

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

На правах рукопису

ГУРИК АРТЕМ ЮРІЙОВИЧ

УДК 349.3:35.087.43

**ЗМІСТ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ**

Спеціальність 12.00.05 – трудове право;
право соціального забезпечення

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
Ярошенко Олег Миколайович
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА СТРУКТУРА ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ....	14
1.1 Поняття і характерні риси пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах.....	14
1.2 Структура пенсійних правовідносин державних службовців.....	33
1.3 Особливості правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців.....	58
Висновки до розділу 1.....	77
РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	83
2.1 Поняття і способи визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців.....	83
2.2 Гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців.....	102
2.3. Реалізація прав та обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення.....	126
2.4 Специфіка змісту пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах.....	145
Висновки до розділу 2.....	170
ВИСНОВКИ.....	174
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	180

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ:

АРК – Автономна Республіка Крим;

КЗпП України – Кодекс законів про працю України;

КК України – Кримінальний кодекс України;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

МОП – Міжнародна організація праці.

ВСТУП

Актуальність теми. У кожній країні ефективне управління державою, беззаперечно, має першочергове значення та базується на роботі державних службовців у системі виконавчої, законодавчої та судової влади, які виступають ключовими учасниками правовідносин, що виникають у різних сферах життєдіяльності. На сьогодні питання формування, розвитку та підвищення ефективності функціонування апарату публічної служби, враховуючи світовий досвід, вимоги ринкової економіки й політичні тенденції, залишається одним із стратегічних напрямів адміністративної реформи в Україні. Більш того, саме на державних службовців покладена важлива та відповідальна місія у суспільстві, яка полягає, передусім, у забезпеченні належних умов і можливостей для реалізації прав і свобод, виконання повноважень і обов'язків, задоволення потреб і узгодження інтересів суб'єктів правовідносин у розгалуженій системі державного управління, а також досягненні сталого розвитку країни.

За наведених умов очевидною є актуальність дослідження питання пенсійного забезпечення не тільки як важливої гарантії забезпечення гідного рівня життя у випадку виходу на пенсію, способу посилення привабливого іміджу праці у сфері державної служби, а й засобу мотивації державних службовців до ефективного, оперативного й якісного виконання службових повноважень. Без сумнівів, саме достатній рівень матеріального та соціального забезпечення є передумовою притоку висококваліфікованих фахівців, формування конкуренції в даному сегменті ринку праці та підвищення ефективності функціонування апарату державної служби та управління в цілому.

Слід відзначити, що чинна система вітчизняного соціального забезпечення державних службовців характеризується недосконалою,

безсистемною та фрагментарною нормативно-правовою базою, дискримінаційною по відношенню до матеріального забезпечення як державних службовців різних рівнів і категорій, так і рядових працівників бюджетної сфери. За даних умов очевидною є нагальна необхідність удосконалення механізму правового регулювання пенсійних правовідносин і системи гарантій забезпечення права на пенсію державних службовців. Особливої уваги потребує дослідження процесу реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення та специфіки змісту пенсійних правовідносин державних службовців. Наведене вище зумовлює актуальність теми дисертаційної роботи.

Теоретичним підґрунтям даної дисертаційної роботи послужили наукові праці таких представників вітчизняної і зарубіжної правової науки, як В.С. Андрєєв, В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, В.В. Жернаков, О.Д. Зайкін, М.Л.Захаров, М.І. Іншин, Р.І. Кондратьєв, В.Л. Костюк, Л.І. Лазор, В.В. Лазор, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, К.Ю. Мельник, Н.О. Мельничук, П.Д. Пилипенко, С.В. Попов, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, В.О. Процевський, С.М. Сивак, С.М. Синчук, І.М. Сирота, О.Ф. Скакун, А.М. Слюсар, Б.І. Сташків, Б.С. Стичинський, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, Н.М. Хуторян, І.І. Шамшина, В.І. Щербина, Я.М. Фогель, І.С. Ярошенко, О.М. Ярошенка та ін. Окремі види правовідносин з пенсійного забезпечення досліджували Т.О. Дідковська, М.І. Деревянко, М.М. Клемпарський, Т.В. Колесник-Омельченко, І.В. Оклей, А.В. Скоробогатько, Г.В. Татаренко, В.О. Швець, М.М. Шумило та інші правознавці. Проте, незважаючи на значну кількість наукових робіт із даної тематики, низка питань у сфері пенсійних правовідносин саме державних службовців залишається невирішеною, потребує подальшого дослідження та вдосконалення.

Викладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження змісту пенсійних правовідносин державних службовців, як важливої наукової проблеми, яка потребує вирішення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана на кафедрі трудового права та права соціального забезпечення юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка згідно з темою «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти» (№ 11БФ042-01), затвердженою на період з 1 січня 2011 р. по 31 грудня 2015 р.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням надбань правової науки та на основі аналізу чинного пенсійного законодавства та відповідних підзаконних нормативно-правових актів розкрити особливості пенсійних правовідносин державних службовців та запропонувати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення механізму правового регулювання системи пенсійного забезпечення України.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- узагальнити та вдосконалити теоретико-правові підходи до визначення сутності пенсійних правовідносин;
- сформулювати поняття «пенсійні правовідносини державних службовців»;
- виокремити та охарактеризувати основні ознаки пенсійних правовідносин державних службовців;
- встановити сутність, склад і особливості структури пенсійних правовідносин державних службовців;
- визначити стан правового регулювання правовідносин державних службовців у сфері пенсійного забезпечення в сучасних умовах;

– з’ясувати зміст пенсійних правовідносин державних службовців та способи його визначення;

– охарактеризувати гарантії державних службовців у сфері пенсійного забезпечення;

– окреслити особливості реалізації прав та обов’язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення;

– розробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців.

Об’єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації державними службовцями права на пенсію.

Предметом дослідження є особливості змісту пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах.

Методи дослідження. Для досягнення мети дисертаційного дослідження та наукової об’єктивності результатів роботи дисертантом була застосована сукупність загальних і спеціальних методів наукового пізнання, використання яких забезпечило здійснення ґрунтовного аналізу правовідносин державних службовців із пенсійного забезпечення.

Загальні методи діалектики мали місце при висвітленні сутності, значення, ознак і особливостей пенсійних правовідносин державних службовців, їх структури та змісту, реалізації прав та обов’язків посадовців у сфері пенсійного забезпечення, а також дослідженні аспекту єдності та диференціації правового регулювання даного питання (підрозділи 1.1–1.3; 2.1; 2.3). Логіко-семантичний метод був використаний для узагальнення теоретико-правових підходів і вдосконалення термінологічного апарату («пенсійні правовідносини», «пенсійні правовідносини державних службовців», «структура пенсійних правовідносин державних службовців», «зміст пенсійних правовідносин державних службовців», «правове регулювання пенсійних правовідносин державних службовців»

та ін.) і виокремлення складових структури правовідносин державних службовців із пенсійного забезпечення, класифікації їх змісту тощо (підрозділи 1.1–1.3; 2.1; 2.2). За допомогою історико-правового методу були досліджені основи правового регулювання даної сфери суспільних відносин (підрозділ 1.3). Структурно-функціональний метод мав місце при обґрунтуванні значення ефективної організації та регулювання системи спеціального забезпечення державних службовців, при вивченні структури пенсійних правовідносин посадовців і класифікації їх змісту, прав і обов'язків тощо (підрозділи 1.2; 2.1; 2.3). Метод факторного аналізу застосований при вивченні факторів впливу на рівень ефективності функціонування системи спеціального пенсійного забезпечення та правового регулювання пенсійних правовідносин публічних службовців (підрозділи 1.3; 2.4). Метод кількісного й якісного аналізу використовувався при дослідженні якості та відповідності реаліям сьогодення нормативно-правової бази, що регламентує питання пенсійного забезпечення у сфері державної служби (підрозділи 1.3; 2.4). Шляхом застосування методу раціональної критики обґрунтовані прогалини, невідповідності й недоліки в чинній законодавчій базі та державному управлінні в контексті досліджуваного дисертантом питання (підрозділи 1.3; 2.3; 2.4). Формально-юридичний метод застосовано в процесі аналізу юридичних норм законів та інших нормативно-правових актів вітчизняного та міжнародного законодавства, що регулюють пенсійні правовідносини державних службовців, а також процедуру реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення (підрозділи 1.3; 2.3). Порівняльно-правовий метод був використаний для співставлення особливостей пенсійного забезпечення відповідно до національного та зарубіжного досвіду публічної служби; для вивчення загальних і спеціальних правових норм, які регулюють пенсійні правовідносини державних службовців (підрозділи 1.1; 1.3).

Нормативно-правову основу дослідження становлять Конвенції МОП «Про мінімальні норми соціального забезпечення» та «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення», Європейська соціальна хартія, Конституція України, Закони України «Про державну службу», «Про загальнообов'язкове пенсійне забезпечення», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії», постанови Правління Пенсійного фонду України та інші нормативно-правові акти.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичного застосування норм закону та підзаконних актів, політико-правова публіцистика, судова практика, довідкові видання, статистичні дані тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дане дисертаційне дослідження є першим у вітчизняній юридичній науці соціального забезпечення комплексним правовим дослідженням змісту пенсійних правовідносин державних службовців.

У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків:

вперше:

– запропоновано визначення поняття «пенсійні правовідносини державних службовців» у такому контексті: врегульовані нормами пенсійного законодавства довгострокові суспільні відносини майнового характеру, що виникають між державними органами та особами, яким за законом надано право на отримання пенсії державного службовця, щодо розподілу цільового централізованого фонду грошових коштів та виплат пенсій при настанні відповідних страхових ризиків: старості, інвалідності, втрати годувальника – та які виражаються у праві державного службовця

вимагати виплати пенсії та обов'язку відповідного органу її виплачувати;

– внесено пропозицію переглянути на законодавчому рівні наступні питання оплати праці та пенсійного забезпечення державного службовця, а саме: (а) уніфікувати порядок обчислення середньомісячної заробітної плати при визначенні розміру пенсії для всіх категорій державних службовців; (б) переглянути максимальний розмір пенсії, обрахованої за спеціальним законом на користь трикратного – п'ятикратного розміру пенсії, обчисленої на загальних підставах згідно Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; (в) удосконалити порядок індексації пенсій у руслі уніфікації умов індексації незалежно від закону, за яким призначена пенсія;

– визначено поняття «механізм реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення» як комплекс засобів матеріально-технічного, організаційно-управлінського й ідеологічного характеру та сукупність відповідних інститутів, за допомогою яких реалізуються права та обов'язки державних службовців у процесі здійснення пенсійного забезпечення та, зокрема, одержання пенсії як законодавчо гарантованого матеріального блага;

– розроблено системний підхід до заходів по вдосконаленню механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців: (а) уніфікація норм пенсійного законодавства відповідно до європейських і світових стандартів; (б) зменшення «фінансового відриву» між пенсійним забезпеченням державних службовців і працівників приватного сектора, орієнтація законодавчих реформ на усунення соціальної нерівності та несправедливості; (в) диференціація норм пенсійного законодавства щодо спеціальних пенсій державним службовцям лише за суб'єктивними підставами, зокрема, якістю й ефективністю виконання службових обов'язків; (г) систематизація норм пенсійного законодавства, їх неупередженість, цілеспрямованість, ясність і

прозорість; (г) перегляд чинної системи пенсійного забезпечення державних службовців, яка надмірно стимулює до роботи на державній службі людей передпенсійного віку, що перешкоджає «омолодженню» кадрів; (д) переорієнтація прив'язки розміру пенсії державного службовця із заробітною платою, оскільки остання недостатньо пов'язана з якістю й результативністю праці тощо;

удосконалено:

– класифікацію гарантій права на пенсію державних службовців: (а) за сферою дії (внутрішньодержавні (національні) та міжнародні); (б) за характером впливу (прямі та непрямі); (в) за суб'єктом (державні та суспільні); (г) за змістом (загальні та спеціальні); (д) за способом викладення (прості, складні та змішані); (е) залежно від галузі суспільної діяльності (соціальні, економічні, політичні, ідеологічні та юридичні);

– дефініцію «правове регулювання пенсійних правовідносин державних службовців» як здійснювану державою діяльність щодо юридичного закріплення та впорядкування процесу виникнення, розвитку та припинення пенсійних правовідносин державних службовців, їх охорони за допомогою норм права й сукупності правових засобів з метою забезпечення державою в особі відповідних її органів ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з одного боку, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншого;

– концепцію правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців, яка вбачається в систематизації та вдосконаленні правових засобів, за допомогою яких реалізовується мета правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців;

дістали подальшого розвитку:

– характеристика ознак пенсійних правовідносин державних службовців: (а) розподільчий характер; (б) регулюються нормами як

загального, так і спеціального пенсійного законодавства; (в) майновий характер; (г) тривалість, відсутність обмеження у часі; (д) індивідуалізований характер; (е) диференційованість; (є) вольовий характер; (є) спеціальний порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державним службовцям, призначення, перерахунку та виплати пенсії тощо;

– характеристика особливостей правового регулювання правовідносин державних службовців у сфері пенсійного забезпечення: (а) є різновидом правового регулювання службово-трудова правовідносин державних службовців; (б) покликане упорядковувати пенсійні правовідносини специфічної категорії працівників; (в) наділене державно-владним, загальнообов'язковим, конкретним, стабільним, системним характером.

