ВЮЗИ), 1986. — С. 135-136.

Ця точка зору була висловлена також О. В. Венедиктовим⁹². Для підтримки викладеного слід навести позицію Р. О. Халфіної, яка зазначала, що громадяни вступають у різні правовідносини і їх правовий статус у цих правовідносинах визначається характером останніх, що знаходить свій прояв у галузевій правосуб'єктності⁹³. При вступі у конкретні правовідносини громадяни реалізують не загальну, а галузеву правоздатність⁹⁴. Окремі вчені вважають, що правоздатність поділяється на загальну, галузеву та спеціальну⁹⁵. На погляд автора, класифікація, запропонована М. І. Полупановим більш повно характеризує особливості усіх різновидів правоздатності. Вчений чітко зазначив, що особа на даний момент може і не мати спеціальної правоздатності, але вона наділена загальною правоздатністю, яка дає можливість у майбутньому, при настанні визначених законодавством умов, реалізувати свою спеціальну правоздатність. Тобто, особа не наділяється спеціальною правоздатністю, але і не позбавляється її через те, що особа завжди має загальну правоздатність.

Крім наведеного, слід зазначити, що правоздатна особа (спеціальна правоздатність) наділена правом вимоги. Право вимоги виникає не з правовідносин і не з правопорушень, а є додатковою юридичною гарантією своїх прав у соціальному забезпеченні. Таке право в особи виникає одночасно із спеціально-галузеву правоздатністю, тобто на стадії появи в особи соціально-правових підстав для призначення конкретного виду соціального забезпечення⁹⁶. Йдеться, насамперед, про “передпенсійні” (процедурні) правовідносини.

Правоздатність та дієздатність — це взаємопов'язані поняття, які необхідно розглядати у комплексі. Оскільки в юридичній науці існують правовідносини, де правоздатність є невід'ємною

⁹² Венедиктов А.В. О субъектах социалистических правоотношений // Советское государство и право. — 1955. — № 6. — С. 18-19.

⁹³ Халфина Р.О. Там само. — С. 149.

⁹⁴ Боднарук М.І. Соціальне страхування в Україні: правові аспекти становлення та розвитку: монографія / Микола Іванович Боднарук. — Чернівці.: Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича. Рута, 2002. — С. 174.

⁹⁵ Иванова Р.И. Там само. — С. 84.

⁹⁶ Там само. — С. 94.

частиною дієздатності або ж особі для реалізації свого права достатньо бути правоздатною. За загальним правилом, для того, щоб реалізувати свою правоздатність, необхідно володіти дієздатністю. Остання закріплена законом здатність громадянина набувати своїми діями юридичних прав та породжувати для себе юридичні обов'язки. Дієздатність громадянина визнається за правоздатними суб'єктами і залежить від їхнього віку та психічного стану. Дієздатність громадянина у повному обсязі виникає з настанням повноліття, тобто з досягненням 18-річного віку. Неповнолітні віком від 15 до 18 років володіють частковою дієздатністю у цивільних та цивільно-процесуальних відносинах. Неповнолітнім віком до 15 років належить мінімальна дієздатність. Вони мають право вчиняти дрібні побутові угоди⁹⁷. Віковий критерій може бути знижений у порядку емансипації неповнолітніх осіб відповідно до цивільного законодавства, тобто за рішенням органів опіки і піклування або суду.

Г. Кельзен вважає, що дієздатність є передусім “спроможністю на правочин”, “правочиноспроможність” (*Geschäftsfähigkeit*). Однак під нею розуміється ще й спроможність впливати, через подання скарги на судочинство “процесоспроможність” (*Prozessfähigkeit*)⁹⁸.

Дієздатність суб'єктів у праві соціального забезпечення необхідно розглядати у взаємозв'язку із видом забезпечення і властивостями юридичних фактів, які сприяють його виникненню. Дієздатність, так само, як і правоздатність, виникає у різний час залежно від виду забезпечення, на який має право особа. Особливістю права соціального забезпечення є те, що правоздатні особи можуть бути недієздатними. У такому випадку, в процедурні правовідносини вступають не правоздатні особи, а їх дієздатні представники (опікуни, піклувальники тощо) відповідно до вимог чинного законодавства⁹⁹. Таким чином, дієздатність не є

⁹⁷ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2: Д-Й. — 1999. — С. 207-208.

⁹⁸ Кельзен Г. Там само. — С. 169.

⁹⁹ Іванова Р.И. Там само. — С. 95-96.

обов'язковою умовою для реалізації права на пенсійне забезпечення.

Не можна погодитись із позицією Я. М. Фогеля, що дієздатність — це здатність особи безпосередньо здійснювати свої права та обов'язки, пов'язані з пенсійним забезпеченням, що виникає, за загальним правилом, з 16 років¹⁰⁰. Також не можна погодитись із обґрунтуванням А. В. Скоробагатька, що дієздатність у пенсійних правовідносинах виникає у 16 років, оскільки передумовою права на пенсійне забезпечення є трудова діяльність (трудова правоздатність настає з 16 років)¹⁰¹. Прирівнювати дієздатність у трудових та пенсійних правовідносинах є некоректно, оскільки у перших особа реалізує своє право на працю, а в других право на соціальний захист (пенсія у зв'язку із втратою годувальника, душевно хворий пенсіонер тощо). Суб'єктом трудових правовідносин недієздатна особа бути не може, а у пенсійних правовідносинах це допускається і немає жодного впливу на пенсійні відносини. Тому проводити паралелі між правовим статусом суб'єктів трудового права та права соціального забезпечення не є правильним. На думку автора, первинним у пенсійному забезпеченні є правоздатність, більше того, при відсутності дієздатності правовідносини не тільки не припиняються, а у окремих випадках є підставою для їх виникнення (недієздатні діти і батьки годувальника). Із вищевикладеного можна зробити висновок, що при розгляді питання дієздатності суб'єкта не можна у всіх випадках використовувати загальнотеоретичні напрацювання. Наприклад, як правило, суб'єкти кримінального, земельного, процесуальних прав мають бути і правоздатними і, обов'язково, дієздатними, оскільки, якщо у суб'єкта відсутні такі його властивості, то правовідносини не можуть виникати. Власне, у цьому і полягає одна із особливостей права соціального забезпечення у цілому та пенсійного права зокрема,

¹⁰⁰ Фогель Я.М. Право на пенсию и его гарантии / Яков Михайлович Фогель. — М.: Юридическая литература, 1972. — С. 46.

¹⁰¹ Скоробагатько А.В. Правове регулювання пенсійного забезпечення наукових працівників : дис. ...кандидата юридичних наук : 12.00.05 / Скоробагатько Андрій Васильович. — К., 2004. — С. 104.

тобто основною особливістю суб'єкта є правоздатність, а дієздатність виконує факультативну функцію, оскільки ці правовідносини існують і без дієздатності суб'єкта. Це зумовлено тим, що у наведених галузях права суб'єкт має приймати вольові рішення самостійно і усвідомлювати свої дії, тобто бути активним учасником правовідносин. У праві соціального забезпечення ситуація протилежна, суб'єкт може і не приймати вольові рішення, за нього це можуть зробити законні представники. Суб'єкт у соціальних та пенсійних правовідносинах може бути як активним, так і пасивним учасником і його дієздатність у них є необов'язковою.

Окрім дослідження теоретичних особливостей особи як суб'єкта права соціального забезпечення, необхідно звернути увагу на особливості органів спеціальної компетенції, що також є суб'єктами цих правовідносин. Для того, щоб такий орган був суб'єктом пенсійних правовідносин, на думку Р. І. Іванової¹⁰² та інших вчених¹⁰³, він має володіти правосуб'єктністю, тобто спеціальною компетенцією.

П. Д. Пилипенко зазначає, суб'єктами, які забезпечують реалізацію особам прав на соціальне забезпечення, є суб'єкти, що безпосередньо надають таке забезпечення і суб'єкти, які сприяють особам у його отриманні. Залежно від підстави надання соціального забезпечення суб'єктів, які його надають, можна поділити на тих, які це роблять відповідно до законодавства, і тих, які надають його на добровільних засадах. Такими, що надають соціальне забезпечення у відповідності до законодавства, є державні органи спеціальної компетенції. Основною функцією таких органів є надання належного у межах своєї компетенції різних видів пенсійного забезпечення. Суб'єктами, які сприяють у одержанні соціального забезпечення, вважаються юридичні особи, які здійснюють правовстановлювальну діяльність (органи медико-соціальної експертизи тощо). Основною метою діяльності цих суб'єктів є прийняття індивідуальних актів застосування норм права, які мають правовстановлюючий або правопідтверджуючий характер¹⁰⁴.

¹⁰² *Іванова Р.І.* Там само. — С. 110.

¹⁰³ *Право соціального забезпечення Росії.* Там само. — С. 101-102.

¹⁰⁴ *Право соціального забезпечення. Академічний курс.* Там само. — С. 173-174, 183-184.

Тобто, іншими словами, суб'єктом пенсійного забезпечення є держава через свої органи спеціальної компетенції, а не фізичні особи — чиновники, які зобов'язані представляти державу у цих органах. Це також пов'язано також із тим, що ці особи є представниками, виконавцями закону, але вони не мають права впливати на ці правовідносини. Державні службовці, при виконанні своїх службових обов'язків не наділені правом вибору, індивідуальними уподобаннями чи суб'єктивними оцінками, вони зобов'язані діяти тільки у межах визначених законодавством. Кожна дія чиновника повинна відповідати частині, статті, розділу закону або підзаконного акту. Його діяльність є чітко регламентована і вичерпна.

При дослідженні органів спеціальної компетенції як суб'єктів необхідно зазначити, що вони, як вірно підкреслює В. К. Субботенко, здійснюють свою діяльність у двох юридичних формах: 1) процедурній — при позитивній діяльності, яка спрямована на встановлення суб'єктивних прав громадян; 2) процесуальній — при здійсненні, як правило, правоохоронної діяльності¹⁰⁵. Більш детально це питання розглядатиметься нижче.

На початку цього розділу при класифікації пенсійних правовідносин на матеріальні, процедурні та процесуальні у загальних рисах вже йшлося про процедурні пенсійні правовідносини. На думку автора, враховуючи важливість та актуальність цих правовідносин для суспільства, більш детального вивчення потребує їх теоретичний аспект.

Серед науковців немає єдності у термінологічному визначенні правовідносин, у межах яких встановлюються факти, які мають юридичне значення для призначення пенсій. Одні вчені, такі як В. А. Тарасова¹⁰⁶, В. С. Андреев¹⁰⁷, П. Д. Пилипенко¹⁰⁸,

¹⁰⁵ *Субботенко В.К.* Некоторые вопросы процедурных правоотношений в социальном обеспечении / В.К. Субботенко // XXV съезд КПСС и развитие науки трудового права и социального обеспечения. — 1978. — С. 231.

¹⁰⁶ *Тарасова В.А.* Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения. // Советское государство и право. — 1973. — № 11. — С. 111-115.

¹⁰⁷ *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы. Там само. — С. 45-46, 51-57.

¹⁰⁸ *Право соціального забезпечення. Академічний курс.* Там само. — С. 154-156.

пенсійні правовідносини визначають процедурними. Інші, такі як І. В. Гущин¹⁰⁹, Я. М. Фогель¹¹⁰, називають їх процесуальними відносинами. Окрема група науковців, до якої входять Т. М. Кузьміна¹¹¹, Р. І. Іванова¹¹², В. М. Толкунова¹¹³ у праві соціального забезпечення розрізняє як процедурні, так і процесуальні правовідносини. Таку позицію загалом підтримує і Н. Б. Болотіна¹¹⁴ щоправда у розширеній формі, про яку йшлося вище. Цікавою є позиція В. К. Субботенко, вона визнає існування і процедурних, і процесуальних правовідносин¹¹⁵, але процесуальні правовідносини включає до процедурних, які поділяються на кілька видів¹¹⁶. На думку автора, найбільш виправданою є позиція учених, які розрізняють і процедурні, і процесуальні пенсійні правовідносини як два окремих види пенсійних відносин, що є самодостатніми і виконують різні функції.

В. К. Субботенко у своєму дисертаційному дослідженні вдало підкреслює, що право на пенсію автоматично не виникає. Фактичні обставини, з якими законодавець пов'язує виникнення в осіб права виходу на пенсію, різноманітні і залежать від виду пенсійного забезпечення¹¹⁷. Дослідниця також відстоює позицію про те, що процес — це різновид процедури. Цікавим є ствердження В. К. Субботенко, що на відміну від процесуальних правовідносин, процедурні не відділяються від матеріальних пенсійних норм¹¹⁸. На думку автора, цей факт є ще одним підтвердженням того, що не можна характеризувати процедурні та процесуальні правовідносини однаковими ознаками. Також слід на-

¹⁰⁹ Гущин І.В. Правоотношения по социальному обеспечению членов колхозов. Там само. — С. 138.

¹¹⁰ Фогель Я.М. Там само. — С. 136-148.

¹¹¹ Кузьмина Т.М. Там само. — С. 117-123.

¹¹² Иванова Р.И. Там само. — С. 136-145.

¹¹³ Право социального обеспечения России. Там само. — С. 103, 121-126.

¹¹⁴ Болотина Н.Б. Там само. — С. 159.

¹¹⁵ Субботенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Там само. — С. 41, 43.

¹¹⁶ Там само. — С. 10-13.

¹¹⁷ Субботенко В.К. Право на пенсию и процедурные правоотношения : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук. Там само. — С. 5.

¹¹⁸ Там само. — С. 9-10.

голосити, що значення процедурних норм полягає у тому, що ними визначений порядок реалізації матеріально-правових норм, по відношенню до яких вони виконують службову роль¹¹⁹. Відома річ, завданням процесуальних норм є відновлення порушеного права, тобто правовідновлювальна, правоохоронна або правозахисна функція. Позицію дослідниці, щодо не виокремлення процесуальних пенсійних правовідносин у окремий від процедурних пенсійних правовідносин вид, можна зрозуміти, оскільки радянська правова система створила ряд перепон у відстоюванні та захисті своїх прав у суді. Тогочасне законодавство напружувало велику кількість механізмів досудового розгляду, які не давали можливості прямого звернення осіб до суду для захисту своїх інтересів. Ситуація кардинально змінилась із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України та рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року №9-зп щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України¹²⁰. Цим рішенням було закріплено право громадянина звертатись за захистом своїх прав минаючи різноманітні досудові комісії, комітети тощо. Тому, на думку автора, сьогодні питання чіткого розмежування процедурних пенсійних і процесуальних пенсійних відносин є обґрунтованим та очевидним як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Слід також зазначити, що В. К. Субботенко класифікувала процедурні правовідносини на: правотворчі, матеріальні та процесуальні. Матеріальні у свою чергу поділяються на процедурні правовідносини по встановленні фактів, що мають юридичне значення, правовстановлювальні з приводу призначення пенсії та по реалізації матеріальних правовідносин¹²¹. Яка роль правотворчих правовідносин дослідниця не розкриває, що ж стосується процесуальних, то про них вже йшлося вище. Тому необхідно зосередитись на, так званих, матеріальних процедурних правовідносинах. Безсумнівно, не-

¹¹⁹ Субботенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Там само. — С. 11.

¹²⁰ Офіційний вісник України. — 1998. № 1. — Ст. 25.

¹²¹ Субботенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Там само. — С. 10-13.

обхідно визнати, що процедурні правовідносини мають два основні різновиди, ті що спрямовані на встановлення юридично значимих фактів, обставин (встановлення інвалідності, трудовий стаж тощо) та щодо безпосереднього призначення пенсії при наявності повного юридичного складу, без якого не можуть виникнути матеріальні правовідносини¹²². Але не можна погодитись з тим, що матеріальні правовідносини є процедурою. Виникає питання, що називати процедурними правовідносинами при реалізації матеріальних правовідносин — похід пенсіонера в банк по пенсію, перерахунок коштів із рахунку Пенсійного фонду України на рахунок пенсіонера? На думку автора, при реалізації матеріальних правовідносин ніяких процедурних не виникає ні з теоретичної точки зору, ні з практичної. Доказом наведеної позиції є також те, що чинне законодавство не передбачає будь-якої процедури після призначення та початку виплати пенсії. Як вірно зазначає В. М. Толкунова, підставою припинення процедурних правовідносин є позитивне або негативне рішення про задоволення вимог особи щодо призначення їй відповідного виду пенсії¹²³. Тому пропозиція В. К. Субботенко у цьому випадку є сумнівною і не достатньо обґрунтованою.

При теоретичному аналізі процедурних правовідносин особливе місце займає — об'єкт. Слід зазначити, що у юридичній науці поширена думка про те, що об'єкт матеріальних пенсійних, процедурних пенсійних та процесуальних пенсійних відносин різний. Якщо предметом матеріальних пенсійних відносин є пенсія — матеріальне благо, то щодо об'єкту процедурних пенсійних відносин у правовій науці думки різняться. Відсутність єдності у даному питанні пояснив В. С. Андрєєв. Він зазначав, що при виникненні правовідносин, ще немає реального об'єкта. Грошова сума, на яку претендує особа ще не виділена із загальної грошової маси відповідного фонду у кон-

¹²² Кечекьян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. Там само. — С. 160.

¹²³ Право социального обеспечения России. Там само. — С. 124.

¹²⁴ Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы. Там само. — С. 120.

кретну пенсію¹²⁴. А відповідно, ця майбутня грошова сума (пенсія) не може бути об'єктом процедурних правовідносин. Така ситуація призвела до виникнення двох позицій. Прихильники першої, а це Р. І. Іванова¹²⁵, В. М. Толкунова¹²⁶, П. Д. Пилипенко¹²⁷, Б. І. Сташків¹²⁸, В. С. Нерсесянц¹²⁹, до об'єктів процедурних правовідносин відносили дії та результати дій. Близька до наведеної позиції і думка І. М. Сироти, який зазначає, що об'єктом процедурних правовідносин є повний юридичний склад, що свідчить про пенсійну правосуб'єктність¹³⁰. Друга позиція вчених полягає у тому, що під об'єктами процедурних та процесуальних правовідносин вони визнають юридично значущі обставини та оспорюване право¹³¹. Метою процедурних пенсійних відносин є встановлення обставин, що сприяють виникненню матеріальних пенсійних відносин. Тому результатом буде не сама по собі дія (вона є тільки засобом досягнення результату), а встановлення факту, що має юридичне значення. Про те ж саме йдеться і у процесуальних правовідносинах, де важлива не процедура розгляду скарги, а визнання права¹³². На думку автора, друга позиція вчених є найбільш виважена та ґрунтовна, оскільки рішення та дії — це зовнішня форма права, його матеріальне відображення. Первинним є визнання права, а потім це визнання знаходить місце у рішеннях. Рішення — це одна із форм відображення, закріплення права на матеріальних носіях, ця форма носить суто технічний характер. Адже, якщо рішення винесено, але воно

¹²⁵ Іванова Р.И. Там само. — С. 118.

¹²⁶ Право социального обеспечения России. Там само. — С. 123.

¹²⁷ Право социального обеспечения. Академічний курс. Там само. — С. 155.

¹²⁸ Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: навчальний посібник (Вища освіта ХХІ століття) / Богдан Іванович Сташків. — К.: Т-во «Знання», 2005. — С. 289.

¹²⁹ Проблемы общей теории права и государства. Там само. — С. 155.

¹³⁰ Сирота И.М. Право социального обеспечения в Украине: учебник / Иван Михайлович Сирота. Издание 3-е, переработанное и дополненное. — Х.: Одиссей, ОНЮА, 2002. — С. 114.

¹³¹ Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы. Там само. — С. 119.

¹³² Советское право социального обеспечения. Учебное пособие: под ред. Зайкина А.Д. — М.: Изд-во Московского университета, 1982. — С. 61.

не базується на нормі права, воно визнається незаконним.

При аналізі процесуальних та процедурних правовідносин необхідно зазначити, що процесуальні — це завжди факультативні правовідносини. Про це також йшлося у дослідженні В. О. Тарасової, яка визначила стадії пенсійного забезпечення. Перша — це звернення до органів спеціальної компетенції про призначення пенсії. Друга — це призначення пенсії. Третя — це виплата пенсії. Четверта — оскарження рішень про призначення чи не призначення пенсій, ця стадія є факультативною¹³³.

Стадію оскарження також варто поділяти на два види. Оскарження рішення органу спеціальної компетенції (місцевого) вищестоящому органу цієї ж компетенції. Цей вид оскарження не виходить за межі процедурних правовідносин і регулюється пенсійним законодавством. Якщо ж особа звертається до правоохоронних органів або суду, такі скарги автоматично переходять у процесуальні правовідносини і регулюються процесуальним законодавством. Тому при розгляді процедурних правовідносин можна дійти висновку, що вони мають позитивний (проходження визначеної чинним законодавством процедури без оскарження) та негативний (оскарження вищестоящому органу) характер. Процесуальні ж правовідносини завжди носять виключно негативний характер.

Пенсійному забезпеченню відомі три види правовідносин: пенсійні правовідносини за віком, по інвалідності та у зв'язку із втратою годувальника. Кожен вид цих правовідносин характеризується загальнотеоретичною, внутрішньою класифікацією, такою як: матеріальні, процедурні та процесуальні пенсійні відносини. Тому для подальшого дослідження особливостей пенсійних відносин необхідно кожен вид пенсійного забезпечення розглядати окремо. Слід зазначити, що усі види пенсійного забезпечення виникають на підставі складного юридичного складу.

Підставами виникнення правовідносин по пенсійному забезпеченню непрацездатних членів сім'ї державних службовців за

¹³³ Тарасова В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении / Валентина Александровна. — М.: Изд-во Московского университета, 1978. — С 61-95.

віком є: 1) пенсійний вік або вік перебування на держаній службі; 2) необхідний для призначення пенсії державного службовця спеціальний (пільговий) стаж державної служби; 3) волевиявлення державного службовця; 4) позитивне рішення (акт) органу спеціальної компетенції.

Підставами виникнення правовідносин по пенсійному забезпеченню державних службовців по інвалідності є: 1) одна з двох груп інвалідності, незалежно від її причини; 2) трудовий (спеціальний) стаж; 2) волевиявлення державного службовця; 3) позитивне рішення (акт) органу спеціальної компетенції.

Підставами виникнення правовідносин по пенсійному забезпеченню державних службовців у зв'язку із втратою годувальника є: 1) втрата годувальника, який може бути суб'єктом цього виду пенсійного забезпечення (необхідний спеціальний стаж тощо) незалежно від причини його втрати; 2) волевиявлення суб'єкта або його представника; 3) утриманство суб'єктів; 4) позитивне рішення (акт) органу спеціальної компетенції.

Після детального теоретичного висвітлення процедурних та процесуальних правовідносин у пенсійному забезпеченні та їх видів, на думку автора, необхідно навести ще один аргумент щодо того, що сім'я не може виступати суб'єктом пенсійних правовідносин у зв'язку із втратою годувальника. Для того, щоб підтвердити неспроможність сім'ї бути суб'єктом, необхідно її розглянути через призму не тільки матеріальних (пенсійних) правовідносин, що було зроблено попередніми дослідниками, але й через місце сім'ї у процедурних та процесуальних правовідносинах. Отже, питання, хто є суб'єктом процедурних пенсійних відносин? Суб'єктом процедурних пенсійних відносин по призначенню пенсії у зв'язку із втратою годувальника є непрацездатний, але правосуб'єктний член сім'ї. У разі відсутності в цього члена сім'ї дієздатності, його інтереси представляє законний представник (батько, мати, опікун чи піклувальник або інша особа, яка виконує обов'язки представника за договором). Причому слід зазначити, що цей представник не наділяється спеціальною правоздатністю, оскільки правоздатність є невід'ємною ознакою суб'єкта пенсійного забезпечен-

ня, адже, якщо суб'єкт втрачає правоздатність, він втрачає можливість набувати пенсійних прав. Законний представник є виконавцем, реалізатором волі або самого суб'єкта, або виконавцем, реалізатором права суб'єкта пенсійного правового відношення у його інтересах. Тобто, представник не може бути визнаний суб'єктом пенсійного забезпечення. На стадії призначення пенсії правоздатність необхідна кожному члену сім'ї окремо, бо не може у пенсійному забезпеченні існувати "колективної правоздатності" — сім'ї. Саме тому, правовідносини, що виникають як індивідуальні, не можуть у подальшому трансформуватися у колективні. А якщо і можуть, то вони носять зовсім інший характер, не пенсійний (об'єднання пенсіонерів, інвалідів для захисту своїх прав). Така ж ситуація тотожна і при виникненні процесуальних правовідносинах.

Як видно із вище викладеного аналізу, правовідносини виникають, змінюються, припиняються між непрацездатним членом сім'ї, в окремих випадках (недієздатним суб'єктом), та органом спеціальної компетенції або у випадку процесуальних правовідносин правоохоронними органами або судом. Слід також зазначити, що право бути суб'єктом процедурних правовідносин виникає з моменту необхідності установлення юридичних фактів. Така потреба може виникнути тільки в особи, але не у сім'ї. Тому визнання сім'ї суб'єктом пенсійного забезпечення є необґрунтованим та сумнівним.

Однією з особливостей пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника є вимога закону щодо обов'язкового перебування на утриманні у годувальника, тобто визнання суб'єктів цього виду пенсії утриманцями.

На думку Є. І. Астрахана¹³⁴ та ряду інших радянських та вітчизняних учених, утриманцем є член сім'ї померлого, який знаходився постійно і на повному утриманні або отримував від нього основні та постійні засоби для існування і пенсія у зв'язку із втратою годувальника замінить утриманцю (частково або

¹³⁴ *Астрахан Е.И.* Трудовое увечье и иждивенство / Евгений Иванович Астрахан. — М.: Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства; Юридическая литература, 1967. — С. 63-64.

повністю) ту матеріальну підтримку, якої він був позбавлений у зв'язку зі смертю годувальника. Таким чином, йдеться про допомогу, що носила постійний, систематичний, регулярний характер, яка надавалась через певні, більші чи менші, проміжки часу. Але не може враховуватись допомога нерегулярна, одноразова, епізодична, випадкова. На думку автора, така характеристика утриманців і сам термін "утриманець" є застарілим і таким, що не відображає реальну ситуацію і завдання соціального забезпечення. Використання цього терміну у чинному законодавстві є більше даниною історії і термінологічне наслідування радянського законодавства, аніж умовою для виникнення пенсійних правовідносин у зв'язку із втратою годувальника. Законодавець, у першу чергу, визначив, що право отримувати такий вид пенсії мають непрацездатні члени сім'ї, тобто суб'єкти цих правовідносин, перелік яких є чітко визначений і обов'язковим при вирішенні питання призначення пенсії. Тому умову утриманства необхідно нівелювати, як таку, що не відповідає нормі Конституції України про те, що Україна є соціальною державою. Відмова від цієї норми підвищить та зробить доступнішим соціальний захист населення.

Слід навести думку Г. І. Дудки, що в умовах радянського періоду нашої державності, в умовах становлення й укріплення командно-адміністративної системи проблемам мови та стилю законодавства приділялось мало уваги. Зверхнє ставлення державної бюрократії до "формальних" вимог законодавчої культури і техніки, відсторонення кваліфікованих спеціалістів від законодавчого процесу, відсутність достатньої кількості наукових праць, присвячених цій проблематиці — все це негативно відображалось на якості законів наступних років. Мова сучасного українського законодавця — це у принципі нове явище. Проте цей факт свідчить про те, що між мовою законів радянських і мовою законів України немає зв'язку. Сучасний законодавець має використовувати у законодавчій практиці добрі законодавчі традиції та звичаї, правничу термінологію, яка історично склалася, мовні ви-

¹³⁵ *Дудка Г.І.* вдосконалення мови закону — шлях підвищення його якості. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 36. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. — С. 67.

рази та синтаксичні конструкції¹³⁵. Слід пам'ятати, що мова правозастосовчого акту, як і будь-якого іншого правового акту, є специфічною лінгвістичною композицією, за допомоги якої соціальним, політичним та іншим відносинам надається державне, юридичне значення як за формою, так і за офіційною мовою.

Крім цього, термін “утриманець”, тобто особа, яка має право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника, варто замінити іншим, більш вдалим терміном — “годованець”. Термін “утриманець” є ширшим та не відповідає у повній мірі змісту цих пенсійних правовідносин. Йдеться проте, що годованець — це особа, яка не може себе забезпечити життєвим мінімумом самостійно (харчуванням, одягом, медичним обслуговуванням, ліками тощо), а утриманцем може бути і працездатна особа. Автором пропонується не тільки зміна терміну з “утриманець” на “годованець”, але й зміна вимог до цих осіб для призначення пенсії. Такий термін як “годованець” не є неологізмом в українській мові, він широко застосовувався у дорадянський час. Підтвердженням викладеного є згадка цього слова в “Словарі української мови” 1907 року під редакцією Бориса Грінченка¹³⁶. Він більш повно розкриває суть пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника і відповідає реаліям сьогодення. Особи, які втратили годувальника є годованцями, а не утриманцями. Безумовно перевагою є також те, що це однокорінний термін “годувальник — годованець”, що дозволить його тлумачити у законодавстві однозначно. Таким чином, із застосуванням цього терміну проводиться чітке термінологічне розмежування між суб'єктами пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника. Даний термін має характер однозначності і його значення не залежить від контексту. Більше того термін “годованець” відповідає вимогам, які ставляться до термінів правозастосовчих актів до яких належать: 1) вживання терміну тільки у прямому, загальновідомому значенні; 2) простота і зрозумілість

¹³⁶ Грінченко Б. Словарь української мови. У 2 томах: наукове видання / упорядкував з додатком власного матеріалу Борис Грінченко [репринтне видання друкується за виданням 1097 року]. — К.: Довіра, УНВЦ “Рідна мова”, 1997. Т.1: А-Ж — С. 298.

терміну, що передбачає виключення вживання надзвичайно складних і незрозумілих термінів; 3) точне відображення у терміні змісту зазначеного поняття; 4) недопустимість використання штучних термінів; 5) стабільність термінології; 5) єдине вживання термінів, що не припускає застосування одного терміну для визначення різних понять¹³⁷.

Варто також зазначити, що українське законодавство не завжди використовувало термін “утриманець”, так, у довоєнний період, в декреті РНК УСРР від 26 лютого 1919 р. “Про забезпечення червоноармійців та їх сімей”¹³⁸ зазначається, що основною формою матеріального забезпечення був продовольчий пайок вартістю від 100 до 300 крб. з урахуванням їдців у сім'ї червоноармійця. На думку автора, повертатися до терміну “їдці” немає потреби, оскільки він вже втратив свою актуальність та не має термінологічного відповідника для того суб'єкта, який забезпечує, наприклад годувальник — годованець.

При теоретичному дослідженні пенсії у зв'язку із втратою годувальника не можна оминати увагою її аліментарний характер. У юридичній науці це питання не нове, воно активно досліджувалось серед науковців радянського періоду.

Виходячи з положень Конституції України і Сімейного кодексу України, можна зробити висновок про імперативний характер ролі батьків у виконанні аліментарних зобов'язань щодо утримання своїх дітей, що відповідає одному із принципів Конвенції ООН від 20 листопада 1989 р. “Про права дитини”¹³⁹, ратифікованою Верховною Радою України 27 вересня 1991 року. А також утримання дітьми своїх німецьких або таких, що потребують сторонньої допомоги батьків.

Основна аргументація противників концепції аліментарності у пенсійних відносинах часто зводилася до того, що аліментарність може використовуватися лише у сімейному праві, оскільки лише в рамках сімейних відносин має місце утримання

¹³⁷ Морозова Л.А. Теорія государства и права: Учеб. — М., 2002. — С. 39-40.

¹³⁸ “Известия”. — 1919. — № 53. 25 февраля.

¹³⁹ Збірник чинних міжнародних договорів України. — 1990. — № 1. — стор. 205.

¹⁴⁰ Фогель Я.М. Там само. — С. 39-40.

аліментарного характеру¹⁴⁰.

В. С. Андреев у визначенні поняття пенсії підкреслював, що остання має аліментарний характер¹⁴¹. На думку Т. М. Кузьміної, “в основі пенсії лежить соціально-аліментарне начало, яке означає, що за певних обставин держава приймає на себе обов’язок забезпечувати громадянина пенсією, не обумовлюючи її виплату взаємним обов’язком з боку громадянина”¹⁴², І. В. Гушчін також підтримував концепцію аліментарності, вказуючи, що аліментарне начало, покладене в основу пенсій, не передбачає взаємного обов’язку осіб, що її отримують¹⁴³, ігноруючи те, що саме обов’язок і є основою аліментарності у сімейному праві.

В. Ш. Шайхатдінов приймав концепцію аліментарності частково, він стверджував, що “аліментарність характеризує ціль, з якою надається забезпечення, а не його природу”¹⁴⁴. Дещо іншої позиції притримується Є. Г. Тучкова, яка вважає, що аліментарний характер пенсій для непрацездатних, у випадку старості, інвалідності, вилуги років чи втрати годувальника, не є основною ознакою пенсії, а є додатковою, а у певних випадках притаманна лише окремим видам пенсій¹⁴⁵.

Поняття соціальної аліментарності як окремої дефініції було найбільш повно сформульоване Р. І. Івановою та В. А. Тарасовою, під якою вони розуміли “спосіб надання усіх видів соціального забезпечення і обслуговування на справедливій основі в об’ємі нормального рівня життєвого стандарту, який склався на даному етапі розвитку радянського суспільства, безплатно, безеквівалентно, а не у порядку дій у відповідь за нову зустрічну працю, без застосу-

¹⁴¹ Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: Учебник. / Виталий Семенович Андреев. — М.: Юридическая литература, 1980. — С. 21.

¹⁴² Кузьмина Т.М. Там само. — С. 31.

¹⁴³ Гушчин И.В. Права членов колхоза на пенсию. / Иван Витальевич Гушчин. — М.: Юридическая литература, — 1972. — С. 66.

¹⁴⁴ Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения: монография / Владимир Шамилович Шайхатдинов — Свердловск: Изд-во Уральского университета, 1986. — С. 6.

¹⁴⁵ Тучкова Э.Г. Общие вопросы советского пенсионного права. Учеб. пособ. / — М.: Всесоюзный юридический заочный институт (ВЮЗИ), 1986. — С. 5.

¹⁴⁶ Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. — М.: Изд-во Московского университета, 1983. — [172, с. 133-134]

вання договірних начал з фонду соціального забезпечення”¹⁴⁶.

В юридичній літературі, при дослідженні проблеми аліментарності права соціального забезпечення, використовувались також поняття безеквівалентності та безоплатності. Зокрема, категорію безоплатності Р. І. Іванова та В. А. Тарасова розглядали як поєднання трьох основних моментів: відсутність руху грошей в момент отримання соціального забезпечення та соціального обслуговування від споживача до фондотримача; відсутність матеріальної участі працівників у створенні фонду соціального забезпечення; не обумовленість надання соціального забезпечення і обслуговування зустрічними діями одержувача, які були б спрямовані на створення їх вартісного виразу в теперішньому часі¹⁴⁷. Таке розуміння аліментарності було домінуючим у радянській юридичній літературі.

На відміну від Р. І. Іванової, Я. М. Фогель заперечує доцільність використання поняття аліментарності у праві соціального забезпечення. Вчений вказує на необхідність застосування принципу безеквівалентності пенсійного забезпечення. На його думку, “зміст поняття пенсія полягає в тому, що вона є грошовою формою матеріального забезпечення в старості, по інвалідності і непрацездатності, у разі втрати годувальника, безплатно наданою із суспільних фондів споживання в рамках диференційованих у залежності від характеру і ступеню непрацездатності і на основі соціалістичних принципів розподілу”¹⁴⁸.

Зі зміною суспільно-політичного, соціально-економічного устрою держави ряд теоретичних напрацювань радянської юридичної науки стали морально застарілими і такими, що не відображають вимоги сьогодення. Тому більшість вітчизняних вчених відмовились наділяти пенсійне забезпечення аліментарним характером, а замінили його на більш досконалий термін, що відповідає сутності пенсії, а саме: соціально-забезпечувальний характер¹⁴⁹.

На думку автора, все ж таки, не можна однозначно відмови-

¹⁴⁷ Там само. — С. 135-136.

¹⁴⁸ Фогель Я.М. Там само. — С. 42.

¹⁴⁹ Право соціального забезпечення. Академічний курс. Там само. — С. 129, 131-135.

тись від аліментарності у пенсійному забезпечення, але її необхідно розглядати не з точки зору “догматів” радянських вчених, а з точки зору її первинного значення у сімейному праві. Дискусії радянських вчених, здебільшого, полягали у тому, який принцип найбільш правильно характеризував би радянське пенсійне забезпечення “принцип аліментарності” чи “принцип безеквівалентності та безоплатності”. На самому початку цих дискусій аліментарності надали виключно матеріальний характер, ігноруючи його первинну основу — сімейний зв’язок. Такий підхід є помилковим, він спричинив чимало різних думок. Сьогодні розглядати аліментарність у радянському розумінні є недоцільним, що власне вже підтверджено вітчизняними дослідниками, але аліментарність через призму сімейного права — “сімейно-аліментарний” характер залишається актуальним для пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Аліментарність бере свій початок від терміну аліменти (лат. *alimentum* — харчі, утримання) — кошти, надані у визначених законом випадках одними особами на утримання інших, які потребують матеріальної допомоги. Найпоширенішим видом є аліменти, які виділяються на неповнолітніх та непрацездатних повнолітніх дітей¹⁵⁰. В. Д. Новіков у своєму дисертаційному дослідженні наголошував на сімейно-правовому обов’язку по взаємній аліментації¹⁵¹. Цей момент є надзвичайно важливим при теоретичному аналізі пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника, бо саме сімейний зв’язок і є однією з умов виникнення цього виду пенсійного забезпечення. Слід пам’ятати, що цей зв’язок важливий не тільки на стадії призначення пенсії, він важливий до настання юридичного факту по втраті годувальника, оскільки цей вид пенсії призначається тільки визначеним

¹⁵⁰ Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. — 1998 — С. 96.

¹⁵¹ Новіков В.Д. Правовое регулирование пенсионного обеспечения при потере кормильца на современном этапе : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.05 “Трудовое право; право социального обеспечения” / В.Д. Новіков. — М., 1989. — С. 8.

законодавством членам сім’ї. У цьому випадку, власне, й існує аліментарний характер, він властивий тільки одному виду пенсійного забезпечення. Аліментарність — це невід’ємна частина сімейних відносин, тобто обов’язок допомагати (матеріально, морально, послугами) своїм членам сім’ї. Після втрати годувальника, цей обов’язок не зникає, але він трансформується і набуває нової якості, яку можна назвати опосередкована аліментарність. Пряма аліментарність існує в сім’ї, а опосередкована при призначенні пенсії у зв’язку із втратою годувальника.

Годувальник завдяки своїй праці і страховим внескам на момент страхового випадку мав би право на пенсію державного службовця відповідно до Закону України “Про державну службу”. Оскільки годувальник отримати цієї пенсії не може, то вона переходить непрацездатним членам сім’ї — годованцям. Слід зазначити, що це відносини соціально-аліментарного, а не спадкового характеру, про що вже йшлося вище. Обов’язок допомагати матеріально непрацездатним членам сім’ї — годованцям перебирає на себе держава через свої органи спеціальної компетенції, тим самим гарантуючи соціальний захист. Не можна не звертати увагу на те, що для того, щоб годувальника визнали одним із суб’єктів цих правовідносин, він має мати ряд ознак (спеціальний, загальний стаж; інвалідність тощо), але основою цих правовідносин залишається саме сімейно-правові зв’язки між годувальником та годованцями, тобто зв’язки аліментарності, які після втрати годувальника набувають нового значення, але не втрачають своєї сутності. При чому слід зазначити, що держава у цьому випадку не виступає благодійною організацією і виплачує частину тієї пенсії, на яку б міг претендувати годувальник.

Із вищевикладеного вбачається, що однією із ознак пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника є соціально-аліментарний характер. Правовий зв’язок суб’єктів (годувальник-годованець) більше жодному виду пенсійного забезпечення не властивий. Тому аліментарність у праві соціального забезпечення необхідно розглядати виключно через призму сімейного права, а не через напрацювання ра-

дянських вчених, які вбачали у аліментарності тільки безеквівалентність та безоплатність, не зважаючи на сімейні зв'язки, як джерело виникнення цього пенсійного забезпечення.

Підводячи підсумки теоретичного аналізу пенсійних правовідносин, очевидним є багатогранність та складність цього правового інституту. У підрозділі наведені думки провідних дослідників даної галузі. Автором проаналізовані особливості пенсійних правовідносин державних службовців. Також проведено чітке теоретичне розмежування між процедурними пенсійними та процесуальними пенсійними правовідносинами. Пропозиція автора відносно розгляду змісту процедурних пенсійних правовідносин через призму основних прав та обов'язків і супровідних прав та обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин дала змогу зробити більш детальний та теоретичний аналіз даних правовідносин. Окреме місце у дослідженні теоретичних проблем пенсійних правовідносин займає юридичний факт, який, на переконання автора, окрім загальноновизнаних функцій виникнення, зміни, припинення пенсійних правовідносин, також може бути правопризупиняючим та правопоновлювальним. У монографії запропоновані новели щодо відмови від такої ознаки, як утриманство для непрацездатних членів сім'ї, які втратили годувальника, а також наголошено на необхідності удосконалення термінологічного апарату, йдеться, насамперед, про заміну терміну "утриманець" на "годованець", що більш повно відображає сутність пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника. Висловлено та обґрунтовано позицію, що пенсійне забезпечення у зв'язку із втратою годувальника має аліментарний характер.

2.3. Удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців

Реформування інституту державної служби в цілому та пенсійного забезпечення державних службовців зокрема є невід'ємною складовою заходів з проведення адміністративної та пенсійної реформ в Україні, що спрямовані на створення ефективної системи державних органів та наближення їх до стандартів Європейського Союзу. Державна служба є ключовим елементом структури державного управління, від ефективності функціонування якої залежить ступінь задоволення законних інтересів громадян, успішна діяльність органів виконавчої влади та, у підсумку, — стабільний розвиток держави. Питання пенсійного забезпечення є важливим для державних службовців, оскільки вони є не тільки суб'єктами державного управління, але і спеціальними суб'єктами пенсійних правовідносин. Тому реформування пенсійного забезпечення державних службовців неможливе без з'ясування структури державної служби, оскільки остання виділяє суб'єкта пенсійного забезпечення як невід'ємного елемента юридичного складу пенсійних правовідносин. Також важливе місце займає заробітна плата, її структура, тільки на ґрунтовному дослідженні цих двох елементів, можна говорити про якісне реформування пенсійного забезпечення, яке є комплексним і вимагає змін у кількох сферах, які прямо або опосередковано причетні до пенсії.

Удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців тісно пов'язане з дослідженням державної служби як інституту державного управління та заробітною платою, яка є основою для призначення пенсії. Тому, на думку автора, для всебічного та об'єктивного обґрунтування необхідності удосконалення чинної системи пенсійного забезпечення державних службовців та викладення основних шляхів такого удосконалення є потреба у розкритті найбільш значущих елементів державної служби, а саме: визначення структури державної служби та місця і ролі в ній державного службовця.

Для розуміння важливості та актуальності реформування

пенсійного забезпечення державних службовців є наведені нижче статистичні дані, йдеться про те, що чисельність державних службовців з кожним роком збільшується. Так, у 1995 році усього по Україні державна служба налічувала 172 346 осіб, у 1998 році — 183 224 особи, у 2000 році — 192 409 осіб, у 2002 році — 226 985 осіб, у 2004 році — 251 471 особу, у 2006 році — 265 703 особи, у 2007 році вже — 276 599 осіб, у тому числі 11 284 особи у силових структурах (Міноборони, МВС, СБУ)¹, а станом на 31 грудня 2008 року уже 290 765 осіб, у тому числі 12 058 осіб у силових структурах (Міноборони, МВС, СБУ)². Кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування станом на 31 грудня 2007 року складала 98 948 осіб³, а станом на 31 грудня 2008 року уже 100 582 особи⁴. У цілому ж середньооблікова чисельність штатних працівників облікового складу у сфері державного управління за період січень-грудень 2007 року налічувала 599 173 особи, усього по Україні на цей період працювало 11 413 249 осіб⁵, а за період січень-червень 2008 року — 624 590 осіб, усього за цей період по Україні працювало 11 461 339 осіб⁶. До сфери державного управління включено: державне управління загального характеру (на держаному рівні, на рівні державної автономії, на рівні областей та міст Києва та Севастополя, на рівні районів,

¹ Динаміка загальної чисельності державних службовців за період 1995-2007 роки (Таблиця 1) // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України. — Режимний доступ : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=101458&cat_id=36406&time=1207038945033 (Таблиця 1)

² Загальна чисельність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (станом на 31.12.2008 р.) // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України. — Режимний доступ: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=155859&cat_id=35390.

³ Державна служба в цифрах (станом на 31 грудня 2007) // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України. — Режимний доступ: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=101080&cat_id=35390.

⁴ Загальна чисельність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (станом на 31.12.2008 р.). Там само.

⁵ Звіт з праці по видах економічної діяльності за січень-грудень 2007 року Державного комітету статистики України. Таблиця 1к(дер). Розділ 1/1.

⁶ Звіт з праці по видах економічної діяльності за січень-червень 2008 року Державного комітету статистики України. Таблиця 1к(дер). Розділ 1/1.

міст, районів у містах, на рівні сіл та селищ, у сферах фінансової та податкової діяльності, діяльність у сфері статистики та соціології, у соціальній сфері, регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності, допоміжна діяльність у сфері державного управління), надання державних послуг суспільству в цілому (міжнародна діяльність, діяльність у сфері оборони, юстиції та правосуддя, охорони громадського порядку та безпеки, діяльність з пожежної охорони) та діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування. Крім цього, зберігається тенденція до збільшення осіб пенсіонерів, що є закономірним при збільшенні працівників. Так, у 2000 році кількість пенсіонерів державних службовців складала — 41 948 осіб із середнім розміром пенсії 216,33 грн.; у 2002 — 44 525 осіб із середнім розміром пенсії 312,73 грн.; у 2004 — 65 183 особи із середнім розміром пенсії 713,50 грн.; у 2006 — 79 606 осіб із середнім розміром пенсії 1675, 64 грн., а у 2008 році кількість пенсіонерів сягнула позначки 89 175 осіб із середнім розміром пенсії 2074,82 грн./міс⁷. Такі статистичні дані щодо розміру пенсії не є однорідними, оскільки у розрізі регіонів станом на 1 січня 2008 року найвищий середній розмір пенсії був у містах Києві, Севастополі та АР Крим — 3 284,73 грн.; 2204,57 грн. та 2056,63 грн. на місяць відповідно. Найнижча у Чернігівській, Сумській та Хмельницькій областях — 1709,62 грн.; 1711,29 грн. та 1731,81 на місяць відповідно⁸. Для порівняння, станом на 1 січня 2008 року кількість пенсіонерів, які отримують пенсію відповідно до Закону України від 13 грудня 1991 року № 1977-ХІІ “Про наукову та науково-технічну діяльність”⁹,

⁷ Пенсійне забезпечення пенсіонерів, які отримують пенсію відповідно до Закону України “Про державну службу”, Динаміка за роками станом на 1 січня 2008 року // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України.

- Режимний доступ :

http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=101080&cat_id=35390

⁸ Пенсійне забезпечення пенсіонерів, які отримують пенсію відповідно до Закону України “Про державну службу” у розрізі регіонів станом на 1 січня 2008 року // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України. — Режимний доступ :

http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=101080&cat_id=35390.

⁹ Відомості Верховної Ради України — 1992. — №12. — Ст. 165.

складала 84294 особи із середньомісячний розмір пенсії склав 1 659,94 грн¹⁰. Станом на 1 січня 2008 року загальна чисельність пенсіонерів складала 13 209 236 осіб, із середньомісячним розміром пенсії 751,38 грн¹¹. Тенденція до збільшення державних службовців буде зберігатися, такий висновок зроблено із доповіді начальника Головного управління державної служби України Т. В. Мотренка про те, що кількість цивільних державних службовців на 1000 осіб населення складає: у Великій Британії — 76 осіб, у Франції — 87 осіб, у США — 67 осіб, у Німеччині — 59 осіб, у Японії — 36 осіб, а в Україні — лише 5,5¹². Тому подальше ігнорування реформування оплати праці та пенсійного забезпечення державних службовців є неприпустимим.

Наведені вище статистичні дані засвідчують актуальність та необхідність реформ. Йдеться про те, що кількість державних службовців з кожним роком збільшується, грошове утримання державного апарату стає значною частиною видатків Державного бюджету України. Тобто, держава перетворюється на неефективного роботодавця в особі своїх органів, які збільшують кількість працівників, не дбаючи про продуктивність праці, наївно думаючи, використовуючи один із гегелівських принципів діалектики, що кількість перейде у якість. На жаль, такий підхід є утопічним, оскільки, у даному випадку, кількість переросте у якість, бо якість (продуктивність) праці досягається іншими правовими, економічними, культурними механізмами. Ефективність діяльності державних органів у цілому та державних службовців зокрема не відповідає вимогам та потребам суспільства. Для того, щоб стимулювати роботу державного службовця, необхідно провести ряд реформ у сфері оплати праці, виплати різноманітних надбавок та пенсійному забезпеченні державних службовців. На думку автора,

¹⁰ Категорія пенсіонерів, які отримують пенсію відповідно до Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” // Форма державної статистичної звітності №6 — ПФ “Звіт про чисельність пенсіонерів і розміри призначених місячних пенсій” станом на 1 січня 2008 року.

¹¹ Там само.

¹² Мотренко Т. В. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах // Вісник державної служби. — 2007. — №2. — С. 27.

відмовлятися від спеціального пенсійного забезпечення державних службовців, як це було зроблено у країнах Центральної Європи, не є доцільним, оскільки державні службовці мають ряд обмежень у своїй діяльності, що і зумовило напрацювання спеціального пенсійного законодавства. Але воно було прийняте більше 15 років тому і вже у багатьох аспектах не відповідає вимогам сучасності, а непродумані зміни та доповнення тільки зашкодили та розбалансували пенсійну систему України. Проведення гармонізації пенсійного забезпечення державних службовців та інших категорій громадян є першочерговим, що дозволить знизити соціальну напругу і у повній мірі виконати ст. 1 Конституції України, що “Україна є соціальною державою”¹³. За таких умов є назрілим питання соціальної справедливості.

Л. Фуллер наголошує на тому, що у будь-якому суспільстві існує потреба не просто в законі, а в справедливому законі¹⁴.

На думку Г. Цахера соціальна держава покликана виконувати у суспільстві насамперед функцію оцінюючого та перетворюючого фактора і гаранта, метою якого є забезпечення для кожного члена суспільства гідного для людини рівня існування, зниження розбіжностей у рівні добробуту, ліквідації відносин залежності й встановлення відповідного контролю¹⁵.

Соціальна справедливість є різновидом справедливості у загальному її розумінні. У своєму дослідженні “Теорія справедливості” (“A theory of justice”) провідний світовий дослідник проблем справедливості, проф. Гарвардського університету Джон Ролз (John Rawls)¹⁶ зазначає, що справедливість є щонайпершою чеснотою суспільних інституцій, достоту як істина для філософських систем. Хоч би яка доцільна й ощадлива була ця чи та теорія, але як-

¹³ Конституція України: Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навчальний посібник / Автор упорядник М.І. Хавронюк. (Нормативні документи та коментарі). — К.: Парламентське вид-во, 1999. — С. 21.

¹⁴ Фуллер Лон Л. Мораль права / Пер. з англ. Н. Комаров: — К.: Сфера, 1999. — С. 148.

¹⁵ Удовиченко В.П. Украина: поиск модели социального государства. — К.: СОПС України НАН України, 1997. — С. 38.

¹⁶ Ролз Дж. Теорія справедливості / Пер. з англ. О. Мокровольський: — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. — С. 26-27.

що виявляється неістинною, її слід відкинути або переглянути, переробити; подібним же чином і закони й інституції мають бути реформовані чи скасовані, коли вони виявилися несправедливими.

Доречно буде також навести думку В. С. Нерсисянца¹⁷ про те, що справедливість це є змістова властивість і якісь права. Більше того, тільки право і справедливе. Справедливість тому, власне, і справедлива, бо вона здійснює і виражає загальнозначущу правильність, а це у своєму раціоналізованому і формалізованому вигляді означає всезагальну правомірність, тобто суть і початок права, сутність правового принципу всезагальної рівності і свободи. Така позиція видається цікавою, оскільки справедливість і право розглядаються у комплексі, а якщо право, яке є справедливим в апіорі, буде реалізоване в соціальному законі як регуляторі суспільних відносин, то його можна вважати соціально-справедливим, а такі закони, як наслідок, є однією із передумов розбудов соціальної держави.

Думку В. С. Нерсисянца поділяє В. А. Бачинін¹⁸, який наголошує, що в “Дигістах” Юстиніана право характеризується як “мистецтво справедливості”. Щоправда дослідник зазначає, що поняттю справедливості завжди була властива історична мінливість. В різні часи і в різних народів воно наповнювалося строкатим, далеким від однозначності змістом.

Соціальна справедливість є невід’ємним елементом соціальної держави, саме тому, щоб у повному обсязі зрозуміти сутнісні особливості соціальної справедливості, її необхідно розглядати як частину соціальної держави. Слід розуміти, що термін “соціальна держава”, це не просто конституційна декларація — це складна система державних заходів, що спрямовані на створення належного рівня життя громадянам держави, незалежно від їх соціального статусу та доходів. Цінним у даній сфері є дисертаційне дослідження В. В. Сокурєнка, який зазначає, що правова соціальна держава представляє собою особливий тип високорозвиненої держави, в якій забезпечується високий рівень соціальної захищеності

¹⁷ *Нерсисянец В.С.* Философия права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009. — С. 44.

¹⁸ *Бачинин В.А.* Морально-правовая философия. — Х.: Консум, 2000. — С. 193.

ності всіх громадян за допомогою активної законодавчої діяльності держави з регулювання соціальної, економічної та інших сфер життєдіяльності суспільства. Правова, соціальна держава знаменує собою зближення цілей та гармонізацію відносин державних інститутів (органів державної влади) та суспільства (окремих громадян, їх об’єднань). Правова держава — це така держава, яка опирається на принципи соціальної справедливості і, по-перше, гарантує для своїх громадян цивілізований рівень життя, соціальний захист; по-друге, охороняє свободу громадян особливо “від страху нестатків та бідності”; по-третє, гарантує соціальну злагоду та єдність народу. Соціальну справедливість слід розглядати як обумовлену природним правом загальнолюдську цінність, яка представляє собою захищені правом і всім суспільним ладом рівні можливості доступу кожної людини до соціальних благ та інших життєвих цінностей, а також розподіл на законне їх використання з урахуванням власного вкладу в суспільство і збереження гідності людини¹⁹. Продовжуючи викладену вище думку, слід навести погляди О. В. Лаби²⁰, що соціальна, правова держава — це політична організація суспільства, в межах якої влада підкоряється праву, а основні права людини та соціальна безпека становлять зміст свободи, засновані на правах. Врахування як індивідуальних інтересів, так і соціальних, проведення політики соціального компромісу з метою забезпечення якомога вищого рівня життя населення й дотримання прав людини та громадянина і є пріоритетним завданням сучасної соціально-правової держави.

О. В. Скрипнюк²¹ акцентує свою увагу на правовій державі і зазначає, що права держава є необхідною передумовою становлення соціально орієнтованого державного управління. Така по-

¹⁹ *Сокурєнко В.В.* Роль соціальної справедливості в розбудові правової соціальної держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 “Філософія права” / В.В. Сокурєнко. — Київ, 2002. — С. 6, 8-9.

²⁰ *Лаба О.В.* Принципи правової держави та проблеми її побудови в Україні // *Правова держава.* Вип. 20. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. — С. 170.

²¹ *Скрипнюк О.В.* Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. — С. 127-139.

зиція є безумовно вірною, оскільки говорити про соціальну державу, не маючи правової держави, — безглуздо. Хоча слід розуміти, що розбудова соціальної і правової держави має відбуватися одночасно.

Основний сенс соціальної держави, як вважає А. І. Сушко²², в оптимальному поєднанні соціального і правового принципів державного устрою, що достатньо складно з огляду ряду протиріч між ними. Ці принципи покликані забезпечити благо індивіда у вигляді сукупності всіх прав. В той же час, правовий принцип передбачає обмеження втручання держави в економіку і зобов'язує її утриматися від втручання в сфері, які регульовані громадськими і політичними правами. Соціальний принцип, навпаки, передбачає координуючу і організуючу роль держави, перерозподіл суспільного добра, хоч при цьому не прагне прирівнювати основи ринкової економіки.

Не втратили своєї актуальності погляди німецького дослідника права Густава Радбруха²³ (Gustav Radbruch), який у своїй праці “Філософія права” (Rechtsphilosophie III) зазначав, що мірило позитивного права, мета законодавця — справедливість. Справедливість є абсолютною цінністю, такою, як істина, добро, прекрасне, самою на собі заснованою і такою, що не виводиться з вищих цінностей. Слід розрізняти: справедливість як добросовісність, тобто як персональну властивість (наприклад, справедливий суддя), суб’єктивну справедливість і справедливість як характеристику відношень між людьми (наприклад, справедлива ціна) — об’єктивну справедливість. Суб’єктивна справедливість є способом мислення, спрямованим на здійснення об’єктивної справедливості. Вона відноситься до об’єктивної справедливості як правдивість до істини. Отже, об’єктивна справедливість є первинною, а суб’єктивна справедливість вторинною формою спра-

²²Сушко А.І. Соціальна функція держави. // Тези доповідей Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького складу “Правове життя сучасної України” (5-6 червня 2009, м. Одеса). — О.: Фенікс, 2009. — С. 42.

²³Радбрух Г. Філософія права. / Пер. з нім. Є. Причепій, В. Приходько. — К.: Тандем, 2006. — С. 155-156.

ведливості. Серцевиною справедливості є ідея рівності.

Г. Радбрух²⁴ також визначає ідею соціального права не лише як особисте право для малозабезпечених, а й нову стильову форму права взагалі. Соціальне право є результатом нового розуміння людини в праві. Основною думкою соціального права є не ідея рівності осіб, а швидше, думка вирівнювання між нерівними особами; рівність, призупинена як вихідний пункт права, стає метою правового порядку.

Зрозуміло, що пенсійне забезпечення є правом людини, а якщо бути точнішим, то соціальним правом людини. Соціальні права повинні базуватись на соціальній справедливості, про що вже йшлося. Доктор філософії Штефан Госепат²⁵ зазначає, що справедливість соціального розподілу як *prima-facie* — вимога рівного розподілу всіх наявних благ, не беручи до уваги можливих обґрунтованих винятків, виступає як загальний правовий принцип для обґрунтування загальної теорії прав людини і цим самим для обґрунтування соціальних прав людини. Він також зазначає, що соціальні права фундаментальну вимогу справедливого розподілу основних соціальних благ, які не можуть бути принесені в жертву іншим, нижчим за своїм рівнем правам та інтересам²⁶.

Отже, із вищевикладеного можна дійти висновку, що одним із елементів розбудови соціальної держави є удосконалення на засадах соціальної справедливості пенсійного забезпечення у цілому та державних службовців зокрема, створення для них такої системи пільг та привілеїв, які були б виважені, обґрунтовані, і які б не викликали заперечень, осуду чи непорозуміння у суспільстві.

Перед тим, як детально проаналізувати питання оплати праці і пенсійного забезпечення державних службовців та визначитись із пріоритетами удосконалення правового регулювання правовідносин у цій сфері, необхідно навести напрацювання науки адміністративного права, які дозволять однозначно визначитись із місцем і роллю державного службовця у системі державної служби зокре-

²⁴Там само. — С. 225-226, 228.

²⁵Філософія прав людини / За ред. Ш. Госепата та Г. Ломанна; Пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. — К.: Ніка-Центр, 2008. — С.131.

²⁶Там само. — С.157.

ма та системі пенсійного забезпечення у цілому.

Важливе місце у державному управлінні займають категорії посад та ранги державних службовців. Вони мають велике значення для забезпечення ефективності державної служби, стабільності кадрів, це дозволяє вирішувати багато питань, пов'язаних з підготовкою, підвищенням кваліфікації, просуванням по службі, а також оплатою праці та пенсійним забезпеченням. Це комплексна система взаємопов'язаних елементів. Сьогодні, практично, у всіх країнах Європи, а також Канади та США у законодавчому порядку встановленні категорії посад та ранги²⁷. Розкриття основ правового статусу державного службовця (категорія, ранг) є надзвичайно важливими, оскільки від них, прямо, залежить розмір заробітної плати, а після виходу на пенсію і розмір пенсії.

Провідний дослідник у галузі адміністративного права Ю. П. Битяк у своєму монографічному дослідженні зосереджується на основних та найбільш поширених різновидах класифікації державних службовців²⁸.

В основу першої класифікації посад державних службовців у країнах Західної Європи береться до уваги рівень освіти. За цим критерієм виділяється чотири групи категорій державних службовців А, В, С, D (вища, висока, середня та проста служба). Відповідно, ці групи розподіляються на ранги. Класифікація посад по категоріях та групах проводиться по всіх видах державної служби — армія, суд, освіта, медичне обслуговування і т. д. Залежно від освіти в одній категорії можуть бути керівник департаменту (управління, відділу), професор, лаборант, експерт та інші.

Підґрунтям для другої кваліфікації слід віднести такі критерії, як виконання спеціальних професійних обов'язків та характер державної служби. Виділяються цивільні та мілітаризовані державні службовці. Перші, крім відповідних рангів, що належать до певних категорій посад державних службовців, інших звань не мають. Стосовно державної мілітаризованої служби, то її службовці ма-

ють спеціальний статус, який визначений окремими законами, вони мають внутрішні, спеціальні звання, які поширюються тільки на цей вид мілітаризованої служби (військові, поліція, прокуратура, митна служба тощо).

Третя класифікація залежить від гілки влади (відповідно до конституційного принципу поділу влади на гілки) державних службовців можна віднести до службовців, що займають посади в апараті законодавчого органу, органах та апараті виконавчої гілки влади, апараті судових органів.

У юридичній літературі часів Радянського Союзу була прийнята четверта класифікація державних службовців за владними повноваженнями на три групи — керівники (посадові особи), спеціалісти (оперативний склад) і допоміжний (технічний) персонал. Така класифікація збереглася в Україні та інших країнах СНД.

До поняття державної служби її визначення існують різні підходи. П'ятою класифікацією є такий підхід, коли державна служба трактується у вузькому і широкому розумінні. У першому випадку до державної (публічної) служби відносили лише службу в органах державного управління (сьогодні, це, фактично, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), в іншому, — до державної відносили службу і всіх службовців, які виконували повноваження у будь-яких державних організаціях — органах державного управління, на державних підприємствах, в державних установах, оскільки вони є власністю держави, а відтак, виконували функції, притаманні державним інституціям.

За такою класифікацією виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб та представників адміністративної влади. Діяльність допоміжного персоналу пов'язується з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою юридичних наслідків. До складу допоміжного персоналу включають секретарів, лаборантів, діловодів, архіваріусів тощо. Спеціалістами вважаються службовці, які мають професійні знання в окремих галузях та здійснюють професійну діяльність. Це лікарі, вчені, агрономи, юрисконсультанти. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і

²⁷ Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади, монографія // Юрій Прокопович Битяк. — Х.: Національна юридична академія України, Академія правових наук України, 2005. — С. 119-120.