Практичне значення результатів дисертації полягає в тому, що одержані в результаті дослідження висновки й пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження та вдосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців та системи загальнодержавного пенсійного страхування в цілому;

– у правотворчості – у процесі внесення змін і доповнень до нормативних актів, які регулюють пенсійне забезпечення, зокрема, до Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про державну службу», «Про недержавне пенсійне забезпечення» та ін.;

– у правозастосуванні – у практичній діяльності судів, Пенсійного фонду та інших органів системи пенсійного забезпечення державних службовців;

– у навчальному процесі – при розробці та проведенні лекційних

курсів «Право соціального забезпечення», «Право пенсійного забезпечення», «Публічна служба», семінарських і практичних занять, при підготовці підручників і навчально-методичних посібників.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, сформульовані в роботі, розглядалися й обговорювалися на засіданнях кафедри трудового права та права соціального забезпечення юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Основні теоретичні напрацювання й рекомендації були оприлюднені в доповідях і повідомленнях на міжнародних науково-практичних конференціях: «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 15–16 лютого 2013 р.); «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (м. Луганськ, 10–11 квітня 2013 р.).

Публікації. Основні положення та результати дослідження відображені в дев'яти наукових працях, серед них: п'ять статей у наукових фахових виданнях України, дві – у виданнях іноземних держав, а також тези двох доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА СТРУКТУРА ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1 Поняття і характерні риси пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах

Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців, виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд та доповнюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує й завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить його здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [1, с. 144].

Крім того, створення дієздатної виконавчої влади й, відповідно, апарату публічної служби було й залишається одним із ключових напрямків реформування громадянського суспільства України. При цьому завданням саме державних службовців, як реальних представників органів державної влади, є планування та реалізація загальної стратегії державного розвитку в контексті динамічного суспільного розвитку в цілому.

Цілком очевидно, що державна служба є стрижневим елементом структури самого державного управління, від ефективності та механізму функціонування якого залежить ступінь задоволення законних інтересів громадян, успішна діяльність органів виконавчої влади та, у підсумку, – стабільний розвиток держави. У даному контексті питання пенсійних правовідносин державних службовців має важливе значення, оскільки саме пенсійне забезпечення поряд з оплатою праці є провідним засобом мотивації державних службовців до ефективного та якісного виконання службових обов'язків на відповідних посадах на користь інтересам

громадянського суспільства. Без сумнівів, матеріальне та соціально-побутове забезпечення, а також визначені законодавством гарантії соціального захисту державних службовців (у тому числі надання відповідних можливостей для реалізації прав і свобод громадянина після завершення публічної служби) є передумовою підвищення ефективності апарату державної служби в цілому.

На нашу думку, діюча система соціального забезпечення державних службовців, як і інших категорій працівників, є дещо перевантаженою численними нормативно-правовими документами, складними для розуміння схемами планово-фінансових розрахунків і при цьому дискримінаційною щодо матеріального забезпечення як державних службовців різних рівнів і категорій, так і інших працівників бюджетної сфери. Подібна ситуація призводить до поширення соціальної напруги в суспільстві, що негативно позначається на ефективності праці, ступені довіри до влади та іміджу уряду.

Вважаємо доцільним відзначити, що кожен рік має місце тенденція до збільшення державних видатків на утримання пенсіонерів – державних службовців. При цьому в більшості випадків розмір пенсії громадян даної групи перевищує розмір пенсії із солідарної системи, що є однією з найзначніших причин нагальності проведення докорінних змін у досліджуваній сфері, не кажучи вже про значний розрив у розмірі заробітної плати, яка також є її базою при нарахуванні пенсії державних службовців.

Отже, реформування інституту державної служби в цілому та пенсійного забезпечення державних службовців, зокрема, є невід'ємною складовою системи заходів щодо проведення адміністративної та пенсійної реформ в Україні, що спрямовані на створення ефективної системи державних органів та наближення їх до стандартів Європейського Союзу, адже сучасні тенденції світового розвитку ставлять перед Україною нові

проблеми та потребують від неї активної участі в їх вирішенні. Характерною рисою сучасного світового розвитку є бурхлива динаміка інтеграційних процесів у світі та Європі, зокрема.

Проблемним питанням пенсійного забезпечення присвячено чимало наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема праці В.С. Андрєєва, В.М. Андріїва, Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, В.П. Галаганова, О.Р. Дашковської, В.В. Жернакова, О.Д. Зайкіна, М.Л. Захарова, М.І. Іншина, Г.В. Кикоть, В.В. Лазарева, С.М. Прилипка, С.М. Сивак, С.М. Синчук, І.М. Сироти, О.Ф. Скакун, Б.І. Сташківа, Б.С. Стичинського, Я.М. Фогеля, І.С. Ярошенко та інших. Доцільно виокремити науковців-дослідників окремих видів правовідносин пенсійного забезпечення (Т.О. Дідковська, М.М. Клемпарський, Т.В. Колеснік-Омельченко, І.В. Оклей, А.В. Скоробогатько, Г.В. Татаренко та інші). Проте, незважаючи на значну кількість наукових робіт із даної тематики, низка питань щодо пенсійного забезпечення державних службовців залишається невирішеною, зокрема потребують подальшого дослідження та вдосконалення аспекти пенсійних правовідносин державних службовців.

У процесі дослідження пенсійних правовідносин перед нами постало завдання проаналізувати категорійний апарат з досліджуваного питання через відсутність єдиного теоретико-методичного підходу щодо визначення поняття як пенсійних правовідносин державних службовців, так і пенсійних правовідносин та правовідносин загалом.

Тому вбачається доцільним звернутися до положень загальної теорії держави і права, де правовідносини розглядаються як особлива форма соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає у суспільстві відповідно до закону, учасники якої мають взаємні кореспондуючі права-обов'язки й реалізують їх з метою задоволення своїх потреб та інтересів в особливому порядку, який не заборонений державою чи гарантований і охороняється

нею в особі певних органів [2, с. 16]. У такому аспекті дуже важливо й те, що під час реалізації норми права у правовідносинах виявляється її відповідність (чи невідповідність) конкретним умовам, суспільним потребам, завданням регулювання. Реалізація норми у правовідносинах показує, наскільки повно й точно визначено в нормі головні, типові риси цих відносин, наскільки реальною є норма [3, с. 35]. Крім того, юридична література відображає поняття «правовідносини» як теоретичну абстракцію, що дозволяє в складному ланцюзі відносин, що складаються в житті, бачити їх певну сторону, якості [4, с. 279].

У цілому юриспруденція йде шляхом вирізнення декількох підходів щодо визначення даного поняття. Так, на думку І.І. Веремеєнко, правовідносини – це особлива, специфічна форма відносин, що слугує відповідним засобом переведення правил поведінки у відносини суб'єктів правового регулювання [5, с. 92, 93]. У свою чергу С.Г. Стеценко, правовідносини визначає як результат впливу правових норм на поведінку суб'єктів, унаслідок чого між ними виникають правові зв'язки [6, с. 80]. На думку А. Ю. Олійника, правовідносини – це специфічні суспільні відносини, які виникають на підставі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [7].

Загальновизнаним на сьогодні є визначення правовідносин, надане С.С. Алексєєвим, а саме: правовідносини – це суспільні зв'язки, що виникають на підставі норм права, учасники яких мають суб'єктивні права й юридичні обов'язки та забезпечені державою [Див.: 8, с. 82-163; 9, с. 349, 350]. При цьому науковець наголошує на тому, що правовідносини завжди індивідуалізовані, у них вступають конкретні суб'єкти, й у кожному виді правовідносин вони будуть індивідуальними. Зокрема, деякі дослідники виділяють такі ознаки правових відносин: індивідуалізованість суб'єктів, сувора визначеність їх взаємної поведінки, персоніфікація прав і

обов'язків, що дозволяють розмежувати правовідносини від безособового абстрактного зв'язку [10, с. 477].

Цієї точки зору дотримується й Р.О. Халфіна, вказуючи наступне: «Незважаючи на розходження словесних формулювань, сутність правовідносин вбачається в тому, що вони являють собою суспільне відношення, урегульоване нормою права» [3, с. 79]. О.С. Іоффе і М.Д. Шаргородський теж наполягають на такому формулюванні досліджуваного поняття [11, с. 182], а якщо бути більш точними, то вони визначають правовідносини, як урегульовані правом суспільні відносини між конкретними особами, взаємна поведінка суб'єктів яких закріплена юридично, а їх здійснення забезпечується засобами державної охорони [11, с. 186]. Також аналогічної думки дотримується більшість науковців у теорії права, зокрема, В.В. Лазарєв [2, с. 225, 226], С.О. Комаров [12, с. 287], О.Ф. Скакун [13, с. 374-375], О.Р. Дашковська [14, с. 333], А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенкова [15, с. 224], М.І. Матузов [10, с. 508] та ін. [Див.: 16, с. 9; 17, с. 338]), хоча в їх тлумаченнях спостерігаються певні розходження.

Слід відзначити, що досліджуваний термін розглядався й Л.С. Явичем, який наголошує, що правовідносини є результатом дії норм права; різновидом суспільних відносин, що за своєю формою виступають у якості індивідуально-визначених зв'язків правомочних та зобов'язаних осіб, а залежно від змісту є взаємодією цих осіб, які реалізують свої суб'єктивні права та виконують покладені на них юридичні обов'язки [18, с. 212]. У той же час, на переконання Н.М. Коркунова, Г.Ф. Шершеневича й Ф.В. Тарановського, правовідносини відображають побутові відносини між двома суб'єктами, пов'язаними між собою правами й обов'язками та врегульовані юридичною нормою [Див.: 19, с. 137; 20, с. 143-164; 21, с. 568-599].

Незважаючи на широке розповсюдження варіацій визначення поняття «правовідносини» науковцями, у юридичній літературі має місце й інший підхід у контексті дослідження сутності даного терміну. Так, С.Ф. Кечек'ян розглядає правовідносини як особливі ідеологічні відносини, що виникають унаслідок дії норм права на поведінку людей та які являють собою зв'язок прав однієї особи із кореспондуючими їм обов'язками іншої. Як пояснює сам автор, специфіка таких правовідносин полягає у тому, що із їх виникненням для одних осіб (правомочних) відкривається передбачена нормами права та забезпечена державою можливість використовувати у своїх інтересах та цілях поведінку інших осіб (зобов'язаних), для яких відповідна поведінка перетворюється на суспільно необхідну [22, с. 5, 6].