²⁸ Там само. — С 120-129.

не породжують юридичні наслідки. До посадових осіб традиційно відносять тих службовців, які наділені державно-владними повноваженнями та на яких покладається здійснення організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих та контролюючо-наглядових функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки, оскільки здатні породжувати, змінювати, припиняти, конкретні правові відносини. Представниками адміністративної влади також називають службовців, чії дії поширюються на осіб, що їм не підпорядковані (працівники міліції, державних інспекцій, державної контролюючо-ревізійної служби та ін.). Вони наділені правом застосовувати адміністративний примус, а деякі з них — адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення.

Відповідно до Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ “Про державну службу”²⁹ формально прийнята класифікація, при якій державний службовець — це особа, яка проходить службу в органах державного управління. На думку автора, такий підхід є застарілим, архаїчним, коли державна служба сприймається та асоціюється з радянським номенклатурним апаратом з окремою категорією (кастою) осіб, які управляють державою, а не є ефективними управлінцями, менеджерами, яких наймають громадяни, територіальна громада для забезпечення своїх інтересів. У суспільстві продовжує існувати стереотип сакралізації влади, що є не допустимим у європейській державі.

Найбільш прийнятним та ефективним визначенням кола осіб, які є державними службовцями, на думку автора, — є другий варіант визначення груп (видів), який включає в себе такі сфери:

а) служба у державних установах (на державних підприємствах) та інших організаціях, що не пов'язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), такий підхід використовується у Німеччині, Франції, Голландії;

б) служба в державних органах, що наділені державно-владними повноваженнями (усі органи державної влади та інші суб'єкти з

делегованими повноваженнями державної влади);

в) мілітаризована служба (крім строкової), яка охоплює такі види: службу у всіх видах Збройних Сил України, Прикордонних військах України, Внутрішніх військах МВС України, Службі безпеки України, Державній службі охорони України, органах виконання покарань, озброєних формуваннях органів внутрішніх справ.

Слід також зазначити, що служба в державних органах не є однорідною і охоплює дві основні сфери. До першої сфери слід віднести службу в органах виконавчої влади їх апараті та апараті інших державних органів. Це є державні службовці, які не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Цей вид служби у ряді законодавств країн ЄС називають “цивільною службою”. До другої сфери слід віднести службу в інших державних органах (міліція, прокуратура), а також у тих органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежні, податкові, митні, природоохоронні тощо). Цю службу слід вважати спеціалізованою державною службою.

Викладене вище бачення структури державної служби Ю. П. Битяка, що відобразилося в останньому варіанті визначення груп (видів) державних службовців, — є надзвичайно цінним проектом для проведення адміністративної реформи, а також проведенням повноцінної реформи пенсійного забезпечення державних службовців, оскільки запропонована структура визначає найголовніше — суб'єкта спеціального пенсійного забезпечення. Слід наголосити, що до спеціального суб'єкта пенсійного забезпечення, згідно такої концепції, відносяться й інші працівники бюджетної сфери (освіти, медицини, культури тощо), що дозволяє комплексно проводити реформування пенсійного забезпечення України. Розкриття питання про вагомість суб'єкта пенсійних правовідносин та його місце і роль у пенсійному забезпеченні вже було предметом уваги автора в попередніх розділах цього монографічного дослідження.

Значний вплив на якість державної служби має матеріальне та соціально-побутове забезпечення осіб, що працюють у дер-

²⁹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №52. — Ст. 490.

жавних органах. Ефективність державної служби у великій мірі залежить від гарантій соціальної захищеності, що надається державою державним службовцям за умови належного виконання службових повноважень, та створення можливості для нормального життя після завершення служби. Важливе місце у цих відносинах займає оплата праці.

Основною ознакою системи оплати праці країн ЄС є її прозорість та передбачуваність, що досягається шляхом законодавчого врегулювання системи та порядку оплати праці, її чіткої прив'язки до системи класифікації посад.

Як вірно зазначають В. Б. Авер'янов та О. Ф. Андрійко³⁰, прискорені темпи соціальних процесів в Україні, зміни пріоритетів і напрямів суспільного розвитку ставлять державу та її органи перед необхідністю активного реагування не лише структурними й функціональними змінами в діяльності державних органів в нових умовах, а й відповідним оновленням змісту законодавства, яке має регулювати відносини, що виникають і у сфері державної служби. Правове регулювання питань державної служби в Конституції України, Законі України "Про державну службу", інших законодавчих актах відіграло важливу роль при формуванні інституту державної служби, однак подальший розвиток суспільства і демократичні перетворення в державі зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення законодавства.

Структура заробітної плати державних службовців у країнах ЄС складається з посадового окладу, доплати, надбавки і премії. Частка посадового окладу у цій структурі складає не менше 80%. Кожній категорії посад відповідає певна шкала посадових окладів, що передбачає можливість підвищення оплати праці залежно від результатів діяльності. Окремих доплат за вислугу років не провадиться. Преміювання можливе лише за результатами щорічного оцінювання діяльності державного службовця, яке також є підставою для планування кар'єри³¹. Тобто, результат

³⁰ Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Законодавство про державну службу в Україні: основні напрями розвитку // Правова держава. Вип. 20. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. — С 251.

³¹ Мотренко Т. В. Там само. — С 33.

роботи має пряме відношення до розміру посадового окладу. Для того, щоб розуміти масштаб розбіжностей у законодавстві України та країн ЄС, слід навести такі дані, що станом на 19 травня 2003 року посадовий оклад у структурі заробітної плати державного службовця України складав менше 25% від всієї заробітної платні, а решта заробітної плати складалась з надбавки за вислугу років, надбавки за ранг та інших доплат³². Станом на 25 червня 2008 року посадовий оклад у загальній структурі оплати праці державного службовця складає лишень 51 відсоток³³.

У юридичній літературі зустрічаються опоненти ідеї, що посадовий оклад, у структурі заробітної плати, повинен складати не менше 80%. Аргументація зводиться до того, що, якщо у особи буде такий високий посадовий оклад, то мотивація "працювати краще" автоматично зникає і службовець, який отримує високий посадовий оклад буде ним задовольнятися без надбавок та премій, а існуюча структура оплати праці якраз і є зразком системи мотивацій. Автор не може погодитись із таким твердженням, оскільки преміювання сьогодні de facto закладене в структуру заробітної плати державного службовця, тобто державному службовцю премія виплачується щомісячно і не виплачується тільки у тому випадку, якщо він порушує дисципліну праці, не виконує службових обов'язків тощо. Таким чином, система стимулювання

³² Звіт про проведення оцінки: система державної служби в Україні від 19 травня 2003 року // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України.

— Режимний доступ :

http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37938&cat_id=37856&searchCachedCatId=null&search_param=%E0%E4%E2%E8%E9+%EE%EA%EB%E0%E4&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1.

³³ Постанова Колегії Голодержслужби України та Президії Центрального Комітету професійної спілки працівників державних установ України від 25 червня 2008 року // офіційна інтернет — сторінка Головного управління державної служби України.

— Режимний доступ :

http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=132279&cat_id=62721&searchCachedCatId=null&search_param=%E0%E4%E2%E8%E9+%EE%EA%EB%E0%E4&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1.

та мотивації праці перетворилась у систему покарання, що є неприпустимим. Премія повинна виплачуватись за успіхи у роботі, а не за виконання покладених на державного службовця обов'язків, оскільки за це, він отримує заробітну плату, а саме посадовий оклад. Премія не може бути обов'язковою складовою структури оплати праці, бо вона є додатковим елементом заохочення до праці. Тому можна стверджувати, що чинна система оплати праці державних службовців себе не виправдала та дискредитувала. Що ж стосується аргументу про відсутність мотивації праці у службовців, які отримуватимуть оклад 80%, то слід розуміти, що держава, в особі своїх органів, є роботодавцем, наймачем робочої сили, а державні службовці — її найманими працівниками зі спеціальними функціями. Якщо державні службовці не в змозі виконувати покладені на них функціональні обов'язки і як наслідок не відповідають займаній посаді, то у відповідності до ст. 40 Кодексу законів про працю, вони звільняються з державної служби за ініціативою роботодавця, тобто керівника державного органу. Такі рішення приймаються керівниками відповідних органів, установ, підприємств, оскільки ефективність останніх прямо залежить від керівника, на якого покладений обов'язок організації праці його підлеглих, формування професійних кадрів.

Система оплати праці у структурі заробітної плати державних службовців є також одним із питань, яким приділена увага у “Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні”³⁴, яка схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006, у якій зазначається про необхідність удосконалення системи оплати праці, пенсійного, інших видів соціального забезпечення та захисту інтересів державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів, посилення мотивації їх роботи, підвищення привабливості державної служби та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, запобігання

³⁴Офіційний вісник України. — 2006. — №8. — Ст. 421. (8 червня).

проявам корупції. Для цього має бути підвищено роль посадового окладу у формуванні заробітної плати державного службовця, вдосконалено систему доплат і надбавок. Схожі положення викладено у “Програмі розвитку державної служби на 2005 — 2010 роки”³⁵ затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746, у якій йшлося про законодавче закріплення у 2005 році з урахуванням досвіду країн — членів ЄС превалюючої частки посадового окладу державного службовця у його заробітній платі. Як видно з вищевикладеного, далі програм та концепцій у сфері оплати праці змін не відбулось, у них задекларовано необхідність реформ, приведення чинного законодавства до стандартів ЄС, але жодного варіанту чи жодного правового механізму не запропоновано, тому вони є радше побажаннями, а не нормативно-правовими актами чи їх проектами і носять суто декларативний характер.

Оплата праці державних службовців в Україні регулюється ст. 33 Закону України “Про державну службу” та низкою підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Структура заробітної плати державного службовця складається з таких елементів: посадовий оклад, доплата за ранг, надбавка за вислугу років на державній службі, персональна надбавка, премія. Джерелом заробітної плати державного службовця є державний бюджет.

Розмір окладів державних службовців, залежно від посади, яку вони займають, був визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288 “Про впорядкування оплати праці працівників апарату виконавчої влади, місцевого самоврядування, органів прокуратури, судів”³⁶, яка щорічно замінювалася новими постановами або ж до цих постанов вносилися відповідні зміни. Назви у таких постановах залишалися старими, оскільки регулювали ті ж самі правовідносини, серед них слід навести такі: Постанови Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2003 року № 1207³⁷,

³⁵ Там само. — 2004. — № 23. — Ст. 1554. (25 червня).

³⁶ Там само. — 1999. — № 50. — Стор. 102. (31 грудня).

³⁷ Там само. — 2003. — №32. — Ст. 1697. (22 серпня).

від 4 листопада 2004 року № 1481³⁸, від 15 січня 2005 року № 37³⁹, від 9 березня 2006 року № 268⁴⁰, від 19 липня 2006 року № 984⁴¹, від 12 травня 2007 року № 700⁴². Згадані постанови не містили і не містять правового механізму формування посадового окладу, а тільки зазначали його розмір для кожної із категорій посад. Саме такий підхід і спричинив необхідність щорічного прийняття нових постанов, згідно яких посадовий оклад збільшувався. Крім вищевикладених постанов, Кабінетом Міністрів України було прийнято ще дві постанови: “Про оплату праці керівних працівників державних органів”⁴³ від 30 червня 2005 р. № 510 та “Про оплату праці керівників Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, обласних, Київської та Севастопольської міських рад”⁴⁴ від 30 червня 2005 р. № 512, які остаточно розбалансували оплату праці державних службовців. Наведені постанови визначили два різних механізми, при чому кожен з них далеко від досконалості. Тобто, відповідно до згаданої постанови від 30 червня 2005 р. № 510, зарплата формувалась на базі мінімальної зарплати. Згідно ж постанови від 30 червня 2005 р. № 512 розмір оплати праці керівників державних органів у відсотковому співвідношенні від заробітної плати Прем’єр-міністра України. Такий локальний підхід позбавлений системності. Відсутність прозорості, прогнозованості та чітких критеріїв визначення розмірів посадових окладів має наслідком необ’єктивне їх завищення чи заниження та посилення диспропорцій у заробітних платах державних службовців. Заробітна плата керівника центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) більш ніж у 10 разів перевищує за-

робітну плату спеціаліста, в той час як європейський досвід свідчить, що такий коефіцієнт не повинен перевищувати 7⁴⁵. Для прикладу, голова обласної, міської державної адміністрації, голова обласної, міської ради отримує 17 мінімальних заробітних плат, а спеціаліст не завжди отримує 2 мінімальні заробітні плати. Хоча слід також зазначити, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 1243 “Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суддів”⁴⁶ розміри посадових окладів встановлюються виходячи з розміру мінімальної заробітної плати у сумі 332 гривні і в подальшому при підвищенні мінімальної заробітної плати перерахунок не проводиться, окрім індексації заробітної плати у випадку інфляції. Згадана Постанова також не вносить ясність у систему оплати праці державних службовців, а залишає її прив’язаною до сталого числа, що є також неправильно, оскільки зарплата — це не стала величина, вона динамічна і при настанні відповідних економічних умов вона або збільшується, або зменшується. До вищевикладеного слід також додати існуючу систему оплати праці в окремих галузях бюджетної сфери, оскільки згідно загального бачення реформування пенсійного забезпечення державних службовців автором пропонується до цієї категорії працівників відносити і осіб, які працюють у інших бюджетних сферах. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298 “Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери”⁴⁷ (у останній редакції від 7 листопада 2008 р.) визначається, що

³⁸ Там само. — 2004. — № 44. — Ст. 2911. (19 листопада)

³⁹ Там само. — 2005. — № 3. — Ст. 136. (4 лютого).

⁴⁰ Там само. — 2006. — № 10. — Ст. 632. (22 березня)

⁴¹ Там само. — 2006. — № 29. — Ст. 2092. (2 серпня).

⁴² Там само. — 2007. — № 37. — Ст. 1455. (1 червня).

⁴³ Там само. — 2005. — № 27. — Ст. 1545 (22 липня).

⁴⁴ Там само. — 2005. — № 27. — Ст. 1547 (22 липня).

⁴⁵ Професійна державна служба: що зроблено і що далі? Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 році / [упорядник Та відповідальний за випуск А. Вишневецький, за заг.ред. Т.В. Мотренко]; Головне управління державної служби України. — К., 2007. — С. 35.

⁴⁶ Офіційний вісник України. — 2005. — № 52. — Ст. 3286. (11 січня).

⁴⁷ Там само. — 2002. — № 36. — Ст. 65. (20 вересня).

посадовий оклад (тарифна ставка) працівника 1 тарифного розряду встановлюється у розмірі 545 гривень на місяць. Як бачимо, принцип обчислення посадового окладу однаковий тільки для обчислення заробітної плати державних службовців провідну позицію займає їх ранг, а для інших категорій громадян, які працюють у бюджетній сфері, тарифний розряд. Але як у першому, так і у другому випадку вбачається, що правовий механізм, як такий, що може сам регулювати відносини формування посадового окладу без прямого втручання уряду, не визначений. Йдеться про те, що при обчисленні посадового окладу і державним службовцям, і працівникам бюджетної сфери є визначена урядом конкретна сума, базис, від якого обчислюється заробітна плата у розмірі 332 грн. для державних службовців та 545 грн. для працівників бюджетної сфери, так звані “бюджетники”. Необхідно також зазначити, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 року №602 “Про розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду Єдиної тарифної сітки”⁴⁸, яка втратила чинність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2008 року №939 “Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери”⁴⁹, такий правовий механізм визначався. Так, тарифні розряди, посадові оклади (тарифні ставки) змінювалися пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством. Отже, із вищевикладеного видно, що на сьогодні правове регулювання оплати праці працівників бюджетної сфери та державних службовців залишилося поза межами реальної економіки та економічних процесів, які проходять у державі. Тобто, за основу обчислення взято дві сталі величини, які змінюються не у залежності від економічного становища, а від “доброї волі” Кабінету Міністрів України. Саме тому така ситуація у сфері

⁴⁸ Там само. -2007. — № 26. — Ст. 1044. (20 квітня)

⁴⁹ Там само. — 2008. — № 82. — Ст.2764. (7 листопада).

оплати праці, на думку дослідника, є неприйнятною і потребує змін. Тому автором пропонується поновити status quo щодо прив'язки мінімальної заробітної плати до посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду, а також запровадити, розповсюдити цей правовий механізм при обчисленні заробітної плати державним службовцям. Що стосується розміру мінімальної заробітної плати, то вона закріплюється щорічно у Державному бюджеті України на майбутній рік, про що йдеться у ст. 10 Закону України від 24 березня 1995 року №108/95-ВР “Про оплату праці”⁵⁰. При такій прив'язці мінімальної заробітної плати до посадових окладів, законодавець та уряд будуть підходити більш зважено і керуватись не політичними чи передвибірчими, а економічними аргументами.

Окрім того, автор переконаний, що питання такої надзвичайної важливості, як визначення механізму формування посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду повинне регулюватись законом, а не нормативно-правовими актами уряду. Тобто, пропонується доповнити ст. 6 Закону України “Про оплату праці” “Тарифна система оплати праці” наступним положенням: “Тарифні розряди, посадові оклади (тарифні ставки) у бюджетній сфері змінюються пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством”. А також необхідно внести відповідні зміни до ст. 33 Закону України “Про державну службу” і викласти їх у такій редакції: “Посадові оклади державних службовців змінюються пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством”.

Слід окремо також наголосити на тому, що мінімальна заробітна плата є безпосереднім індикатором ефективності та успішності функціонування державного апарату. Якщо державне управління успішне і як наслідок є ріст мінімальної заробітної плати, соціальних стандартів. Таким чином, цей механізм дозволяє вирішити питання соціальної справедливості, знімається соціальна напруга, процес формування зарплати стає передбачуваним та

⁵⁰ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 17. — Ст.121. (25 квітня).

відкритим. Усі наведені характеристики призводять до автоматичного відкидання практики щорічного прийняття постанов про збільшення посадових окладів. Це також дозволить покращити мотивацію державного службовця працювати для громадян, які делегували йому владу, за принципом: “чим краще громадянам, тим краще державному службовцю”.

Формула обчислення зарплати державного службовця проста. Для того, щоб визначити її розмір, необхідно розмір мінімальної заробітної плати по країні помножити на коефіцієнт, який відповідає рангу державного службовця. У даному випадку можна провести аналогію з обчисленням тарифної ставки працівника 1 тарифного розряду. Найбільш складним є питання, який коефіцієнт відповідає кожному окремому рангу? На думку автора, у цьому питанні слід взяти до уваги досвід країн ЄС. Так, Додатком до Законом “Про публічну службу”⁵¹ Республіки Литва в редакції від 23 квітня 2002 року № IX-855 зазначається, що: 1 рангу (у Литві їх 20) відповідає коефіцієнт заплати 2,35 (мінімальної місячної зарплатні); 2 рангу — 2,55; 3 рангу — 2,75; 4 рангу — 2,95; 5 рангу — 3,2; 6 рангу — 3,5; 7 рангу — 3,8; 8 рангу — 4,1; 9 рангу — 4,4; 10 рангу — 4,8; 11 рангу — 5,2; 12 рангу — 5,7; 13 рангу — 6,3; 14 рангу — 7,0; 15 рангу — 7,8; 16 — 8,7; 17 рангу — 9,7; 18 рангу — 10,8; 19 рангу — 11,9; 20 рангу — 13,0. На думку автора, мінімальний розмір коефіцієнта повинен складати не менше 2,0 мінімальних заробітних плат для державного службовця 15 рангу та не може перевищувати 12,0 мінімальних заробітних плат для державного службовця 1 рангу. Автор вважає, що 2 мінімальні заробітні плати — це є значна соціальна гарантія та мотивація для молодих спеціалістів, які розпочали кар’єру державного службовця. Щодо 12 мінімальних заробітних плат для посадовців 1 рангу, то автор виходить із принципу, що розмір посадово-

го окладу найвищого державного службовця не може більше, ніж у 10 раз, перевищувати посадовий оклад найнижчого за рангом державного службовця. Таким чином, автором пропонується доповнити ст. 33 Закону України “Про державну службу”: ч. 10 “Посадовий оклад державного службовця, незалежно від посад, обчислюється у відповідності до мінімальної заробітної зарплати по країні на поточний рік, яка визначена Державним бюджетом України”; ч. 11 “Посадовий оклад державного службовця 15 рангу становить не менше 2 мінімальних заробітних плат, посадовий оклад державного службовця 1 рангу не може перевищувати 12 мінімальних заробітних плат”; ч. 12 “Обчислення розміру посадового окладу державного службовця відповідає формулі: розмір мінімальної заробітної плати на день обчислення множиться на коефіцієнт, який відповідає рангу державного службовця (МЗП × Коефіцієнт = Посадовий оклад державного службовця)”; ч. 13 “15 рангу відповідає коефіцієнт заплати 2,00 (мінімальної заробітної плати); 14 рангу — 2,25; 13 рангу — 2,50; 12 рангу — 2,75; 11 рангу — 3; 10 рангу — 3; 9 рангу — 4; 8 рангу — 5; 7 рангу — 6; 6 рангу — 7; 5 рангу — 8; 4 рангу — 9; 3 рангу — 10; 2 рангу — 11; 1 рангу — 12”.

Такі доповнення дозволять проводити загальнодержавну, збалансовану соціальну політику, яка буде поширюватись не на окремі галузі чи бюджетні сфери, а на всі державні органи, установи, організації.

Як зазначалось вище, структура зарплати державного службовця складається не тільки з посадового окладу, але й інших доплат. Так, чільне місце серед них займає доплата за ранг. Розмір та процедура надання регулюється згадуваними вже Постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року №2288 (Додаток 48) та від 9 березня 2006 року №268 (Додаток 57). Доплата встановлюється одночасно із присвоєнням відповідного рангу і виплачується щомісячно. Розмір доплати залежить від рангу, їх в Україні 15, і станом на листопад

⁵¹ Закон “Про публічну службу” Республіки Литва в редакції від 23 квітня 2002 р. №IX-855. — Режимний доступ : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/32/35015240.pdf>.

2008 року його сума коливається від 160 грн. державному службовцю 1 рангу до 45 грн. державному службовцю 15 рангу. На думку автора, така система доплат за ранг є неефективною, оскільки не стимулює державного службовця до підвищення продуктивності праці та кар'єрного зростання. Яскравим прикладом неефективності чинної системи оплати праці, а саме надбавки за ранг, є те, що розмір останніх змінювався 1999 року, тобто 10 років тому. Доплата за ранг є необхідним елементом структури зарплати державного службовця, але чинна система визначення її розміру, збільшення постановами уряду є архаїзмом радянської адміністративно-командної системи, вона має бути замінена новою, гнучкою, ліберальною системою, яка б була прив'язана до змінного економічного показника. Автор переконаний, що таким змінним показником, основою для збільшення розміру доплати за ранг може бути посадовий оклад державного службовця, а розмір доплати за ранг має обчислюватися у відсотках від посадового окладу. Тобто, кожен ранг має пряму відсоткову прив'язку до посадового окладу, із збільшенням якого автоматично збільшується доплата за ранг. Тому пропонується внести зміни до ст. 33 Закону України "Про державну службу" і ч. 4 викласти у такій редакції: "Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю. Її розмір обчислюється у відсотковому співвідношенні до розміру посадового окладу"; "першій категорії посад державного службовця відповідає — 15%; другій категорії — 14%; третій категорії — 13%; четвертій категорії — 12%; п'ятій категорії — 11%; шостій категорії — 10%; сьомій категорії — 9%".

Ще одним елементом структури зарплати державного службовця є надбавка за вислугу років, яка регулюється Постановою Кабінету Міністрів

України від 20 грудня 1993 року № 1049 "Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади"⁵² та

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України "Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади" від 20 грудня 1993 року №1049 // — Режимний доступ: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року №283 "Про порядок обчислення стажу державної служби"⁵³. Надбавки встановлені у відсотках до посадового окладу залежно від стажу перебування на державній службі у таких розмірах: 10% окладу за стаж понад 3 роки; 15% окладу за стаж понад 5 років; 20% окладу за стаж понад 10 років; 25% окладу за стаж понад 15 років; 30% окладу за стаж понад 20 років; 40% окладу за стаж понад 25 років. Надбавка за вислугу років встановлюється з моменту настання права на отримання надбавки та виплачується щомісячно.

На думку автора, цей інструмент правового регулювання є неефективним та необґрунтованим, дискримінаційним, архаїчним та продовженням традиції наслідування радянських правових формул обчислення заробітної плати. Кожна надбавка має бути обґрунтована, чітко визначена причина такої надбавки та її вплив на якість і ефективність праці. Виплати з державного бюджету — це акумульовані податки та збори з громадян та юридичних осіб і тому ці кошти мають мати конкретне, цільове призначення. Необхідно відмовлятися від привілейованих, спеціальних, корупційних схем у сфері державного розподілу грошових ресурсів. Якщо ж проаналізувати всі наявні надбавки, то очевидним стає мета та причина такої грошової виплати, а при аналізі надбавки за вислугу років такі аргументи відсутні. Тобто, якщо особа отримує надбавку за ранг, який характеризує особу як спеціаліста, то така особа має отримувати вищу платню. Професійний рівень осіб з вищими рангами є більший, ніж у тих осіб, які тільки прийшли на службу і ще або не атестовані, або ж їх кар'єрний ріст тільки починається. У випадку із доплатами за вислугу років держава, в особі своїх органів, платить надбавку за кількість відпрацьованих років, що є необґрунтованим з двох позицій. По-перше, чим довше особа працює, тим вищий її професійний рівень, що дозволяє такій особі просуватись по кар'єрній драбині, отримувати присвоєння вищого рангу, переведення на керівні посади. Усі ці умови разом або окремо впливають на розмір заробітної плати у бік збільшення автома-

⁵³ Зібрання постанов уряду України. — 1994. — № 8.- Ст.213 (4 квітня — 10 травня).

тично. А, отже, надбавка за вислугу років носить подвійний характер, тобто особа, яка довго працює, вже отримує вищу зарплату завдяки своїй професійності та кваліфікації, а надбавка її дублює. По-друге, така надбавка є дискримінаційною, йдеться про те, що особа, яка ефективно працює, і особа, яка працює неефективно, отримують один рівень надбавки, що є неприпустимим і нівелює мотивацію ефективного працівника. Чинна система надбавок у цілому і надбавки за вислугу років зокрема схиляє працівника не до ефективної роботи, підвищення свого професійного рівня, якості виконуваних робіт, а до продовження терміну роботи. Працівник усе життя може пропрацювати, “просидіти” на одному місці без підвищення свого фахового рівня, кар’єрного зростання, не приносячи користі ні державній службі зокрема, ні суспільству в цілому, і отримувати надбавку за свою вислугу років — “сидіння”. Таким чином, результатом застосування такої недалекоглядної системи надбавок може бути виникнення дефіциту професіоналів, що призведе у свою чергу до того, що державна служба буде позбавлена можливості приймати ефективні рішення. Надбавки мають виплачуватись спеціалістам, працівникам, які якісно виконують покладені на них обов’язки, що буде додатковою мотивацією та стимулюватиме таких працівників до підвищення результатів своєї роботи у подальшому.

Абсурдність ситуації також полягає у тому, що за 5 років на державній службі, службовець отримує доплату у розмірі 15% від посадового окладу, тобто у такому самому розмірі як і службовець із науковим ступенем — кандидата наук. Така ситуація вкотре підтверджує необґрунтованість такого виду доплат, як вислуга років.

У приватному секторі при обчисленні заробітної плати вже давно відмовилась від такого правого механізму, як доплата за вислугу років, оскільки остання виявилась неефективною та була тягарем для фонду оплати праці підприємства, що було значною перешкодою розвитку та модернізації виробництва. Такий підхід залишився тільки у кількох бюджетних сферах, у тому числі і при обчисленні заробітної плати державним службовцям. З переходом

ринку праці від адміністративно-планової до ринкової економіки оплата праці її обчислення зазнали значних змін, при яких доплатам за вислугу років немає місця.

На думку автора, застосування надбавки за вислугу років при обчисленні заробітної плати державного службовця має бути відмінена. Тому пропонується внести зміни до ст. 33 Закону України “Про державну службу”, результатом яких була б відмінна частини 5 цієї статті, у якій йдеться про надбавки за вислугу років.

Опонентами процесу відмови від пільгових умов для державних службовців у сфері оплати праці та пенсійного забезпечення є окремі вчені-юристи, дослідники адміністративного права. І. Е. Кутова⁵⁴ зазначає, що важливе місце при регулюванні матеріально-побутового забезпечення державних службовців займає компенсаційна роль соціальної захищеності державних службовців. Вступаючи на державну службу чи займаючи в ній посади певного рівня, особа приймає на себе додаткові зобов’язання та обмеження, а саме: заборону на заняття підприємництвом, заборону на сумісництво (окрім науково-педагогічної, медичної, творчої діяльності), особливий порядок декларування доходів, обмеження щодо політичної активності, режим таємності, заборону на участь у страйках, вік перебування на службі. Така позиція підтримана також Є. Смирновим⁵⁵, який зазначає, що є справедливим та доцільним компенсувати такі обмеження матеріально та морально через певні привілеї.

З таким аргументами можна погодитись тільки частково, оскільки при аргументації необхідності збільшення та збереження пільг для державних службовців автор не наводить один із основних принципів, які закріплені як у Конституції України

⁵⁴ Кутова І.Е. Принципи державної служби в сучасному законодавстві України: Навчальний посібник / Кутова І.Е., Кутова Р.В. МВС України, Луганс. держ. ун-т внутр. справ. — Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. — С 92.

⁵⁵ Смирнов Е.А. Жизненные стратегии государственных служащих // Государственная служба. — 2002. — № 4 (18), июль-август, электронна версія журналу. — Режимний доступ: <http://www.rags.ru/akadem/arn2001/18-2002/18-2002-108.html>.

ст. 43 — “кожен має право на працю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується”, так і ст. 3 Закону України “Про державну службу”, яка проголошує принцип демократизму державної служби, який включає у себе і волевиявлення особи, яка поступає на державну службу. Тобто, особа добровільно погоджується на всі обмеження, про які їй відомо заздалегідь. Вона має право вибору працювати їй за таких умов на державній службі чи ні. Що ж стосується названих обмежень, то кожне з них заслуговує окремого розгляду, але автором приділено увагу найбільш значущим, а саме: заборона на заняття підприємництвом, *de jure*, це обмеження стосується державних службовців, але *de facto*, це обмеження розповсюджується і на приватний сектор, де роботодавець, прямо або опосередковано забороняє своїм працівникам займатись іншим видом діяльності, вимагаючи від нього повної віддачі на робочому місці. Такі обмеження, які існують *de facto*, не компенсуються, то чому ж вони мають бути компенсовані державним службовцям? Питання нериторичне, на думку автора, згадані обмеження не мають компенсуватися, оскільки право на компенсацію мають ті особи, яким завдано шкоди їх трудовою діяльністю. Окрім цього, де є гарантія того, що всі державні службовці мають бажання займатись підприємництвом, а компенсувати такі обмеження необхідно всім. І знову ж, повертаючись до принципу волевиявлення при працевлаштуванні, особа має право залишити державну службу у будь-який час і тоді займатись підприємницькою діяльністю. Що стосується інших обмежень, то вони також не є достатніми для ґрунтовної аргументації існування пільгового матеріального забезпечення державних службовців.

До структури заробітної плати також відносяться персональні надбавки, які виплачуються згідно згаданих вище постанов Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288 та від 9 березня 2006 року № 268 та можуть встановлюватися: за виконання державним службовцем особливо важливих завдань у розмірі 50% посадового окладу (з урахуванням надбавок за ранг); за знання та використання в роботі

іноземних мов: однієї європейської — 10% окладу, однієї східної чи африканської — 15% окладу, двох і більше мов — 25% окладу; за науковий ступінь (якщо діяльність за профілем збігається з науковим ступенем): кандидата наук — 15% окладу, доктора наук — 20% окладу; за почесне звання “заслужений” (якщо діяльність за профілем збігається з почесним званням) — 15% посадового окладу, які виплачуються щомісячно.

Персональна надбавки є найвдалішим інструментом індивідуалізації високих професійних знань і їх оцінки, що сприяє мотивації державних службовців підвищувати свій рівень професійних знань. Що ж стосується надбавки за виконання державним службовцем особливо важливих завдань у розмірі 50% посадового окладу, то виникає ряд застережень та зауважень. Якщо таке виконання особливо важливих завдань є одноразовим, то за якісне, вчасне його виконання має виплачуватись премія, але персональні надбавки носять постійний (плановий, передбачуваний) характер і виплачуються щомісячно, тому говорити про преміювання таких службовців не можна. Тому, на думку автора, якщо на державного службовця покладений обов'язок виконувати особливо важливі завдання у постійному режимі, то його робота має бути високо оцінена не через надбавку, а через підвищення самого посадового окладу на суму, яка б характеризувала особливість та важливість такої роботи. Отже, необхідно відмовитись від такого виду надбавки, а оцінювання особливо важливої праці проводити через збільшення посадового окладу та присвоєння вищого рангу державного службовця, що також у свою чергу підвищить розмір заробітної плати. Тобто, автором пропонується внести зміни до ст. 33 Закону України “Про державну службу” і викласти частину 7 у такій редакції: “Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються законами України”, що дозволить унеможливити втручання уряду у сферу оплати праці державних службовців. Така зміна автоматично нівелює положення постанов Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року №2288 та від 9 березня 2006 ро-

ку №268, які визначали 50% надбавку за виконання особливо важливих завдань. Що ж стосується інших видів надбавок, то вони, шляхом внесення доповнення до ст. 33 Закону України “Про державну службу”, мають бути закріплені у цьому законі, в наступній редакції: “До структури заробітної плати відносяться персональні надбавки, які встановлюються: за знання та використання в роботі іноземних мов: однієї європейської — 10% посадового окладу, однієї східної чи африканської — 15% посадового окладу, двох і більше мов — 25% посадового окладу; за науковий ступінь (якщо діяльність за профілем збігається з науковим ступенем): кандидата наук — 15% посадового окладу, доктора наук — 20% посадового окладу; за почесне звання “заслужений” (якщо діяльність за профілем збігається з почесним званням) — 15% посадового окладу, які виплачуються щомісячно”.

Як видно із вищевикладеної характеристики постанов уряду, їх предметом регулювання є питання оплати праці державних службовців. На думку автора, такий підхід є ірраціональним і говорити про стабільність, гарантованість та передбачуваність оплати праці не можна, оскільки остання має формулюватися за зрозумілими правовими конструкціями, а не щорічними постановами уряду, про що вже йшлося вище. Більше того, як зазначає у пояснювальній записці до проекту Закону України від 16 липня 2007 року “Про державну службу” начальник Головного управління державної служби України Т. В. Мотренко⁵⁶, база підзаконних актів у сфері державної служби становить понад 800 нормативно-правових документів. Багато з них регулюють питання, що не врегульовані у чинному Законі України “Про державну службу”. Надзвичайно широке використання підзаконних актів, що регулює інші види державної служби, робить існуючу правову базу занадто складною, такою, що перенасичена правовими колізіями, яка ускладнює управління системою державної служби. Тому, на думку автора, враховуючи значущість інституту державної служби для державного

⁵⁶ Пояснювальна записка Начальника Головного управління державної служби України Т.В. Мотренка до проекту Закону України “Про державну службу” від 16 липня 2007 року // — Режимний доступ: <http://www.center.gov.ua/ua/199.htm>.

управління та суспільства, необхідно питання матеріального (оплата праці) та соціального, пенсійного забезпечення державних службовців урегулювати на рівні закону. Логічним виходом із ситуації, що склалась, є напрацювання змін та доповнень до розділу VII “Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців” Закону України “Про державну службу”, який узагальнить систему матеріально та соціального забезпечення державних службовців у межах цього закону. На що, власне, і направлена дана робота як у попередніх, так і у подальших частинах цього наукового дослідження.

Хоча альтернативні моделі і застосовуються в окремих країнах Західної Європи, а саме Франції та Німеччини⁵⁷, де питання матеріально-побутового забезпечення державних службовців регулюються окремими законами, актуальним та поширеним також у наукових колах є питання про створення Соціального кодексу та Службового кодексу. На думку автора, якщо такий закон буде прийнято, то він міг би у процесі кодифікації увійти у один із цих кодексів окремим розділом або у формі додатку. Прикладом такого підходу є Греція зі своїм Кодексом цивільних службовців від 5 лютого 1999 року №2683/1999 58.

Схожу точку зору висловили В. Б. Авер'янов та О. Ф. Андрійко, які зазначили, що особливості соціально-трудоових умов проходження служби повинні бути передбачені в рамках окремих нормативно-правових актах. Це зумовлено також своєрідністю зазначених умов і відсутністю їх регулювання у єдиному кодифікаційному акті про працю (як у чинному, так і в офіційному проекті нового Трудового кодексу)⁵⁹.

Після розгляду питань оплати праці державного службовця, від вирішення яких залежить і пенсійне забезпечення державних службовців, необхідно здійснити прийняття пенсійних законів та запропонувати новели, які дозволять якісно реформувати пенсійне

⁵⁷ Мотренко Т. В. Там само. — С. 33.

⁵⁸ Кодекс цивільних службовців Грецької республіки від 5 лютого 1999 року № 2683/1999 // — Режимний доступ : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN001819.PDF>.

⁵⁹ В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко. Там само. — С. 256.

забезпечення державних службовців та наблизити його до стандартів ЄС. На думку автора, для проведення широкомасштабної пенсійної реформи пенсійного забезпечення державних службовців доцільно закріпити обґрунтовану, раціональну систему обчислення пенсії, правові та економічні механізми її формування, а також обов'язкову прив'язку до заробітної плати, а перерахунок — до економічних показників держави, про що вже йшлося при дослідженні питання оплати праці державного службовця.

На превеликий жаль, питанню удосконалення матеріально-побутового забезпечення державних службовців не було приділено особливої уваги при розробці проектів законів щодо реформування державної служби, про які йтиметься нижче, що є легковажним та недалекоглядним, оскільки воно заслуговує окремого, скрупульозного, детального розгляду.

Тенденційним при реформуванні державної служби є те, що усі законопроекти спрямовані на реформування саме державної служби, оминаючи увагою питання соціального, пенсійного забезпечення державних службовців, таким чином, залишаючи цю сферу нереформованою та недосконалою.

Однією із перших спроб реформувати пенсійне забезпечення державних службовців у контексті адміністративної реформи був авторський законопроект “Про державну службу” Ю. П. Битяка та О. В. Петришина, ст. 44, який визначав питання пенсійного забезпечення і грошової допомоги службовцям державних органів та їх апарату⁶⁰. Єдиною новелою у цій сфері було запропоновано положення про те, що за кожний повний рік роботи після досягнення пенсійного віку пенсія збільшується на 1%, але не більше 85% посадового окладу. Слід зазначити, що відповідно до чинного законодавства на момент написання цього проекту і на даний момент розмір пенсії не може перевищувати 90% заробітної плати державного службовця. Тобто, новелою слід вважати зміну відсоткового співвідношення розміру пенсії щодо заробітної плати у бік зменшення.

⁶⁰ Авторський законопроект “Про державну службу” Ю.П. Битяка та О.В. Петришина // Вісник академії правових наук. 1998, №1(12). — Ст. 150-169.

Проект Закону “Про державну службу” у редакції 18 січня 2008 року (відхилений 02 жовтня 2008 року) № 1400⁶¹ продовжував тенденцію реформування самого інституту державної служби, не враховуючи нагальність змін у соціально-економічних відносинах держави.

Насамперед слід визнати, що чинна система матеріального та соціально-побутового забезпечення є перенавантаженою нормативно-правовими актами, складною для обчислення і такою, що не відображає інтересів державних службовців усіх рівнів зокрема та суспільства у цілому, що створює соціальну напругу та призводить до дискримінації у питанні оплати праці та пенсійного забезпечення як у органах державної влади, так і у інших бюджетних сферах держави (охорони здоров'я, освіти, науки, спорту тощо).

Оскільки пенсійне забезпечення нараховує три види пенсій, то, на думку автора, при викладенні новел щодо удосконалення правового регулювання цієї сфери державної служби, слід розглянути кожен вид окремо.

Основні теоретичні та практичні суперечності правового регулювання пенсійного забезпечення за віком уже викладені вище, тому, на думку дослідника, для того щоб гармонізувати та удосконалити ці пенсійні правовідносини необхідно докорінно змінити підхід до визначення спеціального стажу державної служби, який сьогодні складає не менше 10 років, у окремих випадках 20 років. Спеціальний трудовий стаж такого зразка уже був предметом дослідження попередніх розділів цієї наукової роботи, де було відзначено його суперечливість та архаїчність, тому необхідно відмовитись від чинного правового механізму, замінивши його більш досконалим. Йдеться про те, що, якщо особа при досягненні граничного віку бажає отримувати пенсію державного службовця, вона повинна надати документи, які б засвідчували проходження служби на протязі певного строку.

⁶¹ Проект закону “Про державну службу” у редакції 18 січня 2008 року (відхилений 02 жовтня 2008 року) №1400 // — Режимний доступ: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31423.

Розмір пенсії повинен бути покладений у пряму відсоткову залежність від строку служби. Чим більший строк служби, тим більший відсоток (розмір) пенсії від зарплати державного службовця. Щоб розуміти та охарактеризувати стан, який існує сьогодні в державній службі, доцільно навести такі статистичні відомості. Станом на 31 грудня 2007 року на державній службі працюють 25428 осіб зі стажем менше 1 року, що складає 9,6% від загальної кількості державних службовців (265315 осіб); 40221 особа зі стажем від 1 до 3 років, що складає 15,2%; 41362 особи зі стажем від 3 до 5 років, що складає 15,6%; 63159 осіб зі стажем від 5 до 10 років, що складає 23,8%; 48797 осіб зі стажем від 10 до 15 років, що складає 18,4%; 33271 особи зі стажем від 15 до 25 років, що складає 12,5%; 13077 осіб зі стажем понад 25 років, що складає 4,9% від загальної кількості державних службовців, без врахування державних службовців в системі Міноборони, МВС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби⁶². Станом на 31 грудня 2008 року, ці дані дещо різняться, так, на державній службі працюють 26564 осіб зі стажем менше 1 року, що складає 9,5% від загальної кількості державних службовців (278707 осіб); 42551 особа зі стажем від 1 до 3 років, що складає 15,3%; 39551 особи зі стажем від 3 до 5 років, що складає 14,2%; 71128 осіб зі стажем від 5 до 10 років, що складає 25,5%; 46467 осіб зі стажем від 10 до 15 років, що складає 16,7%; 38786 особи зі стажем від 15 до 25 років, що складає 13,9%; 13660 осіб зі стажем понад 25 років, що складає 4,9% від загальної кількості державних службовців, без врахування державних службовців в системі Міноборони, МВС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби⁶³.