Доцільно зазначити, що Ю.К. Толстой у своїх працях також схильний стверджувати, що правовідносини є особливими ідеологічними відносинами, та визначає їх як такі, що виникають у результаті настання передбачених правовою нормою юридичних фактів, як відносини, за допомогою яких право регулює фактичні суспільні відносини [23, с. 20]. Тобто, вони є своєрідним посередником між нормою права й суспільними відносинами. Проте таке розуміння викликає справедливі зауваження в юридичній літературі, де зазначається, що Ю.К. Толстой розглядає правовідносини відірвано від реальних конкретних відносин [Див.: 3, с. 101; 11, с. 181].

Отже, на підставі вищевикладеного, можемо акцентувати увагу на тому, що існує безліч варіацій поняття «правовідносини» і кожне з них має право на існування. Однак проблема визначення поняття «правовідносини» так і не знайшла свого остаточного вирішення, у зв'язку з чим на сьогодні не існує єдиної думки в його трактуванні. Тому в рамках нашого дослідження даний термін пропонуємо розуміти як урегульовані

нормами права суспільні відносини, в яких суб'єкти пов'язані між собою взаємними правами та обов'язками.

Беручи до уваги всі можливі варіанти теоретико-правових засад поняття «правовідносини», виокремимо такі їх суттєві ознаки:

- виникають виключно на основі норм права;
- характеризуються наявністю у сторін правовідносин суб'єктивних юридичних прав та обов'язків;
- являють собою суспільний зв'язок конкретних осіб;
- реалізація прав та обов'язків суб'єктів гарантується можливістю застосування державного примусу.

Цілком очевидно, що пенсійним, як і абсолютній більшості інших правовідносин, також притаманні вищезазначені ознаки. Тому при аналізі поняття «пенсійні правовідносини» вважаємо доцільним співвіднести ознаки правовідносин у цілому та пенсійних, як їх різновиду.

Як зазначалося вище, понятійний апарат «правовідносин» є загальнотеоретичною основою, підґрунтям для формування будь-яких галузевих чи внутрішньогалузевих понять. Правовідносини є, так би мовити, стержнем для формування та функціонування норм конкретних галузей права того чи іншого його виду. Отже, пенсійні правовідносини є одним із видів правових відносин, а отже, формуються на підставі, з одного боку, принципів та підходів, які характерні загальнотеоретичним засадам щодо розуміння поняття «правовідносини», а з іншого – особливостей права соціального забезпечення як окремої галузі права, елементом якої є пенсійне право. Тому цілком закономірно, що пенсійні правовідносини посідають центральне місце в правовому просторі соціального забезпечення.

У вітчизняних та іноземних наукових колах має місце значна кількість точок зору щодо розуміння категорії «пенсійні правовідносини». Наприклад, на теренах розвитку теорії права соціального забезпечення

радянського періоду М.С. Сахипов зазначав, що пенсійні правовідносини є відображенням і закріпленням конкретних економічних розподільчих відносин у сфері матеріального забезпечення осіб похилого віку й непрацездатних членів суспільства [24, с. 15]. Проте, на нашу думку, з фінансово-економічної точки зору дане визначення потребує суттєвого корегування, оскільки пенсійні правовідносини відображають не тільки розподільчі, а й перерозподільчі економічні відносини. Так, механізм дії розподільчої функції фінансів тісно пов'язаний з процесом розподілу валового внутрішнього продукту країни, який включає як первинний розподіл, так і перерозподіл, у процесі якого в країні створюються та використовуються централізовані фонди грошових коштів (бюджет, пенсійний фонд та інші фонди цільового призначення). При цьому відзначимо, що перерозподіл включає такі етапи: (а) вилучення частини доходів у одних суб'єктів, (б) формування фондів та (в) безпосереднє їх використання, у тому числі формування доходів окремих суб'єктів (зокрема, соціальна допомога пенсіонерам).

Звернімо увагу й на точку зору В.С. Андрєєва й Н.М. Стаховської, які наполягають на такому визначенні пенсійних правовідносин: це юридичні відносини, в яких одна сторона – орган, що здійснює соціальне забезпечення, тобто зобов'язана виплачувати пенсію, а інша – громадянин або його сім'я, що повинен виконувати передбачені законом вимоги, які пред'являються до пенсіонера, та отримувати пенсію [Див.: 25, с. 121; 26, с. 104]. У той же час М.Д. Бойко визначає пенсійні правовідносини, як такі, що виникають з приводу надання окремим категоріям громадян у визначених законом випадках пенсійного забезпечення відповідними державними та недержавними органами за рахунок спеціально створених для цього цільових (страхових) фондів [27]. На думку М.О. Буянової, З.Л. Кондратьєвої й С.І. Кобзевої, пенсійні правовідносини є особливою формою соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає у суспільстві

відповідно до закону, учасники якої мають взаємні кореспондуючі правобов'язки й реалізують їх з метою задоволення своїх потреб та інтересів в особливому порядку, який не заборонений державою чи гарантований і охороняється нею в особі певних органів [28, с. 13.].

Ми поділяємо думку вищезазначених авторів у контексті визначення пенсійних правовідносин як виду юридичних правовідносин, проте не погоджуємося з формулюванням «форма соціальної взаємодії», оскільки в даних правовідносинах відсутні засади взаємності, тобто обов'язок органу, що здійснює пенсійне забезпечення, і відповідне суб'єктивне право пенсіонера не зумовлені певною дією пенсіонера у відповідь на дію органу. Так, пенсіонеру надане право вимагати певний вид пенсійного забезпечення за наявності встановлених законом підстав, а на відповідний орган покладено обов'язок надати його в суворій відповідності до норм пенсійного права, оскільки пенсія, зазвичай, призначається за трудову діяльність. Крім того, вважаємо, що подібні трактування даного терміна не відображають сутнісну природу та ключові риси пенсійних правовідносин у повній мірі.

Тому наведемо точку зору І.М. Сироти, який зазначає, що пенсійні правовідносини – це юридичні відносини, що виникають за волевиявлення громадянина і на підставі рішення органу спеціальної компетенції, в яких один 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 певного виду й у визначеному розмірі [29, с. 99, 100].

Дещо схоже визначення пропонує Т.М. Кузьміна, наголошуючи, що пенсійні правовідносини виникають за волевиявленням громадянина та на підставі рішення органу спеціальної компетенції як юридичні відносини,

при цьому в них один суб'єкт – правоздатний громадянин або сім'я – має право на отримання регулярних виплат соціально-аліментарного характеру та зобов'язаний виконувати вимоги, що пред'являються законом до пенсіонера, а другий – забезпечувальний суб'єкт – зобов'язаний виплачувати йому пенсію певного виду та у визначеному розмірі [26, с. 106]. Проте, на нашу думку, суперечливим моментом є віднесення сім'ї до кола суб'єктів пенсійних правовідносин, про що докладніше мова буде йти при розгляді питання структури й безпосередньо суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців.

Більш ґрунтовне визначення, на наш погляд, пропонує Є.Г. Тучкова, зазначаючи, що пенсійні правовідносини – це відносини, що виникають на підставі юридичних фактів з приводу матеріального забезпечення в старості, у зв'язку з непрацездатністю й втратою годувальника, в яких громадяни наділені суб'єктивним правом на отримання пенсії за віком, інвалідності, на випадок втрати годувальника, а відповідний державний орган несе юридичний обов'язок надати матеріальне забезпечення шляхом щомісячної виплати конкретного виду пенсії [30, с. 34].

При цьому О.Д. Зайкін розуміє їх як юридичні відносини, в яких одна сторона, що досягла певного віку, або непрацездатний громадянин за наявності окремих об'єктивних підстав пенсійної аліментації має безумовне право на отримання регулярної (періодичної) виплати соціально-аліментарного призначення (пенсії), а інша – орган матеріального забезпечення – зобов'язана здійснювати таку виплату та вчиняти на користь пенсіонера інші дії, передбачені законом [31, с. 27, 28]. На нашу думку, недолік даного визначення в тому, що автор наголошує лише на юридичній природі пенсійних правовідносин, нехтуючи їх фінансово-економічним змістом.

Варто звернути увагу й на позицію В.М. Толкунової й К.М. Гусова, які зазначають, що пенсійні правовідносини – це врегульовані нормами

права соціального забезпечення відносини громадянина (сім'ї) з органом соціального забезпечення, що виникають на підставі рішення комісії з призначення пенсії, за яким громадянин (сім'я) має право регулярно у визначені строки отримувати призначену пенсію в установленому розмірі, а орган, відповідно, зобов'язаний її виплачувати [32, с. 71, 78]. Проте запропоноване науковцями визначення не відображає сутності саме пенсійних правовідносин, а натомість характеризує правовідносини з соціального забезпечення в цілому. Значним недоліком є й неврахування того факту, що комісія по призначенню пенсії може й не виступати зобов'язаним суб'єктом, залежно від конкретного страхового випадку.

Слід відзначити, що в українській правовій науці також має місце узагальнений підхід до розгляду сутності пенсійних правовідносин. Так, М.Д. Бойко вважає, що пенсійні правовідносини є суспільними правовими відносинами та характеризуються наділенням суб'єктів певними взаємними правами та покладанням на них відповідних обов'язків, наголошуючи при цьому, що обсяг цих прав і обов'язків встановлено нормами пенсійного права [33, с. 12]. Аналогічно визначає пенсійні правовідносини й П.Д. Пилипенко, розглядаючи їх у рамках правовідносин соціального забезпечення, під якими розуміє врегульовані нормами права суспільні відносини, що існують у сфері соціального забезпечення осіб, які зазнали соціального ризику (соціально-забезпечувальні), а також пов'язані з ними процедурні та соціально-страхові [34, с. 129].

У той же час С.М. Сивак більш конкретно та ґрунтовно підходить до даного питання та визначає пенсійні правовідносини як передбачені пенсійним законодавством суспільні відносини майнового характеру щодо розподілу спеціальних фондів соціального забезпечення, що виникають між непрацездатною особою і відповідним компетентним органом при настанні пенсійних ризиків: старості, інвалідності, втрати годувальника – та виражається у праві особи вимагати виплати пенсії та обов'язку

відповідного органу виплачувати її [35, с. 44].

На нашу думку, позитивним моментом такого підходу є акцент на майновому характері правовідносин, наведенні конкретних страхових випадків та розкритті змісту пенсійних правовідносин (права та обов'язки сторін), у той же час негативним є відсутність у даному визначенні акценту на природі пенсійних правовідносин, вираженій у взаємності прав та обов'язків суб'єктів.

Незважаючи на різноманітність наведених вище трактувань даного терміна, жоден з них не враховує таких факторів, як, наприклад, часовий період чи джерело фінансового забезпечення, що знаходять відображення у спробі тлумачення даного явища сучасними науковцями. Зокрема Н.М. Стаховська й М.М. Клемпарський визначають їх як тривалі майнові правовідносини, що виникають з приводу надання престарілим та непрацездатним категоріям громадян (сім'ям) у визначених законом страхових випадках пенсійного забезпечення відповідними державними та недержавними органами за рахунок суспільних цільових (страхових) фондів [26, с. 105]. Проте, як уже зазначалося, достатньо суперечливим є віднесення сім'ї до суб'єктів пенсійних правовідносин, про що йтиметься докладніше в наступному підрозділі дисертаційного дослідження. Але, без сумнівів, доречним у наведеному визначенні є акцент на проміжок часу – довгостроковий період відносин, який відрізняє пенсії, як об'єкт пенсійних правовідносин, від соціальної допомоги, якій притаманний періодичний чи разовий характер.

У результаті аналізу та узагальнення різноманітних підходів учених у контексті визначення сутності пенсійних правовідносин вважаємо доцільним зосередити увагу на таких визначальних ознаках пенсійних правовідносин:

– вони є різновидом суспільних відносин;

- наділені правовим характером, оскільки можуть мати місце виключно в межах норм пенсійного законодавства;

- їх фінансово-економічна природа (фонди пенсійного забезпечення та безпосередньо виплата пенсій мають місце під час перерозподілу та вторинного розподілу валового внутрішнього продукту країни);

- їх майновий аспект, оскільки вони виникають із приводу надання непрацездатним, престарілим та іншим особам, визначеним законодавством матеріального забезпечення у вигляді грошових коштів, шляхом перерозподілу суспільних спеціалізованих фондів;

- довгостроковий період, тривалість у часі;

- вольовий характер (воля та інтереси сторін правовідносин у реалізації відповідних прав);

- відсутність взаємності: обов'язок органу, що здійснює пенсійне забезпечення, і відповідне суб'єктивне право пенсіонера;

- двостороння природа даних правовідносин: праву одного суб'єкта відповідає обов'язок іншого (обсяг прав і обов'язків установлюється нормами права);

- диференціація пенсійного забезпечення залежно від професії та сфери праці, тривалості трудового й страхового стажу, розміру заробітної плати, суми внесків до Пенсійного фонду тощо.

Узагальнивши всі наведені ознаки пенсійних правовідносин та проаналізувавши визначені поняття, ми дійшли до логічно виведеного, обґрунтованого поняття пенсійних правовідносин. Отже, на нашу думку, пенсійні правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини майнового та довгострокового характеру, в яких суб'єкти мають взаємні права та обов'язки, а саме: один суб'єкт при настанні страхового випадку (пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника) реалізує право на пенсію, а інший (відповідний компетентний орган) – зобов'язаний пенсію нарахувати та виплатити відповідно до чинного законодавства.

Як і будь-який інший вид правовідносин, пенсійні правовідносини державних службовців у сучасних умовах мають певні особливості, пов'язані зі специфікою суб'єкта даних правовідносин. Характерною ознакою виникнення даного виду пенсійних правовідносин є займання особою посади у сфері державної служби. Відповідно до Закону «Про державну службу» державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями й мають відповідні службові повноваження [36].

Слід зазначити, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які мають відповідну освіту й професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Цікавим є той факт, що в правовому полі України застосовується поняття «державна служба» на відміну від багатьох європейських країн, де прийнято використовувати термін «публічна служба». Так, у країнах англо-американської системи права поняття «публічна служба» охоплює всі організації публічного сектора, а статус публічного службовця поширюється на більшість його працівників, у тому числі вчителів, лікарів тощо, а для виокремлення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату в даних країнах, як правило, використовується термін «цивільна служба».

Проте у країнах романо-германської системи права має місце значна кількість підходів до трактування вказаного поняття та її сфери. Так, у Франції публічна служба характеризує службу в адміністраціях держави,

регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах, а до публічних службовців належать також учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я. У Німеччині публічна служба є загальною категорією, що відображає всі службові відносини з об'єднаннями, установами та фондами публічного права. В Естонії, Литві та Грузії визначено, що публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах [37, с. 12, 13].

Вважаємо за потрібне розглянути точки зору вітчизняних учених щодо даної проблеми. На думку О.В. Петришина, до публічної служби відносяться державна, муніципальна служба та служба в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах). При цьому науковець виділяє характерні для публічної служби ознаки, а саме: (а) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності й конкретних організаційних структур; (2) службову спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; (3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [38, с. 139, 140]. При цьому В.П. Тимощук і А.М. Школик, вважають доволі сумнівним віднесення служби у недержавних організаціях і тим більше у приватних підприємствах до публічної служби, оскільки за таких умов стає незрозумілою різниця між публічним і приватним сектором, між зайнятістю за приватним (трудоим) правом і власне публічною службою [37, с. 11].

Доцільно відзначити й два підходи до розгляду публічної служби, які пропонують В.П. Тимощук й А.М. Школик, а саме: інституційний та функціональний. Так, згідно інституційного, на думку авторів, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками всіх

організацій публічного сектора, зокрема, органів державної влади, державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Отже, до поняття «публічна служба» включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Згідно ж функціонального підходу розширюється коло суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій (громадські організації, приватні структури тощо) [37, с. 11].

У контексті нашого дослідження ми пропонуємо використовувати інституційний підхід при визначенні суб'єктів державної служби, а саме: державної адміністрації, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. При цьому, наближаючись до європейських стандартів, пропонуємо використовувати поняття «державна служба» та «публічна служба» як синоніми.

Узагальнюючи загальні ознаки пенсійних правовідносин та аналізуючи нормативно-правові акти спеціального законодавства, які регулюють діяльність державних службовців в Україні, можемо виокремити характерні риси пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах.

По-перше, за своїми сутнісними характеристиками правовідносини з пенсійного забезпечення державних службовців належать до розподільчих, оскільки в юридичній формі виражають і закріплюють економічні відносини перерозподілу витрат відповідних грошових коштів, зокрема, державного бюджету [39].

По-друге, характерною рисою пенсійних правовідносин державних службовців є наявність норм як загального, так і спеціального пенсійного законодавства, які регулюють даний вид правовідносин.

По-третє, пенсійні правовідносини державних службовців, як і інших категорій осіб, відносяться до майнових, у вигляді грошових коштів, оскільки пов'язані з матеріальним забезпеченням осіб, перелік яких визначений законодавством.

Вважаємо доцільним зазначити й те, що тривалий характер пенсійних правовідносин державних службовців виражається у відсутності обмеження у часі. Так, для особи, яка отримала право на пенсійне забезпечення відповідно до Закону «Про державну службу», не встановлюються часові обмеження щодо отримання даного виду виплат.

На нашу думку, ключовою рисою пенсійних правовідносин державних службовців є їх індивідуалізація. Вона виражається у тому, що обсяг права на соціальне забезпечення конкретної особи зумовлюється саме періодом її трудової діяльності на посадах, віднесених законом до державної служби. У даному контексті не менш важливим є й принцип диференціації, що має місце в пенсійних правовідносинах державних службовців. Так, диференціація відбувається залежно від заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Як і пенсійні правовідносини загалом, пенсійні правовідносини державних службовців мають вольовий характер, у якому проявляється як воля держави, так і самих учасників таких правовідносин. У той же час закономірною рисою є й наявність взаємних прав і обов'язків у суб'єктів пенсійних правовідносин, при чому їх обсяг встановлюється нормативно-правовими актами. Важливою рисою пенсійних правовідносин державних службовців є й здійснення на постійній основі адміністративних (управлінських) функцій і повноважень колишнім державним службовцем до досягнення пенсійного віку чи настання іншого страхового випадку.

Слід також звернути уваги й на двосторонній характер таких правовідносин, про який вже йшлося при визначенні сутності категорії «пенсійні правовідносини», а саме: праву одного суб'єкта відповідає обов'язок іншого. У розрізі державної служби відзначимо, що за наявності у особи законодавчо обґрунтованих підстав для отримання пенсії державного службовця, вона має право вимагати зазначений вид пенсійного забезпечення. У свою чергу, на уповноважений орган законом покладено обов'язок щодо здійснення відповідних виплат, передбачених пенсійним законодавством. При цьому правовідносини з пенсійного забезпечення державних службовців охороняються державою, як і правові відносини в цілому, тобто гарантування умов законності й правопорядку означає, що держава охороняє дані правовідносини шляхом законодавчого закріплення умов та гарантій отримання відповідними категоріями осіб виплат, передбачених пенсійним законодавством.

Характерною рисою пенсійних правовідносин державних службовців є застосування спеціального порядку визначення заробітної плати для обчислення пенсії державним службовцям (окрім посадового окладу, при нарахуванні пенсії враховуються надбавка за ранг чи кваліфікаційні класи, класний чин, спеціальні звання, дипломатичний ранг, надбавка за вислугу років тощо), а також порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії, які визначені постановою КМУ від 16 січня 2003 р. № 36 «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії» [40] та ст. 37-1 Закону «Про державну службу».

Як уже зазначалося на початку нашого дослідження, розміри соціального, у тому числі й пенсійного забезпечення державних службовців і відповідно наведені вище нормативно-правові акти сприяють поширенню соціальної нерівності та несправедливості різних верств населення країни. Безсумнівно, потреба у системі спеціального пенсійного

забезпечення державних службовців є обґрунтованою та закономірною, що пояснюється специфікою публічної служби, проте вона має бути адекватною щодо системи загального пенсійного забезпечення. Тому очевидною є потреба у необхідності модернізації законодавчої бази спеціального пенсійного забезпечення державних службовців та інших категорій громадян. Більш детально аспекти правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців будуть розглянуті в наступних підрозділах нашого дисертаційного дослідження.

Отже, виходячи із запропонованого визначення поняття «пенсійні правовідносини» та виокремлення основних рис пенсійних правовідносин державних службовців, можемо надати наступне трактування терміну «пенсійні правовідносини державних службовців»: це врегульовані нормами пенсійного законодавства довгострокові суспільні відносини майнового характеру, що виникають між державними органами та особами, яким відповідно до закону надано право на отримання пенсії державного службовця, щодо розподілу грошових коштів з централізованого фонду та виплат пенсій при настанні відповідних страхових ризиків: старості, інвалідності, втрати годувальника – та які виражаються у праві державного службовця вимагати виплати пенсії та обов'язку відповідного органу її надати.

Таким чином, у будь-якому випадку пенсійні правовідносини державних службовців повинні бути стабільними й водночас доволі динамічними в умовах адаптації до постійних змін економічного, політичного та соціального характеру. Крім того, відповідно до європейських стандартів важливою рисою пенсійного забезпечення апарату публічної служби має стати справедливість, прозорість, ясність, зрозумілість навіть пересічному громадянину, а також легкість в адмініструванні, що на сьогодні досить проблематично в Україні. Тому

пропонуємо прийняти до уваги наступні ключові принципи реформування пенсійних правовідносин саме службовців державного сектора:

– по-перше законодавство країни має бути модернізоване таким чином, щоб пенсія, як об'єкт правовідносин із пенсійного забезпечення державних службовців, сприймалася населенням як справедлива винагорода за виконання особливих обов'язків працівником публічної служби, а отже, мала чіткий зв'язок з вимірюваними фактичними результатами виконаної роботи, розміром заробітної плати й, відповідно, розміром пенсії;

– по-друге, розмір пенсійного забезпечення й видатки на його фінансування повинні бути обґрунтованими, запланованими та прогнозованими.

На наш погляд, перехід до подібної практики в Україні потребує ширшого запозичення світового досвіду з питань упровадження фондкових (накопичувальних) схем поряд з солідарною системою пенсійного забезпечення, що є передумовою гармонізації інтересів працівників і пенсіонерів приватного та державного секторів.

1.2 Структура пенсійних правовідносин державних службовців

У процесі дослідження пенсійних правовідносин державних службовців необхідно особливу увагу звернути на їх структуру, адже вона є фундаментом будь-якого виду суспільних відносин, упорядкованою системою взаємозв'язаних елементів, тому її детальний аналіз допоможе з'ясувати сутність досліджуваних правовідносин та здійснити їх детальну характеристику. У працях вітчизняних та зарубіжних учених у галузі права бракує єдиного підходу до визначення поняття «структура пенсійних правовідносин державних службовців». Тому вважаємо за потрібне

дослідити дане питання, зокрема, розглянути такі категорії як «структура» та «структура правовідносин».

Слід зазначити, що поняття «структура» (з лат. *structura* – порядок, розташування, побудова) широко використовується й, відповідно, тлумачиться по-різному, виходячи з галузі його застосування. У Великій радянській енциклопедії структура розглядається як сукупність стійких зв'язків об'єкта, які забезпечують його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей в умовах різноманітних зовнішніх і внутрішніх змін [41]. Згідно тематичного філософського словника вона виступає інваріантним аспектом системи (не існує поза системою, а остання, у свою чергу, завжди має структуру), розвитком поняття форми, як структури змісту, і виражає те, що залишається стійким, відносно незмінним при різноманітних перетвореннях системи [42]. На думку С.О. Лебедева, структура відображає множину відносин між елементами системи, які звичайно описуються у вигляді функцій, і являє собою відносно самостійний і незалежний від конкретного змісту елементів блок системи [43]. Ми не погоджуємося з дещо спрощеним визначенням Ж. Дідьє, який розглядає структуру як цілісну сукупність частин [44]. На нашу думку, більш вдалим є трактування П.В. Алексєєва й А.В. Паніна, які визначають структуру як сукупність стійких відносин і зв'язків між елементами, що охоплює загальну організацію елементів, їх просторове розташування, зв'язки між етапи розвитку тощо [45].