Наведені статистичні дані свідчать, що з кожним роком з

⁶² Розподіл державних службовців за стажем роботи на державній службі, станом на 31 грудня 2007 року. Таблиця 14 // — Режимний доступ : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=101909&cat_id=36406&ctime=1207234508956.

⁶³ Розподіл державних службовців за стажем роботи на державній службі, станом на 31 грудня 2007 року. Таблиця 14 // — Режимний доступ : http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=159717&cat_id=36406&ctime=1238675683717.

державного бюджету необхідно буде виділяти більше коштів на утримання пенсіонерів державних службовців, оскільки, у більшості випадків, розмір їх пенсій перевищує розмір пенсії із солідарної системи, що також є однією з причин необхідності проведення ґрунтовних змін у цій сфері. Також слід пам'ятати про велику диспропорцію у розмірах заробітної плати, яка є основою для обчислення пенсії, а отже, розміру пенсії державних службовців, що вже детально аналізувалося.

Одним із основних юридично значущих обставин юридичного складу пенсійних правовідносин за віком є спеціальний стаж (строк державної служби). Його значення є надзвичайно важливе, оскільки державна служба має ряд особливостей, які виділяють її із інших видів трудової діяльності. Отже, на думку автора, для того, щоб у особи виникла спеціальна правоздатність та статус суб'єкта пенсійного забезпечення державного службовця за віком, така особа повинна мати стаж державного службовця не менше 10 років. Для жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми стаж складає 8 років, тобто на два роки менше. Резюмуючи вищевикладене, автором пропонується внести зміни до ст. 37 Закону України “Про державну службу” і викласти їх у такій редакції: “На отримання пенсії державного службовця мають право особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності страхового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років, — незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку. Для жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми або матерям, які самостійно виховують одну і більше дитину, мінімальний стаж державної служби зменшується на 2 роки і складає 8 років, а також жінок, які народили, усиновили чи взяли опіку над другою дитиною на протязі наступних 10 місяців”.

Наступним, надзвичайно важливим питанням пенсійного забезпечення державних службовців є розмір пенсії у

співвідношенні до заробітної плати. У вищенаведених підрозділах уже було аргументовано доведено нагальну потребу у реформуванні цих пенсійних правовідносин. Найбільш поширеними способами вирішення цього питання є застосування динамічної (прогресивної) та статичної шкал, перша застосовується у Естонії, друга у Німеччині⁶⁴. Суть динамічної (прогресивної) шкали полягає у тому, що чим довше службовець працював, тим більший був відсоток збільшення його розміру пенсії. Наприклад, розмір пенсії збільшується на 1,7% за рік у період 15-19 років служби; на 1,8% у період 20-24 років; на 1,9% у період 25-29 років; на 2,2% у період 30-34 років; на 2,3% у період 35-39 років; на 2,5% якщо строк служби перевищив 40 років. Динамічна шкала збільшення є вагомим інструментом мотивації державного службовця працювати довше. Суть же статичної шкали полягає у запровадженні 35% середньомісячної заробітної плати (3,5% за кожен рік) за перших 10 років служби державного службовця; за кожен наступний рік 2% до 25 річного стажу, при продовженні служби, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75% середньомісячної заробітної плати державного службовця. Тобто, статична шкала характеризується визначенням одного розміру відсотка на значний, великий строк служби або до певного рівня, після якого цей розмір може помінятися. У даному випадку, за перших 10 років + 3,5% за кожен рік, за 15 наступних років + 2% за кожен рік і за наступні роки по + 1% за рік.

На думку автора, обидва підходи є раціональні та можуть бути використані при реформуванні пенсійного забезпечення державних службовців України. Але найбільш вдалим підходом є статична шкала обчислення розміру пенсії державного службовця, оскільки вона відображає соціальну справедливість у правовій соціальній державі. Насамперед автор пропонує залишити обов'язковою вимогою те, що моментом виникнення спеціальної пенсійної правоздатності у особи є 10 річний стаж державної

⁶⁴ Мотренко Т. В. Там само. — С 35.

служби. За наявності останнього, особа автоматично отримує право на пенсію у розмірі 35% від заробітної плати державного службовця. Чому саме 35% заробітної плати державного службовця? Автор виходить з того, що 35% — це соціальний мінімум, соціальна гарантія державному службовцю, яка полягає у наступному. Перші 10 років державний службовець не має значного матеріального забезпечення у силу об'єктивних причин (відсутність високого рангу, високооплачуваної посади тощо), бо тільки починає службову кар'єру і відповідно відсоток відрахування до спеціалізованих фондів не є великим, тому держава, враховуючи важливість та особливості праці державних службовців встановлює високий відсоток (3,5%) для забезпечення належного пенсійного забезпечення після проходження державної служби. За 10 років, особа набравшись досвіду, необхідних практичних та професійних знань, просувається по кар'єрній драбині і її заробітна плата (дохід) збільшується, а відповідно і збільшується розмір відрахувань. Тому після 10-річного стажу відсоток зменшується до 2% за рік служби. Із досягненням 25-річного стажу державної служби, за тих же причин, наведених вище, відсоток зменшується до 1% за рік служби, але не більше 75%. Ще однією причиною застосування саме статичної шкали є те, що кількість державних службовців, які йдуть на пенсію зі стажем більше 25 років і більше, є незначною про що свідчать наступні статистичні дані. Станом на 31 грудня 2008 року кількість державних службовців, які мають стаж державної служби понад 25 років складає 13660 осіб, що є 4,9% від загальної кількості державних службовців. Натомість, кількість осіб зі стажем від 5 до 10 років склала — 25,85%, від 10 до 15 років — 16,7%, від 15-25 років — 13,9%⁶⁵. Крім цього, станом на 31 грудня 2007 року кількість державних службовців, які вибули з державної служби складала 40 997, що було 15,5% від загальної чисельності, серед них, вийшли на пенсію через досягнення граничного

⁶⁵ Розподіл державних службовців за стажем роботи на державній службі, станом на 31 грудня 2007 року. Таблиця 14. Там само.

віку 4343 особи, що складало 10,6 % від усіх, хто вибув⁶⁶. Станом на 31 грудня 2008 року кількість державних службовців, які вибули з державної служби складала 38 596, що складає 13,8% від загальної чисельності, серед них, вийшли на пенсію через досягнення граничного віку 5184 особи, що складає 13,8 % від усіх, хто вибув⁶⁷.

Тому, на думку автора, основна увага має бути приділена саме службовцям, стаж державної служби яких є меншим 25 років, оскільки вони є найбільш масовою віковою категорією державних службовців. Також наголошується на тому, що для жінок, які народили, усиновили, опікуються двома і більше дітьми, за кожен наступний рік до 23 річного стажу розмір пенсії складає 65% і при продовженні служби збільшується на 1%, тобто на два роки раніше.

Наступним питанням є те, чому максимальним розміром пенсії є 75% заробітної плати державного службовця. Такий розмір не є новим для пенсійного забезпечення України, оскільки ст. 19 Закону України “Про пенсійне забезпечення” (не чинна) зазначала, що розмір пенсії за віком не може перевищувати 75 відсотків середньомісячної заробітної плати. Ці 75 відсотків є соціальною гарантією державного службовця, щоб забезпечити йому достатній рівень життя після виходу на пенсію. Саме у зв’язку з тим, що при проходженні державної служби особа обмежена у питанні збільшення заробітної плати, оскільки остання регулюється імперативними нормами, необхідно визначати мінімальний та максимальний розмір пенсії для державного службовця, щоб гарантувати соціальний захист державним службовцям.

Чинне законодавство містить положення про 80% заробітної плати за наявності 10-річного стажу, але не більше

⁶⁶ Кількість працівників, які вибули з державної служби станом на 31 грудня 2007 року, Таблиця 17 // — Режимний доступ : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=101918&cat_id=36406&ctime=1207236019766.

⁶⁷ Кількість працівників, які вибули з державної служби станом на 31 грудня 2008 року, Таблиця 17 // — Режимний доступ : http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=160648&cat_id=36406&ctime=1239204397030.

90%, що не є раціональним та обґрунтованим правовим механізмом, про що вже йшлося. Єдиним аргументом на користь виправдання чинного механізму є посадовий оклад, який складає тільки 51%, але враховуючи тенденцію до збільшення частки посадового окладу у структурі заробітної плати, обговорювані правовідносини мають зазнати змін. Запропонований автором механізм враховує як особливості державної служби, так і економічне становище у країні. Таким чином, основні новели автора полягають: по-перше, приділено особливу увагу гендерному фактору. Йдеться про те, що у жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми, спеціальна правоздатність виникає за наявності 8 річного стажу державної служби, а розмір пенсії складає 35%, за наявності стажу державної служби 23 років, розмір пенсії складає 65% від заробітної плати державного службовця. Це правило поширюється також на жінок, які народили, усиновили чи взяли опіку над другою дитиною у продовж наступних 10 місяців. Також, наведені пільгові положення розповсюджуються і на матерів, які виховують дитину самостійно, незалежно від кількості дітей, до моменту нового заміжжя такої матері; по-друге, використовується запропонована статична шкала збільшення розміру пенсії у співвідношенні зі стажем служби. Тобто, до 8 років + 3,5%, 8-23 + 2%, більше 23 + 1%.

Резюмуючи вищевикладене, автором пропонується внести зміни до ст. 37 Закону України “Про державну службу” і положення щодо розміру пенсії викласти у такій редакції: “Пенсія державному службовцю призначається у розмірі 35% від суми його заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування за наявності стажу державної служби не менше 10 років, за кожен наступний рік до 25 річного стажу розмір пенсії збільшується на 2% і становить 65%, при продовженні служби після 25 річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75%”; Винятком із загального правила є те, що у “Жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми, право на пенсію державного службовця виникає за наявності стажу державної

служби 8 років, а розмір пенсії складає 35% від суми її заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а за наявності стажу державної служби 23 роки розмір пенсії складатиме 65%, після 23 річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75%"; Також "Жінки, які народили, усиновили чи взяли опіку над другою дитиною на протязі наступних 10 місяців, а також матері, які виховують дитину самостійно, незалежно від кількості дітей, до моменту нового заміжжя такої матері". Також, на думку автора, положення чинної ст. 37 згаданого Закону щодо моменту виникнення спеціальної правоздатності, у якій йдеться про імперативну вимогу закону до осіб, які мають право отримувати пенсію державного службовця тільки за наявності стажу державної служби не менше 20 років на посадах віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку. Така вимога є деструктивною, оскільки нівелює наявний необхідний стаж державної служби у 10 років, якщо особа виходить на пенсію не з державної служби. Таким чином, спеціальний стаж прирівнюється до загального, що порушує право державного службовця на отримання спеціальної пенсії. Наведене положення має бути відмінене, як таке, що є дискримінаційним та таким, що не відповідає вимогам часу. Саме тому, на думку автора, це положення необхідно докорінно змінити та викласти у наступній редакції: "У разі, якщо особа має право на отримання пенсії відповідно до законів України "Про державну службу" або "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", призначається одна пенсія за її вибором або пенсія державного службовця, або інший вид пенсії". Йдеться про те, що особа залишає за собою право отримувати пенсію державного службовця, за наявності необхідного стажу державної служби, не продовжуючи працювати на державній службі. Така імперативна умова як місце звільнення має бути нівельована, а стаж державної служби має стати базовою умовою спеціальної пенсійної правоздатності, оскільки від спеціального стажу залежить розмір пенсії

державного службовця. Положення ст. 37 згаданого закону щодо збільшення розміру пенсії на 1% після досягнення 10 річного стажу з 80% до 90% повинне бути відмінене, оскільки автором запропоновано альтернативну правову формулу обчислення розміру пенсії державного службовця, яка удосконалив чинне правове регулювання.

Потребує свого реформування та удосконалення і пенсійне забезпечення державних службовців по інвалідності. У попередніх розділах цього монографічного дослідження обґрунтовано було доведено необхідність та нагальність його реформування. При розгляді пенсійного забезпечення по інвалідності державних службовців цінним є правове регулювання цього виду пенсійних правовідносин у Законі України "Про наукову та науково-технічну діяльність", що містить ряд ефективних правових формул, які можуть бути корисні при вдосконаленні пенсійних відносин державних службовців. Головними питаннями, на які необхідно дати відповідь, є такі: хто є суб'єктом пенсійного забезпечення по інвалідності державних службовців? Які є юридично значущі обставини юридичного складу цього виду пенсійних правовідносин? Який має бути порядок обчислення розміру пенсії по інвалідності державних службовців?

Для того, щоб дати відповідь на поставленні питання, перш за все, необхідно звернутись до загальноприйнятої класифікації поділу пенсійного забезпечення по інвалідності за ознакою причини інвалідності на два види: інвалідність, що настала внаслідок загального захворювання та інвалідність, що настала при виконанні службових обов'язків. Це зумовлено тим, що інвалідності як юридичного факту для отримання пенсійного забезпечення державного службовця недостатньо, оскільки необхідна юридично значуща обставина, яка трансформує суб'єктів пенсійного забезпечення по інвалідності у спеціального суб'єкта пенсійних правовідносин по інвалідності державних службовців. Йдеться про спеціальну пенсійну правоздатність, відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", яка є відмінною від спеціальної пенсійної правоздатності, відповідно до

Закону України “Про державну службу”. Таким чином, основою визначення правового статусу суб’єкта цього виду пенсійних відносин є причина інвалідності. Автором пропонується при призначенні пенсії по інвалідності, якщо суб’єктом є державний службовець, застосовувати два юридичні склади, в основі яких лежить такий юридичний факт, як інвалідність і її причина, у залежності від якої буде застосовуватись той чи інший вид пенсії. Тому для детальної характеристики пенсійних правовідносин по інвалідності ці два види необхідно розглядати окремо.

Пенсія по інвалідності, яка спричинена виконанням службових обов’язків є невід’ємною частиною пенсійного забезпечення державних службовців, що потребує особливої уваги. Автором пропонується надати високий соціальний захист державним службовцям, які повністю або частково втратили працездатність при виконанні ними своїх службових обов’язків. Важливою ознакою юридичного складу пенсійних відносин по інвалідності державних службовців є необхідність відмови від обов’язкової умови про необхідний стаж державної служби, слід виходити з того, що у даному випадку ця умова є другорядною, оскільки причиною виплати цього виду пенсії є інвалідність, що настала внаслідок виконання службових обов’язків. Тобто, якби особа їх не виконувала, то залишалася б працездатною. Тому держава в особі своїх органів повинна брати на себе відповідальність за втрату працездатності державним службовцем, якого визнано інвалідом, а також виплачувати йому пенсію по інвалідності. Строк служби не має значення, оскільки особа виконує свої службові обов’язки з першого дня державної служби. Також слід наголосити на тому, що до пенсійного забезпечення державних службовців по інвалідності необхідно включити і III групу інвалідності. Щодо розміру пенсії по інвалідності, то автор виходить з того, що розмір пенсії для інваліда I групи має складати 75% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності, тобто дорівнювати максимальному розміру пенсії за віком на момент встановлення інвалідності, оскільки це найважча група інвалідності, що позбавляє людину подальшого зайняття трудовою діяльністю, потребує постійного до-

гляду за інвалідом тощо. Розмір пенсії для інвалідів II групи повинен складати 65% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності. Такий розмір зумовлений тим, що інваліди II групи обмежені у виборі професії у силу своєї часткової втрати працездатності і не зможуть отримувати заробітну плату, яку б вони отримували при відсутності інвалідності, де пенсія буде відшкодувати різницю попереднього та теперішнього заробітку. Це також пов’язано іншими витратами, які особа повинна нести на власну реабілітацію, оздоровлення, додатковий відпочинок тощо. Щодо розміру пенсії інвалідам III групи, то автор виходить з того, що при такій інвалідності особа втратила працездатність частково і може займатись попередньою діяльністю, але не у повному обсязі, саме тому розмір пенсії для інвалідів III групи складає 35% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності. Враховуючи вищевикладене, після повернення державного службовця на службу є ймовірність того, що він у зв’язку із частковою втратою працездатності не зможе виконати свої попередні обов’язки і буде працювати на менш оплачуваній роботі, про що вже йшлося при характеристиці II групи інвалідності. Таким чином, виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що суб’єктом пенсійного забезпечення по інвалідності державних службовців — є не просто державний службовець, який перебуває чи проходить державну службу, а державний службовець, який втратив працездатність при виконанні службових обов’язків у зв’язку з чим йому була встановлена інвалідність. Обов’язковою умовою цього виду пенсійних правовідносин по інвалідності є причина інвалідності.

Підсумовуючи викладене вище обґрунтування, автором пропонується положення ч. 6 ст. 37 Закону України “Про державну службу” щодо пенсії по інвалідності викласти у такій редакції: “Державним службовцям, яким у наслідок виконання службових обов’язків встановлено інвалідність, незалежно від стажу державної служби, але із урахуванням положень ст. 32 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, призначається пенсія по інвалідності у таких розмірах: інвалідам I гру-

пи — 75% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам II групи — 65% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам III групи — 35% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності, незалежно від того, чи продовжують ці особи службу”.

Як видно із запропонованої редакції ст. 37 Закону України “Про державну службу”, позбавляються пільгового правового регулювання державні службовці-інваліди, інвалідність яких настала у наслідок загального захворювання. Автор виходить з того, що, якщо службові обов’язки покладені на державного службовця прямо чи опосередковано не є причиною інвалідності, втрати працездатності, то окремого чи спеціального правового статусу державному службовцю надавати не доцільно. У даному випадку державний службовець є суб’єктом пенсійного забезпечення по інвалідності, що регулюється Законом України від 9 липня 2003 року № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”⁶⁸.

Крім того, на переконання дослідника, такі терміни, як “під час проходження служби”, “у момент перебування на службі”, “незалежно від причини інвалідності” повинні бути нівельовані у вітчизняному законодавстві, оскільки усі правовідносини, їх суб’єктні склади мають бути чітко визначені та обґрунтовані. Крім цього, чинне положення закону, а саме: “незалежно від причини інвалідності” — є абсурдним, адже саме ця ознака є визначальною при призначення пенсії по інвалідності. Також автор звертає увагу на те, що чинне положення ч. 7 ст. 37 Закону України “Про державну службу” щодо призупинення виплати пенсії по інвалідності державному службовцю, якщо останній повертається на службу має бути відмінене. Автор переконаний, що таким положенням законодавець обмежив у праві державних службовців-інвалідів у двох випадках. По-перше, якщо державний службовець повер-

тається на службу, законодавець позбавив його права на отримання пенсії по інвалідності. По-друге, якщо державний службовець претендує на пенсію по інвалідності, то він повинен відмовитись від продовження службової діяльності, що є порушенням права на працю. Це у певному розумінні дискримінує інвалідів, які бажають продовжувати працювати. На думку автора, їх подальше працевлаштування має заохочуватись, стимулюватись, а не навпаки. Таке положення є неприйнятним, оскільки воно позбавляє інваліда його активної участі у суспільстві, воно є нецивілізованим. У двох випадках присутне порушення прав громадян, що є недопустимим у соціальній та правовій державі. Пенсія по інвалідності, її розмір та строки виплати не мають жодного відношення до подальшого проходження служби. Вони є предметом різних галузей права, — трудового та соціального забезпечення, а регулювання будь-яких відносин однією галуззю права за рахунок іншої є неприпустимим.

Третім видом пенсійного забезпечення загалом та державних службовців зокрема є пенсії у зв’язку із втратою годувальника, а якщо конкретно, то пенсія непрацездатним членам сім’ї (годованцям) державних службовців у зв’язку із втратою годувальника. Автором уже неодноразово наголошувалось у попередніх підрозділах цього монографічного дослідження про значення цього виду пенсії, а також наводились численні приклади, які свідчать про необхідність проведення якісних змін, що дасть можливість удосконалити правове регулювання пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Якщо у попередніх підрозділах більш детально було викладено теоретичні неузгодженості та розбіжності цих пенсійних відносин, то метою цього підрозділу є розробка пропозицій до чинного Закону України “Про державну службу” щодо його удосконалення.

Важливим питанням при реформуванні пенсійних правовідносин у зв’язку із втратою годувальника є необхідність

⁶⁸Відомості Верховної Ради України — 2003. — № 49. — Ст. 376.