Вважаємо за необхідне відзначити, що виникнення наукового поняття «структура» пов'язують з розвитком у хімії уявлень про будову речовини, у біології – будову організмів, у психології – структуру особистості, лінгвістиці – структуру мови, а також морфологією, філософією та вченням про форму й матерію, математикою. При цьому найважливішим етапом структуралізму вважають саме розвиток математики, в якій структура визначається як задана множина елементів із

фіксованою множиною операцій над нею [46]. Доцільно звернути увагу й на той факт, що інтерпретації визначення поняття «структура» у різних галузях науки схожі з наведеним вище «математичним» трактуванням. Проте різниця полягає в тому, що структури в нетехнічних сферах характеризуються динамічністю, не розглядаються статично й абстрактно, оскільки змін зазнають і об'єкт в цілому, і його окремі складові під впливом фактора часу, який вимагає постійного врахування взаємодії з оточуючим середовищем [47].

Цікавим є підхід до розуміння поняття «структура» О.С. Розумовського, який розрізняє її, як одне з основних понять сучасного міждисциплінарного напрямку – системософії (теорії систем, системології і системотехніки), і структуру, як спеціальний термін (у математиці, лінгвістиці тощо) [48].

У даному контексті доцільно зазначити, що в більшості випадків поняття «структура» розглядається в тісному взаємозв'язку з такими категоріями як «система» і «організація». На думку І.В. Блауберга й Е.Г. Юдіна, структура є синонімом організації [49]. Проте, на нашу думку, їх необхідно чітко розмежовувати. Відзначимо, що система виступає найширшим за змістом поняттям, оскільки визначає сукупність взаємопов'язаних проявів певного складного об'єкта, тоді як структура – лише ті характеристики, які залишаються незмінними при будь-яких перетвореннях у системі, на відміну від організації, що охоплює також і динамічні характеристики функціонування системи. Схожої думки притримуються П.В. Алексєєв й А.В. Панін, які наголошують, що за своєю значущістю для системи зв'язки елементів (навіть стійкі) неоднакові: одні є несуттєвими, інші – суттєвими, закономірними. І в цьому розрізі структура є передусім закономірними зв'язками елементів, серед яких найбільш значущі – інтегруючі зв'язки (структури), які зумовлюють інтегрованість сторін об'єкта [50].

Важливим для проведення нашого дослідження є фундаментальне розуміння структури як структури системи, оскільки сутністю системи є ніщо інше, як її структура [51, с. 17]. Традиційним є філософський підхід до визначення системи у вигляді сукупності елементів, що пов'язані між собою та утворюють певну цілісність [52, с. 427]. При цьому структура відображає систему (об'єкт) у формі складових частин, тобто будову системи, тому приходимо до висновку, що структури поза системою не існує. Проте, на думку А.І. Авер'янова й М.Ф. Овчинникова, даний підхід не дозволяє повною мірою розкрити сутності досліджуваних понять. Тому вчені наголошують на таких специфічних рисах структури як стійкість, стабільність, на відміну від «системних» рис – динамічності й рухливості [53, с. 51]. Ключовою характеристикою структури є інваріантність (стійкість) щодо системи [54, с. 267]. Проте слід звернути увагу й на позицію В.І Свідерського, який розглядає структуру як спосіб взаємозв'язку елементів системи, як сформований закон [55, с. 11].

На нашу думку, для правильного розуміння й тлумачення поняття «структура» у рамках нашого дослідження доцільно узагальнити наведені вище підходи, оскільки кожен з них відображає характерні особливості даної категорії. Тому пропонуємо під структурою розуміти стійку упорядковану сукупність елементів системи разом з її зв'язками та форму відображення будь-якого об'єкта (системи) у вигляді суттєвих (закономірних) складових частин (підсистем) з урахуванням множини взаємозв'язків, функцій і цілей. Крім того, виокремимо головні особливості структури:

- компонентний склад;
- наявність взаємозв'язків (як внутрішніх, так і зовнішніх) між елементами системи (об'єкта);
- інваріантність у часі;

– відображення порядку розташування складових частин системи, характеру їх взаємодії та їх властивостей;

– структура формується в результаті організації елементів системи з урахуванням функцій та цілей, які постають перед системою.

Оскільки залежно від цілей аналізу на перший план виходять різні стійкі в часі властивості системи, то існують можливості для побудови декількох структур для однієї досліджуваної системи, що говорить про її поліструктурність.

Одним із видових понять «структури» є «структура правовідносин». Слід відзначити, що в науковій літературі сформувалося два основні підходи. Відповідно до першого, структура правовідносин ототожнюється зі складом правовідносин. Подібної точки зору дотримуються такі вчені: О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, В.О. Котюк. Так, О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, розглядаючи питання структури правовідносин, використовують поняття «структура» і «склад» синонімічно, вважаючи, що до складу правовідносин входять такі елементи як суб'єкт, об'єкт, суб'єктивне право та юридичний обов'язок [56]. При цьому В.О. Котюк називає такі елементи (компоненти) правовідносин: (а) зміст, який складається з інтегрального (поведінки суб'єктів) і юридичного (суб'єктивні права та обов'язки) змісту; (б) суб'єкти (учасники правовідносин); (в) об'єкти. Вчений також наголошує, що всі ці компоненти охоплюються поняттям «склад правовідносин» [57, с. 68, 69]. У той же час, В.Г. Гончаренко пропонує до структури правовідносин включати такі елементи: суб'єкти, об'єкти, зміст та юридичні факти [58]. Відзначимо, що, не дивлячись на те, що автори розглянутих вище позицій є прихильниками одного підходу щодо визначення сутності структури правовідносин, кожен з них виокремлює свій елементний склад.

Слід звернути увагу й на думку Д.О. Керімова щодо виокремлення внутрішньої (зв'язок елементів цілісного правового утворення) й

зовнішньої (зв'язок цілісного правового утворення з іншими правовими явищами) структури правовідносин [59, с. 199].

Протилежну позицію, із якою ми цілком погоджуємося, займають О.Ф. Скакун і М.І. Іншин, вважаючи, що термін «структура» є адекватнішим стану правовідносин, так як термін «склад» лише фіксує їх елементи без указівки на їх логічний взаємозв'язок [Див.: 13, с. 378; 60, с. 366]. При цьому під структурою правовідносин О.Ф. Скакун розуміє основні елементи правовідносин (суб'єкти) і доцільний спосіб зв'язку між ними на підставі суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності з приводу соціального блага або яких-небудь інтересів [13, с. 379].

На думку Р.О. Халфіної, дослідження структури правовідносин як кінцевої реалізації правової норми, як єдності правової норми та матеріального змісту підводить до висновку про наявність наступних елементів структури: (а) учасників правовідносин; (б) прав і обов'язків та їх взаємозв'язку; (в) реальної поведінки учасників правовідносин відповідно до наявних прав і обов'язків [3, с. 211]. Проте ми не поділяємо висловлену точку зору вказаного науковця, підтримуючи позицію інших правознавців (О.Ф. Скакун [13, с. 378], В.Г. Гончаренко [58, с. 54], І.С. Ярошенко [61], В.О. Котюк [57, с. 68, 69] та ін.), які виділяють у структурі правовідносин такі ключові елементи як суб'єкти, об'єкти і зміст правовідносин.

У контексті нашого дослідження пропонуємо розглядати структуру правовідносин як упорядковану стійку взаємопов'язану сукупність елементів правовідносин (суб'єкти, об'єкти і зміст правовідносин).

Загальновизнаним елементом правовідносин є їх суб'єкти, під якими розуміють сукупність осіб, які беруть участь у правовідносинах. На думку О.Ф. Скакун, суб'єкти правовідносин – це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних

правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [13]. Цілком закономірно, що для набуття статусу учасника правовідносин, суб'єкти повинні відповідати правовим вимогам правосуб'єктності й відповідно мати суб'єктивні юридичні права та обов'язки згідно чинного законодавства.

Зазначимо, що в юридичній літературі традиційно виокремлюють такі групи суб'єктів правовідносин:

1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи): громадяни даної країни, іноземці, особи без громадянства чи з подвійним;

2) колективні суб'єкти (юридичні особи): державні органи, організації, установи, підприємства, органи місцевого самоврядування, комерційні організації, об'єднання громадян тощо.

Другим елементом структури правовідносин є об'єкт, тобто те, з приводу чого виникає й здійснюється діяльність його суб'єктів. При цьому питання характеристики об'єкта правовідносин актуальне й досі та потребує подальшого дослідження, оскільки деякі автори вважають його необхідною складовою структури правовідносин, тоді як інші – лише передумовою їх виникнення або одночасно й елементом, і передумовою [3, с. 203].

Серед учених до цього часу ведуться дискусії щодо з'ясування сутності категорії «об'єкт правовідносин». Під об'єктом часто розуміють матеріальні предмети, дії суб'єктів тощо. Наприклад, Ю.К. Толстой розглядає об'єкт правовідносин як поведінку його учасників (зв'язок прав та обов'язків) [23, с. 48-67]. Відзначимо, що відсутність єдності в питанні відношення об'єкта правовідносин до елемента їх структури має місце, тому що в більшості випадків правовідносини розглядаються як щось відмінне від реальних суспільних відносин, формою яких вони є, і об'єкт

досліджується як реальна поведінка суб'єктів, на яку впливають взаємозв'язки прав та обов'язків [3, с. 204].

Наступним елементом структури правовідносин, який тісно взаємопов'язаний із об'єктом, є зміст правовідносин. На думку О.Ф. Скакун, зміст – це суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів, а структура змісту відображає спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності. При цьому вчена зазначає, що дані поняття характеризують юридичне взаємне положення суб'єктів, яке визначає й формує їх поведінку через кореспондуючі права та обов'язки заради задоволення суб'єктивних інтересів [13, с. 378]. Необхідно звернути увагу й на традиційно досліджувані складові змісту правовідносин – матеріальний і юридичний зміст. Під матеріальним більшість науковців розуміють фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, засобом якої реалізуються права й обов'язки, під юридичним – можливі або потрібні реальні дії суб'єктів, а також необхідність утримання від заборонених дій.

Вищенаведена структура правовідносин у цілому характерна й для пенсійних (у тому числі й пенсійних правовідносин державних службовців), проте оскільки останні мають свої суттєві властивості (розглянуті нами в попередньому підрозділі), вважаємо доцільним більш конкретно зупинитися на аналізі, передусім, суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців як специфічної категорії громадян.

Слід відзначити, що згідно зі ст. 3 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» суб'єктами солідарної системи пенсійного забезпечення в Україні є (а) застраховані особи, а в окремих випадках – члени їх сімей та інші особи; (б) страхувальники; (в) Пенсійний фонд; (г) уповноважений банк; (г) підприємства, установи, організації, що здійснюють виплату й доставку пенсій.

На думку М.М. Клемпарського, у широкому розумінні суб'єктами пенсійних відносин виступають фізичні та юридичні особи. При цьому залежно від пенсійного забезпечення, підстав та принципів його надання фізичні особи поділяються на певні категорії: (а) які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; (б) інваліди війни; (в) ветерани праці; (г) реабілітовані; (д) державні службовці; (е) військовослужбовці тощо [62, с. 97].

У той же час М.М. Шумило розрізняє такі групи суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців: (1) державні службовці; (2) органи державної влади, які здійснюють процедурні дії з реалізації права на пенсію; (3) органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії щодо захисту права державного службовця на пенсію [63, с. 85].