чіткого визначення причини смерті годувальника. На думку автора, питання щодо визначення причини виникнення юридичного факту, у даному випадку, втрати годувальника, можна провести паралель, із зазначеним вище, чітким визначенням причини втрати працездатності, що у подальшому трансформується у встановленні факту інвалідності та її причини при призначенні пенсії по інвалідності для державних службовців. В обох випадках причиною повинне бути професійне захворювання, виконання службових обов'язків, смерть, спричинена при виконанні державним службовцем покладеного на нього завдання. Але не просто проходження служби чи перебування на службі, а саме при виконанні службових обов'язків. За таких умов непрацездатні члени сім'ї (годованці) можуть отримувати спеціальну пенсію, їх перелік визначений ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Підсумовуючи вищевикладене, можна визначити особливості юридичного складу пенсійних правовідносин державних службовців у зв'язку із втратою годувальника: юридичним фактом є смерть державного службовця. Якщо ж суд, у порядку окремого провадження, прийме рішення про визнання громадянина безвісті відсутнім чи оголосить громадянина померлим, і якщо особа перед цими подіями була державним службовцем, такий юридичний факт прирівнюється до смерті, що стала наслідком службової діяльності; суб'єктом-годувальником виступає державний службовець, а також державний службовець, який вийшов на пенсію по інвалідності і був годувальником членів своєї сім'ї та помер у зв'язку із погіршенням стану здоров'я через інвалідність; суб'єктами-годованцями виступають непрацездатні члени сім'ї (визначені ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"); юридично значущою передумовою є те, що особа-годувальник на день смерті має правовий статус державного службовця; юридично значущою обставиною є те, що причи-

ною смерті стало виконання службових обов'язків.

Розмір пенсії годуванцям державного службовця у відсотковому співвідношенні має відповідати: 35% середньомісячної заробітної плати державного службовця на день смерті, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування для одного непрацездатного члена сім'ї; 65% середньомісячної заробітної плати на двох непрацездатних членів сім'ї; 75% розміру середньомісячної заробітної плати на трьох і більше годуванців.

Резюмуючи вищевикладене, автором пропонується внести зміни до ч. 8 ст. 37 Закону України "Про державну службу" і викласти її у такій редакції: "У разі смерті державного службовця, що була спричинена виконанням ним службових обов'язків або визнання особи померлою чи безвісті відсутньою, непрацездатні члени сім'ї (годованці) мають право на пенсійне забезпечення у зв'язку із втратою годувальника. Розмір пенсії на одного годуванця складає 35% від середньомісячної заробітної плати державного службовця на день смерті, на яку нараховувалися страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; на двох годуванців — 65% середньомісячної заробітної плати; на трьох і більше годуванців — 75% розміру середньомісячної заробітної плати відповідно. До непрацездатних членів сім'ї (годованців) належать особи, визначені у ст. 36 Закону України "Про загальнообов'язкове пенсійне страхування". Що стосується ч. 9 ст. 37 Закону України "Про державну службу", то автор пропонує залишити її без змін, оскільки вона не містить правового механізму регулювання цього виду пенсійного забезпечення, а визначає одного із суб'єктів пенсійних правовідносин.

Однією із основних новел до чинного Закону України "Про державну службу" є те, що автор пропонує відмовитись від такої умови, як наявність стажу державної служби не менше 10 років. Годованці державного службовця, смерть якого

настала внаслідок виконання службових обов'язків, повинні отримувати від держави належний рівень пенсійного забезпечення, адже цей службовець працював у інтересах держави, а держава, в особі своїх органів, повинна дбати не тільки про працюючих службовців, але і про їх непрацездатних членів сім'ї, якщо останні залишились без годувальника.

Якщо втрата годувальника не пов'язана із виконанням службових обов'язків, то пенсія у зв'язку із втратою годувальника призначається відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне забезпечення".

Таким чином, нівелюється існуючий особливий механізм обчислення пенсії, який суперечить принципу соціальної справедливості та дисгармоніює систему пенсійного забезпечення державних службовців у загальній системі пенсійного забезпечення громадян.

Одним із найбільш дискусійних питань матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців є виплата грошової допомоги у розмірі 10 посадових окладів при виході на пенсію за наявності спеціального стажу не менше 10 років. Такий вид матеріальної допомоги з теоретичної точки зору необґрунтований, це є, як вже неодноразово наголошувалося у цьому науковому дослідженні, калькування радянського законодавства, із перенесенням відносин, які існували в умовах адміністративно-планової економіки у ринкову економіку. Для початку, необхідно визначити, чи існує причина та потреба у такій одноразовій допомозі? А також чи відповідає термін "допомога" цьому виду грошової виплати у контексті розуміння цього терміну у вітчизняному законодавстві та науковій літературі, тобто чи є узгодженими і гармонійними форма та зміст цього терміну? Для того, щоб дати відповідь на перше питання, слід навести такі аргументи на користь недоцільності в існуванні такого виду допомоги. По-перше, якщо державний службовець виходить на пенсію, то з наступного місяця він отримує пенсію державного службовця,

тобто спеціальну пенсію. По-друге, чому держава має виплачувати одноразову допомогу, якщо на протязі свого трудового життя державний службовець отримував заробітну плату, різноманітні надбавки, доплати, премії? Крім цього, робота на державній службі не віднесена до категорій робіт з важкими чи шкідливими умовами праці, що могло призвести до погіршення стану здоров'я, а якщо виконання службових обов'язків і призвело до часткової або повної втрати працездатності, то таким державним службовцям призначається пенсія по інвалідності у порядку запропонованому автором. По-третє, приватний сектор економіки відмовився від такої допомоги, то чому більшість громадян, які не отримують такої допомоги, сплачуючи податки, опосередковано мають виплачувати такий вид грошової допомоги державним службовцям, яка виплачується з державного бюджету. По-четверте, це матеріальна характеристика питання, за умови, коли посадовий оклад державного службовця складає лишень 25-30% у структурі заробітної плати, то виплата такої допомоги займала незначну частину видатків із державного бюджету, але при умові, що посадовий оклад, у найближчому майбутньому складатиме 80% заробітної плати, а також за умови регулярного підвищення розміру посадового окладу, це є не продуманим та серйозним навантаженням на державний бюджет. Згідно із статистичними даними Головного управління державної служби України у 2007 році⁶⁹ з державної служби всього вибуло 40997 осіб, у 2008 році 38578 осіб без врахування державних службовців МВС, МО, СБУ, Адміністрації Держприкордонслужби, що складає 15,5% та 13,4% від загальної кількості працюючих. З досягнення граничного віку 4343 особи, у 2008 році 5184 особи. Тобто, кількість осіб, які ідуть на пенсію із досягненням граничного віку склала 4343 у 2007 та 5184 у 2008 особи відповідно, а за середньо статистичними підрахунками, враховуючи інші при-

⁶⁹ Кількість працівників, які вибули з державної служби станом на 31 грудня 2007 року, Таблиця 17. Там само.

чини виходу на пенсію (досягнення пенсійного віку), щороку з державної служби ідуть на пенсію 6 — 7 тисяч осіб⁷⁰ і ця цифра буде збільшуватись, оскільки кількість державних службовців щорічно збільшується. Як вже зазначалось вище, посадовий оклад у структурі заробітної плати станом на 2008 рік складає 51 %, середньомісячна заробітна плата у сфері державного управління за січень-червень 2008 року складає 2297 грн.⁷¹, за січень-грудень 2007 року складала 1851,85 грн.⁷² Враховуючи викладене, можна обчислити середньомісячний оклад державного службовця, так, у 2007 році він складав 944,44 грн., а у першому півріччі 2008 році вже 1171,47 грн. Якщо щороку на пенсію з державної служби ідуть 6-7 тисяч осіб, то у 2007 році на виплати одноразової грошової допомоги державним службовцям у середньому було виплачено 6 138 860 грн., а у 2008 році ця сума у середньому склала вже 7 614 555 грн. Ідея відмови від такої виплати не нова, вона мала місце при формуванні та прийнятті Бюджету на 2007 рік. Але як виявилось у результаті, народними депутатами України з певних причин таку зміну було відхилено⁷³.

Щодо другого питання, то найбільш поширеними видами допомоги, які закріплені у чинному законодавстві, є: допомога на поховання; допомога по вагітності і пологах; допомога по догляду за дитиною; допомога по тимчасовій непрацездатності; соціальна допомога; допомога на дітей військовослужбовців строкової служби; медична допомога тощо. Із вищевикладеного вбачається, що термін “допомога” використовується при складних критичних життєвих обставинах. Щоб подолати ці тимчасові негаразди, особі виплачують грошову допомогу, що

⁷⁰Професійна державна служба: що зроблено і що дали? Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 році. Там само. — С. 36.

⁷¹Звіт з праці по видах економічної діяльності за січень-червень 2008 року Державного комітету статистики України. Таблиця 1к(дер). Розділ 1/4.

⁷²Звіт з праці по видах економічної діяльності за січень-грудень 2007 року Державного комітету статистики України. Таблиця 1к(дер). Розділ 1/4.

⁷³Професійна державна служба: що зроблено і що дали? Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 році. Там само. — С. 36.

свідчить про соціальну спрямованість держави. Семантика терміну “допомога” не є складною та двозначною, йдеться про те, що в українській мові термін “допомога” тлумачиться однозначно, як: сприяння, підтримка у чому-небудь; поміч, за-помога; матеріальна підтримка; захист, порятунок у біді; сприяння у лікуванні, полегшення страждань⁷⁴. Виникає логічне запитання, чи можна термін “грошова допомога державному службовцю при виході на пенсію” розглядати у загально прийнятному контексті як у філології, так і у правознавстві? На думку автора, — ні, не можна. Оскільки очевидними є розбіжності у формі та змісті цього терміну. De facto, це радше грошова виплата привілейованим громадянам, але не допомога, оскільки остання несе в собі однозначне і конкретне функціональне навантаження, що ґрунтується на допомозі у скруті. Щодо змісту терміну “допомога” у контексті Закону України “Про державну службу”, то стає очевидним, що державні службовці, які виходять на пенсію не потребують такої допомоги, а її виплата є радше свідченням юридичної помилки чи непорозумінням, ніж нормою цивілізованого, правового законодавства європейської країни, якою є Україна. Тому норма має бути нівельована.

Отже, на думку автора, вищевикладені аргументи та підрахунки обґрунтовано доводять, що потреба у грошовій допомозі державним службовцям у разі виходу на пенсію відсутня. Підводячи підсумок положення ч. 11 ст. 37 Закону України “Про державну службу” щодо одноразової грошової допомоги при виході державного службовця на пенсію, необхідно відмінити, шляхом внесення змін до згаданого Закону. Кошти, що будуть вивільнені, необхідно спрямувати на матеріально-технічне забезпечення державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців, організацію конференцій для вивчення та обміном досвіду зарубіжних країн тощо.

Не менш дискусійними, суперечливими та такими, що не

⁷⁴Новий тлумачний словник української мови у трьох томах, Т. 1 (А-К) [42 000 слів / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко]. — 2-ге видання, виправлене. — К.: Видавництво “Аконіт”, 2003. — С. 590.

відповідають принципу соціальної справедливості, раціональності та обґрунтованості є: спеціальний порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державним службовцям, а також порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії, які визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 року № 36 “Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії”⁷⁵ та ст. 37-1 Закону України “Про державну службу”. Про те, що зазначені нормативно-правові акти є дискримінаційними вже йшлося, що і було предметом ґрунтовного розгляду попередніх розділів. Рано чи пізно, законодавець прийде до розуміння потреби гармонізації правового регулювання спеціального пенсійного забезпечення державних службовців та інших категорій громадян. Автор неодноразово зазначав, що потреба у спеціальному пенсійному забезпеченні державних службовців є. Це, насамперед, пов’язано із специфікою роботи, різноманітними обмеженнями, але воно має бути у гармонії із загальним пенсійним забезпеченням. Саме з такої позиції і вибудована структура цього монографічного дослідження, яким вказано на недоліки правового регулювання та запропоновано якісно нові підходи до удосконалення функціонування пенсійних правовідносин, зберігаючи при цьому окремі пільгові переваги державним службовцям.

Отже, завершальними питаннями пенсійного забезпечення державних службовців є порядок призначення, перерахунку та виплати пенсії. Порядок призначення пенсії та визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії полягає у тому, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2000 року № 865 “Про деякі питання вдосконалення визначення розміру заробітку для обчислення пенсії”⁷⁶ встановлюється, що розмір виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг або кваліфікаційні класи, класний чин або

спеціальні звання, вислугу років), що включаються в заробіток для обчислення пенсії, відповідно до Закону України “Про державну службу”, визначається за вибором того, хто звернувся за пенсією, за останні 24 календарні місяці роботи, яка дає право на даний вид пенсії, підряд перед зверненням за пенсією або за будь-які 60 календарних місяців такої роботи підряд перед зверненням за пенсією, незалежно від наявності перерв протягом цього періоду на даній роботі. Середньомісячна сума зазначених виплат за 24 або 60 календарних місяців визначається шляхом ділення загальної суми цих виплат за 24 календарні місяці роботи підряд, перед зверненням за пенсією, чи за 60 календарних місяців роботи підряд, відповідно на 24 або на 60. Діаметрально протилежним є порядок призначення пенсії та визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії іншим категоріям громадян. Відповідно до положень ст. 40 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” для обчислення пенсії враховується заробітна плата (дохід) за будь-які 60 календарних місяців страхового стажу підряд до 1 липня 2000 року, незалежно від перерв, та за весь період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 року.

Аналізуючи наведені два порядки призначення пенсії та визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії, очевидним є привілейованість спеціального порядку для державних службовців, який є дискримінаційним щодо інших категорій громадян. Тому, на думку автора, при визначенні заробітної плати (доходу) для обчислення пенсії державному службовцю необхідно використовувати правові та економічні формули, визначені Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Іншим питанням, яке знаходиться у тісному взаємозв’язку із розміром пенсії є порядок перерахунку пенсії. Положення ст. 37-1 Закону України “Про державну службу” містить положення: “у разі підвищення розміру заробітної пла-

⁷⁵ Зібрання постанов уряду України. — 2003. — № 11. — Ст. 117 (16 січня).

⁷⁶ Там само. — 2000. — № 19- Ст. 569 (2-9 березня).

ти працюючим державним службовцям відповідно здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій”. Частково, питання перерахунку пенсії вже було предметом цього наукового дослідження і основні зауваження вже були викладені, тому автором виокремлено найважливіші. Так, перерахунок пенсії допустимий у трьох випадках. Перший, у разі, якщо застрахована особа після призначення пенсії продовжувала працювати, провадиться перерахунок пенсії з урахуванням страхового стажу після призначення пенсії. Кожний наступний перерахунок пенсії провадиться не раніш, як через два роки після попереднього перерахунку, з урахуванням страхового стажу після призначення пенсії. Другий випадок, пенсії індексуються (спеціально визначений порядок перерахунку) відповідно до законодавства про індексацію грошових доходів населення. Третій випадок, у разі, якщо величина середньої заробітної плати в Україні за минулий рік зросла, то з 1 березня поточного року розмір пенсії підвищується на коефіцієнт, який відповідає не менше ніж 20 відсоткам темпів зростання середньої заробітної плати в Україні порівняно з попереднім роком, за винятком випадків, коли підвищення пенсійних виплат за минулий рік перевищило цей коефіцієнт. Якщо коефіцієнт підвищення пенсійних виплат у минулому році був менший ніж зазначений у законі, то збільшення пенсій здійснюється з урахуванням попереднього підвищення. Крім цього, слід пам’ятати, що в основі розміру пенсії завжди є його страхові внески, а не стаж державної служби. Саме з такого міркування, автоматичний перерахунок пенсії державним службовцям-пенсіонерам у разі підвищення пенсії державним службовцям заробітної плати щонайменше викликає здивування та нерозуміння. Виникає питання: яке відношення мають державні службовці-пенсіонери до збільшення заробітної плати службовцям, які продовжують працювати? Відповідь однозначна — ніякого. Тому, не може йтися про жодне підвищення пенсії у зв’язку із

підвищенням заробітної плати, оскільки, пенсіонери отримують той розмір пенсії, який відповідає їх колишній заробітній платі, строку служби тощо.

Основна ідея автора полягає у тому, що усі виплати з державного бюджету мають бути обґрунтовані і залежати від економічного розвитку країни, а інформація про порядок та розмір таких виплат, доступною для ознайомлення. Автор переконаний у тому, що чинне законодавство володіє достатнім набором правових інструментаріїв, які дозволяють перераховувати пенсії, про них йшлося вище, і створення нових, спеціальних, привілейованих, пільгових тощо — є недоречним, а враховуючи дискримінаційний характер таких окремих порядків перерахунку, то й зовсім неприпустимим. Такий підхід також зумовлений тим, що пенсія, так само, як і заробітна плата, має підвищуватись у залежності від трудової діяльності державного службовця та соціально-економічних показників країни.

На думку автора, враховуючи запропоновані ним новели порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії, мають регулюватися у загальному порядку, визначеному Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Таким чином, автором пропонується ст. 37-1 Закону України “Про державну службу” викласти у наступній редакції: “Порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державних службовців, а також порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії визначається Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Із викладеного вище вбачається, що пенсійне забезпечення державних службовців потребує нагального реформування. Основною ідеєю цього підрозділу, насамперед, є гармонізація загального та спеціального пенсійного забезпечення. Стає зрозумілим, що правова, соціальна держава із розбалансованою системою соціального забезпечення

загалом та пенсійного забезпечення зокрема, із дискримінаційними спеціальними режимами існувати не може. Пропозиції, викладенні у монографії, можуть бути корисними при проведенні реформи пенсійного забезпечення загалом та державних службовців зокрема.

ВИСНОВКИ

У монографічному дослідженні здійснено узагальнення теоретичних положень та у новому аспекті розв'язано наукове завдання, що має своїм проявом визначення категоріального апарату права пенсійного забезпечення та формулювання науково-практичних рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню та підвищенню ефективності правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців.

Виконане дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. Уперше поетапно розглянуто історію розвитку матеріального забезпечення державних службовців загалом та пенсійного забезпечення зокрема. У процесі дослідження встановлено, що правове регулювання матеріального забезпечення державних службовців — результат довготривалої історичної еволюції, яка налічує шість періодів, а саме: I — князівський; II — московський; III — імперський; IV — період Української революції (доба Української Центральної Ради; доба Гетьманату Павла Скоропадського; доба Директорії Української Народної Республіки); V — радянський період (довоєнний час; післявоєнний час); VI — новітній (з часу проголошення незалежності України).

2. Обґрунтовано висновок, що такий вид соціального забезпечення, як пенсія, вперше застосовується саме до державних службовців і тільки після цього розповсюджується на інші категорії громадян (працівників залізниці, пожежних команд, гірничих інженерів та інші). Тобто, пенсійне забезпечення громадян бере свій початок з пенсійного забезпечення державних службовців, яке було первинним. Регулярна виплата пенсій державним службовцям у Російській імперії почалась з 21 травня 1803 року.

3. Аргументовано доведено, що із появою пенсійного забезпечення, воно мало виключно характер милостини держа-

ви, але з розвитком правової науки та зміни підходів до соціального забезпечення, пенсія стає правом державного службовця і обов'язком держави, що знайшло своє відображення у тогочасному законодавстві.

4. Проаналізоване пенсійне законодавство Російської імперії дає змогу зробити висновок про його високий теоретичний та практичний рівні. Йдеться про чітке визначення суб'єкта пенсійного забезпечення, його правосуб'єктності, а також пенсійного забезпечення членів сім'ї державного службовця, порядку обчислення розміру пенсії. Класифікація видів пенсій дещо відрізняється від чинної, так, законодавство Російської імперії містило тільки два види пенсій по старості та при втраті працездатності. Що ж стосується пенсійних виплат у зв'язку із втратою годувальника, то вони були позбавлені регулярності і виплачувалися у формі одnorазової допомоги. Це питання не втратило актуальності, оскільки сьогодні обговорюється у правовій літературі про місце і роль пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника.

5. Дослідивши законодавство періоду Української революції встановлено, що у добу Гетьманату Павла Скоропадського були закладені підвалини державної служби України нового зразка. Напрацьовувалось і набирало якісно нових форм матеріально-побутове забезпечення державних службовців. Цікавим є той факт, що правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців було винесене за межі законів, що регулювали питання вступу, проходження та звільнення з державної служби її формування тощо. До прийняття власних нормативно-правових актів в Україні, на відмінну від більшовицької Росії, чинність зберігали закони Російської імперії, що дозволило уникнути гострих соціальних проблем. Роботу над розробкою пенсійних законів продовжила Директорія Української Народної Республіки, але нового пенсійного закону прийнято так і не було.

6. Проаналізувавши законодавство Радянського періоду встановлено, що його слід поділяти на дві частини: законодавство довоєнного або міжвоєнного часу та повоєнного часу. Довоєнне або міжвоєнне законодавство було хаотичним, дисгармонійним та революційним, що відповідало часу його прийняття. Яскравими рисами довоєнного законодавства було: відмова від попереднього правового регулювання, що спричинило ряд соціальних труднощів; відмова від пільг; проголошення рівності усіх перед усіма; дискримінаційна невідплата пенсій особам, які були звинувачені у контрреволюції, духівництву, колишнім військовослужбовцям Російської імперії. Пізніше спостерігається прийняття комплексного законодавства, яке встановлювало мінімальний та максимальний розмір заробітної плати та пенсії, порядок їх нарахування, суб'єктів пенсійного забезпечення. Уперше визначався пенсійний вік, перехід від страхових до солідарних принципів у пенсійному забезпеченні. Післявоєнний час, а якщо бути точним з прийняттям нового пенсійного закону 1956 року, можна охарактеризувати як ліквідацію дискримінації, уніфікацію пенсійного забезпечення службовців державних органів та робітників, пенсійне забезпечення стало складовою частиною соціальної системи держави.