Якщо ж ураховувати такий вид пенсійного забезпечення, як пенсія у зв'язку із втратою годувальника, то є достатньо дискусійним питання віднесення членів сім'ї чи сім'ї в цілому до суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців. Так, Є.І. Астрахан [64, с. 53], Р.І. Іванова [65, с. 98-102], О.Д. Зайкін [31, с. 62-65], Є.Є. Мачульська [66, с. 52] вважають даних суб'єктів елементами структури пенсійних правовідносин державного службовця. Згідно такого підходу до суб'єктів пенсійних правовідносин відносять такі категорії осіб: (а) чоловіка (дружину), батька, матір померлого державного службовця, якщо вони є інвалідами або досягли пенсійного віку; (б) дітей (у тому числі дітей, які народилися до закінчення 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років або старше цього віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 18 років; (в) дітей, які навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх навчальних закладах системи загальної середньої освіти, а також професійно-технічних, вищих навчальних закладах, до закінчення такими дітьми навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, та дітей-сиріт – до

досягнення ними 23 років незалежно від того, навчаються вони чи ні; (г) чоловіка (дружину), а в разі їх відсутності – одного з батьків, 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 [67].

У той же час Б.К. Бегічев стверджує, що сім'я не може виступати суб'єктом пенсійних правовідносин, оскільки її не визнає за суб'єкт жодна галузь права [68, с. 53]. Ми поділяємо висловлену точку зору, так як вважаємо, що, по-перше, сім'я є лише узагальнюючою категорією у той час, як суб'єктами правовідносин виступають конкретні особи, і, по-друге, у випадку пенсійних правовідносин державних службовців (при розгляді пенсії у зв'язку з втратою годувальника) суб'єкт (державний службовець) відсутній (померлий), а отже, відповідні правовідносини припиняються, і виникають нові щодо пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім'ї державних службовців у зв'язку із втратою годувальника.

Аналізуючи вищенаведене, пропонуємо таку класифікацію суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців:

- державні службовці;
- органи державної влади, які здійснюють процедурні дії з реалізації права на пенсію, виконують функції матеріального забезпечення пенсіонерів та наділені визначеною законодавством компетенцією щодо здійснення владних дій адміністративно-розпорядчого характеру (основні органи – Міністерство соціальної політики України, Пенсійний фонд України, а також другорядні: територіальні органи виконавчої дирекції Пенсійного фонду, органи пенсійного забезпечення різних відомств, фінансові органи країни тощо);
- органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії щодо захисту права державного службовця на пенсію, у разі порушення такого

права (прокуратура, міліція, суд).

Слід зазначити, що державні службовці є суб'єктами пенсійних правовідносин за певних умов. Так, згідно ст. 37 Закону «Про державну службу» на одержання пенсії за віком державного службовця мають право чоловіки, які досягли 62-річного віку, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі (чоловіки – 35 років, жінки – 30 років), у тому числі стажу державної служби не менше 10 років, та які на день досягнення пенсійного віку працювали на посадах державної служби, а також особи, які мають не менше 20 років стажу державної служби, до якого включається час роботи – незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку. Прикінцевими та перехідними положеннями вищезазначеного Закону передбачено, щодо досягнення віку право на пенсію за віком мають державні службовці – чоловіки 1955 року народження і старше після досягнення ними такого віку: 60 років – які народилися по 31.12.1952 р.; 60 років 6 місяців – які народилися з 01.01.1953 р. по 31.12.1953 р.; 61 рік – які народилися з 01.01.1954 р. по 31.12.1954 р.; 61 рік 6 місяців – які народилися з 01.01.1955 р. по 31.12.1955 р.

На нашу думку, доцільно звернути увагу й на нову редакцію Закону України «Про державну службу» № 4050-VI від 17 листопада 2011 р., який набув чинності з 1 січня 2014 р. [69]. Так, якщо згідно з попередньою редакцією Закону правом на призначення пенсії державних службовців незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку користуються лише особи, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, то Законом від 17 листопада 2011 р. розширено коло осіб, які мають право на призначення пенсії державного службовця незалежно від місця роботи на

час досягнення пенсійного віку за наявності 20 років стажу державної служби (зокрема, працівники державних податкових органів, яким присвоєно спеціальні звання).

Відзначимо, що до 20-річного стажу державної служби (саме такий стаж дає право на призначення пенсії державного службовця) незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку, зараховуються:

- час перебування на посадах державної служби, в органах місцевого самоврядування та на політичних посадах;

- час здійснення повноважень народного депутата України;

- час перебування на посадах суддів, працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини;

- час перебування на посадах, на яких присвоюються спеціальні звання;

- час підвищення рівня професійної компетенції державного службовця з відривом від служби, якщо не пізніше 75 днів після його завершення особа повернулася на державну службу;

- період, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом, органом державної влади АРК або їх апаратом;

- час перебування державного службовця у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі, якщо дитина потребує домашнього догляду, – у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною 6-річного віку.

При цьому працівники державних органів, органів влади АРК або їх апарату, державних підприємств, установ, організацій, які на день набуття чинності новим Законом є державними службовцями і посади яких відповідно до цього Закону не є посадами державної служби, за умови, що на 1 січня 2014 р. мають не менше 10 років стажу на посадах, віднесених

до відповідних категорій посад державних службовців, визначених ст. 25 чинного Закону «Про державну службу», мають право на призначення пенсії відповідно до ст. 49 нового Закону в порядку як для осіб, які мають не менше 20 років стажу на посадах державної служби.

Незважаючи на значну кількість суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців, основним виступає державний службовець, і хоча в нормативно-правовій базі та дослідженнях у галузі права даний термін використовується досить часто, не існує його конкретного визначення. Так, на думку Ю.М. Старилова, під державним службовцем слід розуміти індивідуального суб'єкта права, що здійснює державні функції в державних органах та інших державних організаціях, установах, підприємствах, а у вузькому розумінні – особу, яка займає державну посаду в системі структурних підрозділів державної адміністрації та виконує на платній основі функції цього державного органу [70, с. 112, 113].

У свою чергу, М.І. Іншин вважає, що державним службовцем є фізична особа, громадянин України, який на підставі трудового договору (контракту), укладеного між ним та державним органом, призначена на посаду цього органу для виконання завдань і функцій держави й отримує за свою діяльність заробітну плату за рахунок державних коштів [60, с. 323]. Під державним службовцем А.Ф. Ноздрачов розуміє громадянина, який виконує на державній посаді обов'язки у визначеному порядку за грошову винагороду, що виплачується за рахунок коштів бюджету [71, с. 152], а В.К. Колпаков – особу, яка належить до кадрового складу органу державного управління, де вона фактично перебуває на службі в держави й виконує її завдання та функції [72, с. 140]. На думку ж С.Д. Дубенко, державними службовцями є фізичні особи, громадяни України, які мають відповідну освіту та професійну підготовку й пройшли конкурсний відбір, є представниками державної адміністрації, здійснюють дії від імені

держави та за її дорученням під контролем з боку держави, обіймають оплачувану посаду лише в державному органі; виконують державні функції, повноваження державних органів тощо[73, с. 41, 42].

У цілому ми погоджуємося з наведеними вище положеннями, вважаючи що поняття «державний службовець» охоплює всі перелічені риси (ознаки):

- є фізичною особою – громадянином України;
- має відповідну освіту, професійну підготовку й пройшов конкурсний відбір;
- займає державну посаду в системі структурних підрозділів державної адміністрації;
- виконує функції певного державного органу та покладені на нього обов'язки у визначеному законодавством порядку;
- працює на платній основі;
- отримує заробітну плату за рахунок бюджету;
- займає певну посаду на підставі укладеного договору з відповідним державним органом.

Отже, державний службовець – це фізична особа-громадянин України з відповідним рівнем освіти та професійної підготовки, яка пройшла конкурсний відбір на конкретну державну посаду й виконує функції державного органу та покладені на неї обов'язки у визначеному законодавством та укладеним договором порядку на платній основі за рахунок бюджетних коштів.

Окрім вищезгаданого основного суб'єкта пенсійних правовідносин державних службовців – власне державного службовця, вважаємо необхідним стисло охарактеризувати й деякі державні органи, що належать до другої групи суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців, наведеної раніше. Так, Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й

координується Кабінетом Міністрів України, і який забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Основними завданнями Пенсійного фонду України є (а) керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; (б) призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного грошового утримання та підготовка документів для їх виплати; (в) забезпечення своєчасного й у повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання, інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством; (г) ефективне та цільове використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів; (г) забезпечення збору, ведення обліку надходжень від сплати єдиного внеску, інших коштів відповідно до законодавства та здійснення контролю за їх сплатою тощо[74].

При цьому територіальними органами Пенсійного фонду є головні управління Пенсійного фонду в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, управління Пенсійного фонду в районах, містах, районах у містах. Органи пенсійного забезпечення окремих відомств (Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та ін.) призначають пенсії та допомоги відповідним категоріям державних службовців та членам їх сімей згідно законодавства.

Іншим провідним державним органом у галузі соціально-трудоких відносин є Міністерство соціальної політики України, яке формує політику у сфері пенсійного забезпечення, організовуючи роботу підвідомчих органів, взаємодіючи з Пенсійним фондом у вирішенні питань щодо дотримання та вдосконалення норм законодавства про пенсійне забезпечення тощо.

Не менш важливим суб'єктом пенсійних правовідносин державних службовців є органи виконавчої влади у сфері пенсійного забезпечення, які встановлюють пенсії за особливі заслуги перед Україною особам, зазначеним у пунктах 2, 6-8 ст. 1 Закону «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» [75], чи членам їх сімей згідно законодавства. Інші суб'єкти пенсійних правовідносин державних службовців більш детально будуть охарактеризовані в наступних підрозділах дисертації.

Вважаємо, що у контексті нашого дослідження суттєве значення має не тільки визначення елементів структури суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців, а й безпосередньо специфічних умов і рис, завдяки яким ті чи інші суб'єкти мають право брати участь у правовідносинах. Йдеться, передусім, про правовий статус суб'єкта правовідносин. На думку К.С. Батигіна, зміст правового статусу розкривається через правосуб'єктність, основні законодавчо визначені права та обов'язки і відповідальність [76, с. 72]. Перший елемент, а саме правосуб'єктність, як вважають О.Ф. Скакун, М.І. Матузов й О.В. Малько, є передумовою (можливою умовою) виникнення у суб'єкта права бути стороною правовідносин [Див.: 77, с. 126; 13, с. 183]. При цьому, наприклад, інші науковці визначають правосуб'єктність як правовідносини [14, с. 140-146]. Ми поділяємо позицію авторів першого підходу, оскільки правосуб'єктність є характерною рисою суб'єкта правовідносин, що відображає можливу здатність особи бути суб'єктом права.

Традиційним є визначення правосуб'єктності через призму категорій «правоздатність» і «дієздатність». У рамках нашого дослідження пропонуємо використовувати поняття пенсійної правоздатності державного службовця як здатності державного службовця мати суб'єктивне право на пенсію й виконувати кореспондуючи цьому праву обов'язки. Під пенсійною дієздатністю державного службовця слід розуміти здатність державного службовця особисто вступати в пенсійні

правовідносини, своїми діями набувати право на пенсійне забезпечення, реалізовувати повноваження й нести визначені законодавством обов'язки, а також у законодавчому порядку відповідальність за неправомірну поведінку.

З огляду на вищевикладене, вбачається доцільним звернути увагу на роль таких складових правового статусу суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців, як законодавчо закріплені права й обов'язки. Основні права гарантуються Законами «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 16) та «Про державну службу» (ст. 11, розділ VII). Так, державний службовець, як і будь-яка застрахована в системі загальнообов'язкового державного страхування особа, має право:

1) отримати в установленому законодавством порядку свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

2) отримувати від страхувальника підтвердження про сплату страхових внесків, у тому числі в письмовій формі;

3) вимагати від страхувальника сплати страхових внесків, у тому числі в судовому порядку;

4) отримувати безоплатно відомості, внесені до його персональної облікової картки з системи персоніфікованого обліку та Державного реєстру, у тому числі інформацію, що відображає обсяг пенсійних коштів на його накопичувальному пенсійному рахунку в Накопичувальному фонді або індивідуальному пенсійному рахунку в недержавному пенсійному фонді – суб'єкті другого рівня системи пенсійного забезпечення, якщо застрахована особа обрала такий недержавний пенсійний фонд, та стан здійснення пенсійних виплат за формою, встановленою правлінням Пенсійного фонду;

5) звертатися із заявою до територіального органу Пенсійного фонду про уточнення відомостей;

- 6) обирати або змінювати страхову організацію, яка здійснює виплату довічних пенсій;
- 7) обирати порядок здійснення виплати пенсії;
- 8) оскаржувати дії страховальника, виконавчих органів Пенсійного фонду, їх посадових осіб тощо;
- 9) на отримання пенсійних виплат;
- 10) обирати та змінювати недержавний пенсійний фонд – суб'єкт другого рівня системи пенсійного забезпечення тощо.

Основні обов'язки передбачені Законами «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 16) та «Про державну службу» (ст. 10). Так, застрахована особа зобов'язана:

- 1) пред'являти свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на вимогу страховальника, посадових осіб виконавчих органів Пенсійного фонду;
- 2) надавати на вимогу страховальника, територіального органу Пенсійного фонду документи, що засвідчують відомості, які мають бути занесені або містяться в її персональній обліковій картці в системі персоніфікованого обліку та Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- 3) повідомляти територіальні органи Пенсійного фонду про зміну даних, що вносяться до її персональної облікової картки в системі персоніфікованого обліку та Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування, виїзд за межі держави та про обставини, що спричиняють зміну статусу застрахованої особи, протягом десяти днів з моменту їх виникнення;
- 4) укладати договір страхування довічної пенсії з обраною страховою організацією та не розривати цей договір протягом життя (крім випадків зміни страхової організації згідно із цим Законом) тощо.

Наступним не менш важливим елементом структури пенсійних

правовідносин державних службовців є об'єкт пенсійних правовідносин державних службовців. Очевидно, що об'єкт правовідносин – це матеріальні й нематеріальні блага, заради яких суб'єкти правовідносин реалізують свої суб'єктивні юридичні права й обов'язки, вступаючи в правовідносини. При цьому, на думку В.С. Андрєєва, об'єктом, зокрема пенсійних правовідносин, є суспільні відносини, які виступають у правовій формі, а саме: пенсії, допомоги, послуги та інші види забезпечення [78, с. 31]. Дану точку зору поділяють й І.В. Гущин [79, с. 108] та О.Д. Зайкін [31, с. 24]. Таким чином, об'єктом пенсійних правовідносин є матеріальне благо (грошове забезпечення) – пенсія й, відповідно, рішення про її призначення.

На думку О.П. Толмачова, пенсія – це щомісячна довгострокова виплата, яка призначається за рахунок державних коштів як основний засіб існування осіб, які досягли пенсійного віку, за вислугу років, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника [80, с. 18]. М.О. Буянова, З.О. Кондратьєва й К.М. Гусов під пенсією розуміють щомісячну грошову виплату, що надається громадянам при досягненні ними визначеного віку, настанням інвалідності, втраті годувальника, а також у зв'язку з довготривалою професійною діяльністю [8, с. 13]. М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова вважають, що пенсія – це щомісячна виплата, 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 годувальника [81, с. 209].

Отже, основними, на нашу думку, ознаками пенсії як об'єкта пенсійних правовідносин державних службовців, є (а) регулярність, (б) тривалість, (в) грошовий вимір, (г) виплата в законодавчо встановленому порядку при настанні страхових випадків тощо.

У той же час слід відзначити, що поняття «пенсія» часто відносять до категорії «соціальна допомога», проте, на нашу думку, пенсія не є соціальною допомогою, оскільки остання має разове або періодичне призначення в установлених законодавством випадках та розмірах за недостатності або тимчасової відсутності мінімального розміру грошового забезпечення, тоді як пенсія виплачується, виходячи з минулої суспільно значущої діяльності службовця й, відповідно, сплати єдиного соціального внеску або інших страхових зборів.

Важливим моментом, на нашу думку, є віднесення рядом науковців пенсій державних службовців до спеціальних, оскільки право на них, порядок призначення й виплати визначаються спеціальним законодавством, що ухвалене стосовно певних осіб, які виконують державні чи інші суспільно значимі функції [82]. На думку В.Я. Бурака та П.Д. Пилипенка, характерною рисою спеціальних пенсій є те, що вони виплачуються за рахунок коштів різних джерел: основна частина пенсії в розмірі, що визначений законодавством, виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України, а решта – за рахунок коштів Державного бюджету України [34, с. 214]. Проте інші вчені зазначають, що згідно законодавства право на пенсію за вислугу років мають державні службовці, судді тощо [83, с. 229].

У цілому ж спеціальні пенсії ототожнюють із пенсійними привілеями в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, які виплачуються державним службовцям, депутатам Верховної Ради, суддям, прокурорам тощо. Такі спеціальні пенсії вимагають додаткових внесків від вищезгаданих працівників у розмірі 3% від заробітної плати, але навіть цього не достатньо, щоб покрити додаткові витрати, оскільки при наявності 20 років стажу після досягнення пенсійного віку особа, яка має право на таку пенсійну пільгу, може отримати пенсію у розмірі 90% від своєї останньої заробітної плати.

На нашу думку, пенсію державного службовця можна віднести також і до групи пенсій за вислугу років, оскільки право на отримання пенсії державного службовця прямо пов'язане зі спеціальним стажем (вислугою), визначеним законодавством.

Щодо пенсії державного службовця по інвалідності слід відзначити, що державним службовцям, яких у період проходження державної служби визнано інвалідами I або II групи, призначається пенсія за наявності не менше 10 років стажу державної служби та страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Пенсія по інвалідності призначається в розмірі 80% суми їх заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Пенсія державного службовця у зв'язку з втратою годувальника призначається в разі смерті особи у період проходження державної служби за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які перебували на його утриманні (при цьому дітям – незалежно від того, чи перебували вони на утриманні померлого годувальника), на одного непрацездатного члена сім'ї у розмірі 70% суми заробітної плати померлого годувальника, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а на двох і більше членів сім'ї – 90% [84]. У разі смерті пенсіонера, який отримував пенсію державного службовця, особам, які здійснили його поховання, виплачується допомога на поховання в розмірі двомісячної пенсії, яку отримував пенсіонер на день його смерті.

Крім того, державному службовцю в разі виходу на пенсію відповідно до Закону «Про державну службу», у тому числі у передбачених законом випадках дострокового виходу на пенсію,

виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 10 посадових окладів за наявності стажу державної служби не менше 10 років, про що робиться запис у трудовій книжці. Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати 10 прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність. У разі зміни розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, здійснюється відповідний перерахунок максимального розміру пенсії [84].

Окрім проаналізованих вище суб'єктів та об'єкту пенсійних правовідносин державних службовців, важливе значення має зміст як основний структурний елемент правовідносин, оскільки саме зміст охоплює права та обов'язки суб'єктів пенсійних правовідносин державного службовця, які були перелічені раніше при характеристиці правового статусу суб'єктів. При цьому безпосередньо під терміном «право» розуміємо передбачену законодавством міру можливої поведінки суб'єкта у сфері пенсійного забезпечення (міру можливої поведінки державного службовця, направлену на отримання пенсії), яка підкріплена юридичним обов'язком іншого суб'єкта правовідносин. У цей же час у рамках дослідження під «обов'язком» слід розуміти передбачену законодавством й забезпечену можливим державним примусом міру необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта пенсійних правовідносин державного службовця в інтересах уповноваженого суб'єкта.

Отже, пенсійні правовідносини державних службовців характеризуються двостороннім зв'язком: одна сторона пенсійних правовідносин (державний службовець) має законодавчо визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), і, відповідно, на іншу

сторону (Пенсійний фонд України) покладені відповідні суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона). Так, для реалізації права на пенсію одного суб'єкта, а саме державного службовця, Пенсійний фонд України, як другий суб'єкт пенсійних правовідносин, зобов'язаний вчинити передбачені чинним законодавством дії, тобто призначити пенсію (або відмовити в її призначенні).

Отже, структура пенсійних правовідносин державних службовців є важливим елементом системи правовідносин з пенсійного забезпечення. При цьому сама система пенсійних правовідносин державних службовців потребує реформування та вдосконалення, зокрема, уніфікації та координації правил пенсійних планів працівників як приватного, так і державного секторів із запровадженням частково фондovаних або повністю фондovаних додаткових пенсійних систем через нагальну необхідність зменшити наявний на сьогодні фіскальний тиск і побудову соціально справедливої і рівної системи пенсійного забезпечення.

Виходячи з вищевикладеного, на наш погляд, актуальним є питання реформування пенсійної системи, у тому числі й пенсійного забезпечення державних службовців, передусім, в аспекті внесення змін до порядку призначення спеціальних пенсій. Так, згідно Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Пенсійний фонд і Державний бюджет несуть основні витрати на фінансування спеціальних (пільгових) пенсій для працівників, які працюють у шкідливих та важких умовах праці, покладаючи фінансування таких пенсій на роботодавців. Аналогічна ситуація має місце й у контексті спеціальних пенсій державним службовцям, депутатам Верховної Ради, суддям, прокурорам тощо. Тому очевидною є проблема боргового тягаря для юридичних осіб – роботодавців і фізичних осіб – платників податків, а також соціальної нерівності державних службовців та інших груп працівників при виході на пенсію. Звісно, уряд планує реформувати пенсійну систему в напрямі

підвищення соціальної справедливості та рівності, проте дане питання залишається актуальним, потребує подальшого вирішення з використанням позитивних моментів світового досвіду.

Очевидно, що під впливом історичних, економічних, соціальних і культурних факторів, системи (і, відповідно, їх структури) пенсійного забезпечення державних службовців суттєво різняться в різних країнах світу. Проте слід зазначити, що загалом проблеми даної сфери є подібними. Крім того, останнім часом має місце тенденція до уніфікації та координації правил пенсійних планів працівників як приватного, так і державного секторів із запровадженням частково фондovаних або повністю фондovаних додаткових пенсійних систем через нагальну необхідність зменшити наявний на сьогодні фіскальний тиск і побудову соціально справедливої і рівної системи пенсійного забезпечення [85, с. 3, 4].

Доцільно, на нашу думку, звернути увагу на позитивний досвід пенсійних правовідносин державних службовців у деяких країнах. Так, виходячи з того, що одним із мотиваційних засобів державного службовця сумлінно працювати на державній службі є саме пенсія, в Естонії уряд здійснив ряд доцільних реформ у пенсійному законодавстві. Наприклад, пенсія за віком державного службовця складається із загальної державної пенсії за віком з подальшим підвищенням при стажі служби: від 10 до 15 років – на 10%; від 16 до 20 років – на 20%; від 21 до 25 років – на 25%; від 26 до 30 років – на 40%; більше 30 років – на 50%. А в Чехії має місце система пенсійних бонусів, які нараховуються також у відповідності до стажу державної служби з урахуванням, що, на нашу думку, є дуже важливим, минулих дисциплінарних стягнень і премій чи інших заохочень тощо. Крім того, у таких країнах як Греція, Латвія чи Болгарія питання пенсійного забезпечення державних службовців регламентується загальним пенсійним законодавством на підставі пенсійного страхового

стажу [37, с. 110, 111]. Вважаємо, що саме запозичення досвіду згаданих країн створить умови для поширення соціальної рівності в громадянському суспільстві.

Не менш цікавою європейською практикою є створення в більшості країн ЄС спеціальних професійних пенсійних планів. Крім того, пенсійні правовідносини державних службовців або не регламентуються нормами загального пенсійного забезпечення, або відносяться й до загальної пенсійної системи, і до так званої додаткової системи пенсійного забезпечення державних службовців.

Доцільно звернути увагу на практику пенсійних правовідносин державних службовців у інших країнах світу. Так, згідно пенсійної реформи 2003 р. в Бразилії уряд запровадив комплексне коригування чинної на той час солідарної системи шляхом запровадження зборів з пенсіонерів (державних службовців), підняттям пенсійного віку, зменшенням коефіцієнтів заміщення та обмеженням виплат з одночасним запровадженням додаткових фондovаних пенсійних схем. Крім того, наприклад, у Кореї, Іспанії та деяких штатах США (у Каліфорнії, Флориді, Нью-Джерсі, Джорджії, Вісконсіні та в Нью-Йорку функціонують найбільші у світі пенсійні фонди) створені повністю фондovані або частково фондovані спеціальні схеми для державних службовців. Більшість подібних схем базується на планах із визначеними виплатами й не підлягає державному регулюванню щодо питань управління, інвестицій та фінансування. Нещодавнє дослідження показало, що 25% усіх державних службовців США не охоплені державною схемою, отже, саме спеціальні системи забезпечують базові та додаткові виплати [85, с. 4, 6].