7. Законодавство, прийняте після 1991 року, розмежувало пенсійне забезпечення державних службовців та інших категорій громадян. Пенсійне забезпечення державних службовців виокремлюється у окремий правовий інститут із притаманним йому власним правовим регулюванням, суб'єктним та юридичним складом, порядком обчислення розміру пенсії. Правове регулювання пенсійного забезпечення у значній мірі було і залишається дискримінаційним по відношенню до загального пенсійного забезпечення.

8. Порівняльно-правове дослідження законодавства іноземних держав доцільно розділити на три частини: законодавство країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав,

країн колишнього “соціалістичного табору” або Центральної та Східної Європи та країн Західної Європи. Законодавство країн-учасниць СНД багато у чому схоже, наприклад, у питанні пенсійного віку, спеціального пенсійного забезпечення державних службовців, дискримінації інших категорій громадян у порівнянні з державними службовцями, виокремлення пенсійного забезпечення державних службовців у окремий правовий інститут. Але також є ряд розбіжностей: різна правосуб’єктність, стаж державної служби, порядки обчислення розміру пенсії тощо. Законодавство країн Центральної та Східної Європи у більшості випадків не містить спеціального або окремого правового регулювання пенсійного забезпечення. Правове регулювання здійснюється прийнятими загальнодержавними пенсійними законами, які поширюються на усі категорії громадян. Законодавство країн Західної Європи неординарне і говорить про системність чи подібність пенсійних систем не можна. Кожна країна має власне законодавство, відмінне від законодавства сусідніх країн. У більшості країн існують спеціальні пенсійні режими, які визначають особливості правового статусу державного службовця. Але слід зазначити, що вони, хоч і є у окремих питаннях пільговими, але не носять дискримінаційний характер, як це є в Україні та у інших країнах учасниках СНД. Загальним спостереженням в країнах Західної Європи є процес уніфікації пенсійного забезпечення державних службовців та інших категорій громадян.

9. Пенсійне забезпечення державних службовців у іноземних країнах за змістом доцільно поділяти на п’ять груп. Кожна група поділяється на державний сектор (пенсійне забезпечення осіб, що національним законодавством віднесені до державних службовців) та приватний сектор (пенсійне забезпечення осіб, що не є державними службовцями). Перша група — відсутність будь-яких відмінностей між державним та приватним секторами. Друга група — розділені на приват-

ний та державний режими, хоча вони користуються однорідною допомогою. Третя група — пенсійний режим державного сектора, інтегрований у національний (загальний) режим. Він характеризується тим, що пенсії виплачуються без привілеїв, але державні службовці або їх певна частина отримують додаткову пенсію. Четверта група — пенсійний режим, який частково інтегрований в приватний режим. Державні службовці користуються умовами загального режиму, якщо вони досягли необхідного стажу державної служби. П’ята група — пенсійний режим для державного сектора, який повністю відрізняється (відмінний) від загального режиму.

10. Проаналізувавши поняття пенсії з матеріального та нематеріального сторін, встановлено, що пенсія складається з трьох взаємопов’язаних елементів, а саме: матеріальний (форма) елемент, процедурно-правовий та сутнісний (соціальний) елементи. Така тріада елементів проводить чітку паралель між пенсією та іншими видами виплат у різних галузях права, що і наділяє її соціальним характером.

11. Пенсія — це один із правових інструментів реалізації державою своєї соціальної функції через органи спеціальної компетенції, що відображається у щомісячному матеріальному (грошовому) забезпеченні, у випадках та порядку визначених чинним законодавством, для саморозвитку та реалізації своїх прав особами, які повністю або частково втратили працездатність.

12. Пенсія державного службовця — це гарантоване державною матеріальне (грошове), регулярне (у розрахунку один раз на місяць) забезпечення державних службовців у порядку та випадках, передбачених чинним законодавством у разі повної або часткової втрати працездатності.

13. Пенсія державного службовця за віком — це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення державних службовців, які згідно із чинним законодавством досягли

пенсійного або граничного віку є і правоздатними суб'єктами цього виду пенсійного забезпечення.

14. Встановлено, що суб'єктами пенсійного забезпечення державних службовців є: 1) державний службовець; 2) органи державної влади, які здійснюють процедурні дії з реалізації права на пенсію; 3) органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії із захистом права на пенсію (факультативний суб'єкт). Особливістю суб'єктного складу є те, що суд може бути суб'єктом як процедурних, так і процесуальних правовідносин. У пенсійному забезпеченні у зв'язку із втратою годувальника суб'єктами, окрім самого державного службовця, виступають також непрацевдатні члени сім'ї державного службовця.

15. Пенсія державного службовця по інвалідності — це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення державних службовців, яким, згідно чинного законодавства, встановлено інвалідність (що підтверджується медико-соціальною експертизою) і є правоздатними суб'єктами цього виду пенсійного забезпечення.

16. Пенсія у зв'язку із втратою годувальника непрацевдатним членам сім'ї державного службовця — це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення непрацевдатних членів сім'ї державного службовця, які згідно з чинним законодавством є правоздатними суб'єктами цього виду пенсійного забезпечення.

17. Обґрунтовано доведено, що батьки із втратою батьківських прав втрачають гіпотетичну (таку, що може виникнути у майбутньому) спеціальну правоздатність отримувати пенсію у зв'язку із втратою годувальника, тому вони не можуть бути визнані суб'єктами цих пенсійних правовідносин.

18. Встановлено, що за межами правового регулювання пенсійного законодавства залишились усиновителі і обґрунтовано доведено, що ці особи є суб'єкти пенсійних пра-

вовідносин на рівні із рідними батьками. Пропонується доповнити ст. 36 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, “Умови призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника” положенням: “Усиновителі мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника на рівні з рідними батьками”.

19. Обґрунтовано доведено, що опікуни, піклувальники мають право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника. Пропонується доповнити ст. 36 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” положенням: “Опікуни, піклувальники мають право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника, якщо вони перебували у статусі опікунів, піклувальників останні п'ять і більше років до досягнення підопічними повноліття”.

20. Пенсійні правовідносини державних службовців — це виникаючі на підставі позитивного рішення органу спеціальної (соціальної) компетенції правові відношення, у яких один, забезпечувальний суб'єкт — правоздатний державний службовець-пенсіонер або правоздатні непрацевдатні члени його сім'ї має (мають) право на регулярне отримання пенсії за рахунок коштів пенсійного страхування, у окремих випадках із державного бюджету, а другий — забезпечуючий суб'єкт (державний орган спеціальної компетенції) — зобов'язаний виплачувати йому або його непрацевдатним членам сім'ї пенсію визначеного виду та у визначеному розмірі відповідно до вимог чинного законодавства.

21. Доведено, що пенсійні правовідносини поділяються на матеріальні, процедурні та процесуальні, також аргументовано доцільність та необхідність існування такої класифікації. Обґрунтовано чітко розмежування процедурних пенсійних правовідносин та процесуальних пенсійних правовідносин за їх функціональним призначенням, їх ролі та місця у пенсійних правовідносинах.

22. Доведено, що зміст процедурних пенсійних пра-

вовідносин є складнішим за структурою, ніж зміст матеріальних пенсійних правовідносин. Зміст процедурних пенсійних правовідносин необхідно розглядати через призму основних прав та обов'язків і супровідних прав та обов'язків, при чому, суб'єкти чітко розмежовані за своїм правовим статусом. Так, забезпечувальний суб'єкт володіє основним правом та супровідним обов'язком, а суб'єкт, який забезпечує, володіє основним обов'язком та супровідним правом. Тобто, у правоздатного державного службовця виникає основне право на пенсійне забезпечення. При зверненні до органу спеціальної компетенції, у цього органу виникає супровідне право вимагати від державного службовця законодавчо визначені документи (правильно оформлені юридичні факти, юридично значущі обставини тощо). Для того, щоб реалізувати своє основне право, у державного службовця виникає супровідний обов'язок надати необхідні документи до органу спеціальної компетенції. Якщо згідно із наданими документи підтверджується право особи на певний вид пенсії (його спеціальна правоздатність), то у органу спеціальної компетенції виникає основний обов'язок призначити пенсію.

23. Встановлено, що злочин впливає на виникнення, призупинення та припинення пенсійних правовідносин. Чітко визначена у Законі України “Про державну службу” процедура, при якій злочин може впливати на пенсійне забезпечення, унеможливує відповідальність державного службовця у вигляді позбавлення його або непрацездатних членів його сім'ї спеціального статусу після призначення пенсії. Пропонується внести зміни до ч. 10 ст. 37 Закону України “Про державну службу” і викласти їх у наступній редакції: “Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчинення ним корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. Особа, яка отримує пенсію відповідно до

цього Закону, але у судовому порядку, визначеному законодавством України, буде доведено її вину в таких незаконних діяннях у період перебування на державній службі, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. У таких випадках пенсія державному службовцю або його непрацездатним членам сім'ї призначається на загальних підставах”.

24. Обґрунтовано висновок, що однією із особливостей права соціального забезпечення є те, що дієздатність для забезпечувального суб'єкта не є обов'язковою, якою вона є у інших галузях права, тобто особі, щоб отримувати пенсію необхідно бути правоздатним.

25. Проаналізувавши термінологічний апарат пенсійного забезпечення у зв'язку із втратою годувальника, доведено, що термін “утриманець” є надто широким та не відповідає у повній мірі змісту цих пенсійних правовідносин. Пропонується заміни у чинному законодавстві, термін “утриманець” на термін “годованець” як такий, що більш повно відображає зміст та сутність регульованих пенсійних правовідносин. Йдеться проте, що годованець — це особа, яка не може себе забезпечити життєвим мінімумом самостійно (харчуванням, одягом, медичним обслуговуванням, ліками тощо), а утриманцем може бути і працездатна особа.

26. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників бюджетної сфери є неоднорідним та розбалансованим. Аргументовано доведено необхідність уніфікації законодавства у цій сфері, що дозволить поширити пенсійне забезпечення державних службовців на інших працівників бюджетної сфери (освіти, медицини, спорту, культури тощо).

27. Формування посадового окладу державних службовців та інших категорій громадян мають регулюватись на рівні закону, тому необхідно доповнити ст. 6 Закону України від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР “Про оплату праці” “Тарифна система оплати праці” наступним положенням:

“Тарифні розряди, посадові оклади (тарифні ставки) у бюджетній сфері змінюються пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством”. Також необхідно доповнити ст. 33 Закону України “Про державну службу” таким положенням: “Посадові оклади державних службовців змінюються пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством”.

28. Аргументовано необхідність докорінних змін у питанні оплати праці державних службовців, а саме, формуванню посадового окладу. Пропонується доповнити ст. 33 Закону України “Про державну службу” ч. 10 і викласти його у такій редакції: “Посадовий оклад державного службовця, не залежно від посад, обчислюється у відповідності до мінімальної заробітної зарплати по країні на поточний рік, яка визначена Державним бюджетом України”; ч. 11 у такій редакції: “Посадовий оклад державного службовця 15 рангу становить не менше 2 мінімальних заробітних плат, посадовий оклад державного службовця 1 рангу не може перевищувати 12 мінімальних заробітних плат”; ч. 12 і викласти у такій редакції: “Обчислення розміру посадового окладу державного службовця відповідає формулі: розмір мінімальної заробітної плати на день обчислення множиться на коефіцієнт, який відповідає рангу державного службовця (МЗП ? Коефіцієнт = Посадовий оклад державного службовця)”; ч. 13 і викласти у такій редакції: “15 рангу державного службовця відповідає коефіцієнт заробітної плати 2,00 (мінімальної заробітної плати); 14 рангу — 2,25; 13 рангу — 2,50; 12 рангу — 2,75; 11 рангу — 3; 10 рангу — 3; 9 рангу — 4; 8 рангу — 5; 7 рангу — 6; 6 рангу — 7; 5 рангу — 8; 4 рангу — 9; 3 рангу — 10; 2 рангу — 11; 1 рангу — 12”.

29. Кожен ранг повинен мати пряму відсоткову залежність від посадового окладу, із збільшенням якого авто-

матично збільшується доплата за ранг. Тому необхідно внести зміни до ст. 33 Закону України “Про державну службу” і ч. 4 викласти у такій редакції: “Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю. Її розмір обчислюється у відсотковому співвідношенні до розміру посадового окладу”; “першій категорії посад державного службовця відповідає — 15%; другій категорії — 14%; третій категорії — 13%; четвертій категорії — 12%; п’ятій категорії — 11%; шостій категорії — 10 %; сьомій категорії — 9%”;

30. Аргументовано доведено та запропоновано відмовитись від застосування надбавки за вислугу років при обчисленні заробітної плати державного службовця. Пропонується внести зміни до ст. 33 Закону України “Про державну службу”, які б відмінили частину 5 цієї статті, у якій йдеться про надбавки за вислугу років.

31. Персональні надбавки у структурі заробітної плати посідають важливе місце. Аргументовано доведено, що ці правовідносини не можуть регулюватись підзаконними актами, тому необхідно внести зміни до ст. 33 Закону України “Про державну службу” і викласти їх у наступній редакції: “До структури заробітної плати відносяться персональні надбавки, які встановлюються: за знання та використання в роботі іноземних мов: однієї європейської — 10% посадового окладу, однієї східної чи африканської — 15% посадового окладу, двох і більше мов — 25% посадового окладу; за науковий ступінь (якщо діяльність за профілем збігається з науковим ступенем): кандидата наук -15% посадового окладу, доктора наук — 20% посадового окладу; за почесне звання “заслужений” (якщо діяльність за профілем збігається з почесним званням) — 15% посадового окладу, які виплачуються щомісячно”. Пропонується відмовитись від надбавки за виконання державним службовцем особливо важливих завдань у розмірі 50% посадового окладу. Державний службовець,

який на постійній основі виконує особливо важливі завдання, повинен займати високу посаду і, як наслідок, отримувати високий посадовий оклад, а не отримувати його шляхом надбавок, які в любий момент можна відмінити.

32. Доведено необхідність відмови від чинного правового механізму визначення пенсії державного службовця. Особливо проаналізовано питання пенсійного забезпечення, а саме: спеціальний стаж державного службовця, гендерний фактор при визначенні спеціального стажу, порядок обчислення розміру пенсії державним службовцям та його збільшення. Визначено найбільш прийнятний мінімальний та максимальний розмір пенсії. На підставі наведеного пропонується внести зміни до ст. 37 Закону України “Про державну службу” і викласти їх у такій редакції: “На отримання пенсії державного службовця мають право особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності страхового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби — не менше 10 років, незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку. Для жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми або матерям, які самостійно виховують одну і більше дитину, мінімальний стаж державної служби зменшується на 2 роки і складає 8 років”.

33. На основі аналізу досвіду зарубіжних країн питання про розмір пенсії державного службовця пропонується внести зміни до ст. 37 Закону України “Про державну службу” і положення щодо розміру пенсії викласти у такій редакції: “Пенсія державному службовцю призначається у розмірі 35% від суми його середньомісячної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування за наявності стажу державної служби не менше 10 років, за кожен наступний рік до 25-річного стажу розмір пенсії збільшується на 2% і становить 65% середньомісячної заробітної плати, при продов-

женні служби після 25-річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75% середньомісячної заробітної плати”. Винятком із загального правила є жінки. Так, “Жінки, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми, право на пенсію державного службовця яких, виникає за наявності стажу служби 8 років, а розмір пенсії складає 35% від суми її середньомісячної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, а за наявності стажу державної служби 23 роки розмір пенсії складатиме 65% середньомісячної заробітної плати, після 23 річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75% середньомісячної заробітної плати”; А також “Жінки, які народили, усиновили чи взяли опіку над другою дитиною на протязі наступних 10 місяців, а також на матері, які виховують дитину самостійно, незалежно від кількості дітей, до моменту нового заміжжя такої матері”. Положення чинної ст. 37 згаданого закону щодо правового регулювання пенсійного забезпечення осіб, які виходять на пенсію не перебуваючи на державній службі, необхідно докорінно змінити та викласти у наступній редакції: “У разі якщо особа має право на отримання пенсії відповідно до законів України “Про державну службу” або “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” призначається одна пенсія за її вибором або пенсія державного службовця, або інший вид пенсії”.

34. Проаналізувавши пенсію по інвалідності державних службовців та інших категорій громадян, встановлено, що пенсії по інвалідності державних службовців мають поширюватися на три групи інвалідності, а не тільки дві, як у чинному законі. Також запропоновано новий підхід та розміри пенсії по інвалідності, що якісно удосконалили пенсійні правовідносини. Аргументовано необхідність відмови від положення Закону України “Про державну службу” про припинення виплати пенсії по інвалідності у разі продовження

служби, що є завуальованим (прихованим) порушенням права особи на працю. Звертається увага і на таку юридично значущу обставину, як причина інвалідності, що є невід'ємним елементом юридичного складу цих правовідносин. Тому пропонується положення ч. 6 ст. 37 Закону України “Про державну службу” щодо пенсії по інвалідності викласти у наступній редакції: “Державним службовцям, яким внаслідок виконання службових обов’язків, встановлено інвалідність, незалежно від стажу державної служби, але із урахуванням положень ст. 32 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, призначається пенсія по інвалідності у таких розмірах: інвалідам I групи — 75% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам II групи — 65% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам III групи — 35% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності, незалежно від того, чи продовжують ці особи службу”.

35. Дослідження пенсійного забезпечення державних службовців у зв’язку із втратою годувальника викрило ряд проблем. Це питання причини втрати годувальника, порядку обчислення розміру пенсії, а також стажу державного службовця, який у даному випадку не потрібен. Саме після детального аналізу суб’єктів, об’єктів, юридичного факту, юридично значущих передумов та обставин дало можливість запропонувати зміни до ч.8 ст. 37 Закону України “Про державну службу” і викласти її у такій редакції: “У разі смерті державного службовця, що була спричинена виконанням ним службових обов’язків, непрацездатні члени сім’ї (годованці) мають право на пенсійне забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Розмір пенсії на одного годovanця складає 35% від середньомісячної заробітної плати державного службовця на день смерті, на яку нараховувалися страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: на двох

годованців складає 65% середньомісячної заробітної плати, на трьох і більше годovanців — 75% розміру середньомісячної заробітної плати відповідно. До непрацездатних членів сім’ї (годованців) належать особи, зазначені у ст. 36 Закону України “Про загальнообов’язкове пенсійне страхування”.

36. Теоретико-правовий та логіко-семантичний аналіз виплати одноразової грошової допомоги при виході державного службовця на пенсію привів до висновку у недоцільності існування такого виду допомоги, оскільки останній є дискримінаційним та необґрунтованим. Тому положення ч. 11 ст. 37 Закону України “Про державну службу” щодо одноразової грошової допомоги при виході державного службовця на пенсію необхідно відмінити, шляхом внесення змін до згаданого закону.

37. Проаналізувавши існуючі у чинному законодавстві правові формули, які регулюють порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державних службовців, а також порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії, аргументовано доведено, що наявність окремих або спеціальних порядків для державних службовців, враховуючи ряд особливостей і пільгових положень при оплаті праці та пенсійному забезпеченні, є зайвим. У зв’язку з викладеним, пропонується ст. 37-1 Закону України “Про державну службу” викласти у наступній редакції: “Порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державних службовців, а також порядок призначення, перерахунку та виплати пенсії визначається згаданим Законом та Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Сьогодні набирає сили дискусія про те, щоб статус державного службовця надати працівникам освіти, охорони здоров’я, культури. На абсолютне переконання автора, таке обговорення є деструктивним. Розширенням суб’єктного складу спеціального пенсійного забезпечення, проблема не вирішиться. Безумовно, спеціальний пенсійний режим для

державних службовців треба залишити, але його необхідно привести до аналогічних пенсійних режимів західноєвропейського зразка. Абсолютно доречною є пропозиція науковців про проведення кодифікації пенсійного законодавства. Більше того, робота над систематизацією пенсійного законодавства дозволить ліквідувати ряд прогалин у пенсійному забезпеченні. Щодо пенсійного забезпечення державних службовців, то доцільно було б його викласти у одній із глав такого кодексу, адже одним із принципів права соціального забезпечення є принцип єдності та диференціації.

ЗМІСТ

Передмова	3
Розділ I.	
Історико-правовий розвиток законодавства про пенсійне забезпечення державних службовців	6
1.1. Матеріальне забезпечення державних службовців від часів Київської Русі до 1917 року.....	6
1.2. Специфіка законодавства про пенсійне забезпечення державних службовців у період з 1917 по 1991 роки.....	30
1.3. Особливості правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців з часу здобуття Україною незалежності.....	62
1.4. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у іноземних країнах.....	79
Розділ II.	
Теоретичні проблеми та удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців	105
2.1. Поняття пенсії державного службовця і класифікація її видів.....	105
2.2. Правовідносини з пенсійного забезпечення державних службовців.....	154
2.3. Удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців.....	203
Висновки	259

Наукове видання

Михайло Миколайович ШУМИЛО

к.ю.н

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

МОНОГРАФІЯ

Відповідальний за випуск —

Редактор — **Лудчак В.Й.**

Худож. оформлення — **Потіха Д.В.**

Верстка — **Коноваленко Ю.В.**

Підписано до друку __.03.2010р.

Формат 84x108 1/32. Друк офсетний.

Наклад 300 примірників.