На нашу думку, розглянуті вище аспекти пенсійних схем для державних службовців є адекватними та відповідними системі пенсійного забезпечення працівників приватного сектора, що створює рівні соціальні гарантії та умови для громадян незалежно від роду діяльності. Тому для

вирішення зазначених вище проблем, що виникають у процесі пенсійних правовідносин державних службовців в Україні, доцільно впроваджувати розглянуті позитивні моменти світових пенсійних реформ.

1.3 Особливості правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців

У сучасних умовах питання правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є одним із найважливіших аспектів адміністративної реформи та модернізації чинної нормативно-правової бази соціального забезпечення в Україні, оскільки на сьогодні має місце низка недоліків законодавчого характеру й диспропорцій у розмірах та порядку призначення спеціальних пенсій державним службовцям порівняно із загальною системою пенсійного забезпечення громадян.

Цілком закономірно, що саме неефективність правового регулювання пенсійних відносин державних службовців як специфічного суб'єкта правовідносин із пенсійного забезпечення зумовлює зростання соціальної напруги й нерівності серед громадян пенсійного віку, збільшення податкового тиску на працюючих громадян приватного сектора, поширення недовіри до апарату державної влади та держави в цілому й, відповідно, втрати престижу праці на державній службі, яка зараз дуже часто ототожнюється з корупцією та хабарництвом. Крім того, від якості правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців залежить результативність державної служби, оскільки необґрунтовано високі пенсії та рівень матеріального забезпечення державних службовців не стимулюють останніх до підвищення ефективності праці.

Негайного вдосконалення та реформування потребує механізм правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців, орієнтуючись на принципи демократичної правової держави та громадянського суспільства, а також на передовий досвід розвинутих країн Європи та світу, де мали місце вдалі пенсійні реформи.

Питання правового регулювання загалом та правового регулювання пенсійних правовідносин зокрема були предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Т.Г. Андрус'як, Д.М. Бахрах, І.І. Веремеєнко, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, Ю.М. Козлов, С.О. Комаров, В.В. Лазарєв, Н.В. Макарейко, О.В. Малько, М.І. Матузов, О.А. Машков, Н.Р. Нижник, О.В. Петришин, П.Д. Пилипенко, Є.Б. Ручкін, В.М. Сирих, О.Ф. Скакун, Ю.М. Старілов, В.Д. Ткаченко, Є.С. Фролов, В.М. Хропанюк, М.М. Шумило та ін. Проте малодослідженими є сутність та особливості правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців.

На нашу думку, визначення сутності правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців багато в чому залежить від розуміння загального поняття «правове регулювання», яке часто необдуманно вживають або ототожнюють з поняттями правового впливу чи управління. Так, Т.Г. Андрус'як ототожнює поняття «регулювання» та «вплив», зазначаючи, що правове регулювання є державно-владним впливом на суспільні відносини за допомогою правових засобів з метою їх упорядкування, утвердження, охорони й розвитку [86]. Ми категорично не погоджуємося з автором, вважаючи, що дані терміни несуть різне змістове навантаження, та поділяємо позицію інших учених, які розглядають правове регулювання як наслідок впливу права на учасників правового спілкування, як частину дії права з метою впорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин [Див.: 2, с. 121; 14, с. 404], чітко розрізняючи терміни «регулювання» та «вплив», підкреслюючи, що перше

є наслідком останнього. В.М. Сирих також вважає, що правове регулювання є діяльністю держави та суспільства, яке здійснюється в процесі підготовки й прийняття норм права, їх реалізації в конкретних відносинах з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [87, с. 148].

На думку О.Ф. Скакун, правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права й сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона та розвиток [13]. Автор розрізняє поняття «правове регулювання» та «правовий вплив», наголошуючи, що «термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь; термін «вплив» означає вплив на що-небудь за допомогою системи дій; смислове навантаження у цих 2-х категорій є близьким, частково збігається, але не є однозначним». При цьому безпосередньо під впливом автор розуміє «взятий у єдності та різноманітті весь процес впливу права на суспільне життя, свідомість і поведінку людей за допомогою як правових, так і неправових засобів» [13].

Крім того, для правильного розуміння наведених вище понять вважаємо важливим виокремлення основних відмінностей між правовим регулюванням та правовим впливом. Так, В.В. Копейчиков розрізняє правове регулювання та правовий вплив: (а) за предметом їх спрямованості; (б) за своїм механізмом [87, с. 217]. Проте більш ґрунтовними є визначені О.Ф. Скакун ключові відмінності правового регулювання від правового впливу: (1) за обсягом – предмет правового регулювання є вузьким предмета правового впливу, який охоплює відносини, що не регулюються правом, але на які поширюється дія права; (2) за змістом – правове регулювання обов'язково містить точний юридичний захід; (3) за механізмом реалізації права – правовий вплив

здійснюється за допомогою не тільки юридичних засобів, а й системи неюридичних (ідеологічних, психологічних, інформаційних та інших механізмів) [13]. При цьому слід зазначити, що подібна позиція щодо розмежування державного регулювання та впливу характерна й для багатьох інших науковців у галузі права (С.С. Алексєєва [89, с. 53], Ю.А. Тихомирова [90, с. 26], Р.Ф. Енгібаряна, Ю.К. Краснова [91, с. 242], В.С. Нерсесянца [92, с. 414] та інших.

Ми цілком поділяємо точку зору О.Ф. Скакун як щодо сутності правового регулювання, так і щодо необхідності чіткого розмежування понять «вплив» і «регулювання» та, виходячи з вищесказаного, пропонуємо визначити правове регулювання як діяльність держави щодо впорядкування різних сфер правовідносин шляхом прийняття та реалізації норм права із застосуванням сукупності правових засобів з метою юридичного закріплення, охорони, розвитку та досягнення стабільності суспільних відносин.

Для більш глибокого дослідження змісту правового регулювання вбачається доцільним виокремити основні його ознаки, звертаючись при цьому до наукових думок вітчизняних вчених. Ми погоджуємося з думкою О.Ф. Скакун, яка виділяє такі ознаки правового регулювання:

- є різновидом соціального регулювання;
- за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають правової форми (у юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки);
- конкретний характер (пов'язане з реальними відносинами);
- цілеспрямованість (спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права);
- здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;
- гарантує доведення норм права до їх виконання [13].

При цьому вважаємо необхідним до даного переліку додати ще декілька суттєвих ознак правового регулювання:

– обумовлене політичною, економічною та соціальною системами в державі;

– взаємопов'язане з рівнем розвитку громадянського суспільства в країні й, відповідно, правової культури громадян та посадових осіб державного апарату.

Достатньо обґрунтованим, на нашу думку, є виділений М.І. Іншим перелік ознак правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців, різновидом яких є, зокрема, пенсійні: (а) державно-владний характер правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців, оскільки саме держава в особі її уповноважених органів визначає та реалізує цей вид правового регулювання; (б) загальнообов'язковість, формальна визначеність, стабільність і забезпеченість державним примусом; (в) системна природа правового регулювання (реалізовується за допомогою різноманітних взаємопов'язаних юридичних засобів: норм права, нормативно-правових актів, актів офіційного тлумачення тощо); (г) наявність мети (належне впорядкування службово-трудових відносин) та спрямованість на досягнення відповідного результату (забезпечення ефективного виконання завдань та функцій держави); (д) охоплює й безпосередньо не пов'язані правовим регулюванням сфери (правосвідомість державних службовців, інформаційну сферу суспільства тощо); (е) тривалість у часі та наявність відносно самостійних етапів (у змістовому плані – правова регламентація й вплив права, у функціональному аспекті – формування нормативної основи правового регулювання, встановлення правових відносин, застосування та реалізація правових норм); (ж) можливість правового регулювання службово-трудових відносин у відповідних межах та в певних сферах безпосередньо його учасниками, а не лише в результаті діяльності

державних органів, наділених повноваженнями у формулюванні правових приписів [60, с. 378, 379].

Отже, узагальнюючи вищенаведені позиції науковців щодо ознак правового регулювання, необхідно зосередити свою увагу на характерних особливостях правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців:

- є різновидом правового регулювання службово-трудова правовідносин державних службовців;

- покликане упорядковувати пенсійні правовідносини специфічної категорії працівників – виключно державних службовців;

- за його допомогою набувають правової форми (за суб'єктами правовідносин закріплюються права та обов'язки, державою надаються гарантії щодо реалізації прав і встановлюються межі відповідальності за виконання покладених на суб'єкти обов'язків, а також розробляються засоби державного примусу на випадок неправомірної поведінки суб'єктів правовідносин);

- державно-владний характер (у пенсійних правовідносинах відсутні засади взаємності. Обов'язок органу, що здійснює пенсійне забезпечення, і відповідне суб'єктивне право пенсіонера не зумовлені певною дією пенсіонера у відповідь на дію органу. Останньому надане право вимагати певного виду пенсійного забезпечення за наявності встановлених законом підстав, а на відповідний орган покладено обов'язок надати його в суворій відповідності до норм пенсійного права, оскільки пенсія зазвичай призначається за трудову діяльність);

- загальнообов'язковий, конкретний, формально стабільний, цілеспрямований характер (при настанні страхового випадку (пенсійний вік державного службовця, інвалідність) державний службовець обов'язково вступає в правовідносини з державою в особі її уповноваженого органу з приводу пенсійного забезпечення. При цьому

порядок звернення, нарахування, призначення пенсії є конкретно визначеним на законодавчому рівні);

– цілеспрямованість (метою правового регулювання в даному випадку є забезпечення державою в особі відповідних її органів упорядкування та ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з однієї сторони, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншої);

– системна природа (оскільки правове регулювання пенсійних правовідносин здійснюється за допомогою відповідного механізму, який включає різноманітні взаємопов'язані принципи, акти реалізації прав та обов'язків й акти застосування норм права, а також за допомогою методів правового регулювання та різноманітних юридичних інструментів);

– довгостроковий характер (пенсії за віком призначаються довічно, незалежно від стану здоров'я, за винятком правовідносин з пенсійного забезпечення неповнолітніх дітей у зв'язку з втратою годувальника до досягнення ними 18-річного віку, а якщо вони навчаються, то до закінчення навчальних закладів, але не більше, ніж до досягнення ними 23 років) тощо.

На нашу думку, виходячи з того, що поняття правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є видовим поняттям правового регулювання, і на підставі розглянутих точок зору вчених-юристів щодо його ознак, можемо надати визначення правовому регулюванню пенсійних правовідносин державних службовців, під яким слід розуміти здійснювану державою діяльність щодо юридичного закріплення та впорядкування процесу виникнення, розвитку та припинення пенсійних правовідносин державних службовців, їх охорони за допомогою норм права й сукупності правових засобів з метою забезпечення державою в особі відповідних її органів ефективності

пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з однієї сторони, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншої.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що важливу роль у визначенні сутності правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців також відіграє постановка його мети (цілі). Так, значна кількість науковців досліджувала питання цільової спрямованості правового регулювання: у юридичній й політичній науці радянського періоду мета правового регулювання визначалася об'єднанням зусиль громадян, органів влади, підприємств, установ, організацій для вирішення завдань економічного, соціально-культурного й адміністративно-політичного характеру. На думку Л. Юзькова й Р. Кондратьєва, вихідною метою державного регулювання є забезпечення ефективного функціонування соціального організму [93, с. 75-86], ефективного функціонування та розвитку суспільства [94, с. 85]. Д.П. Зеркіна й В.Г. Ігнатова мету правового регулювання вбачають у наданні суспільству організованого функціонування у відповідності зі встановленими нормами, забезпеченні його адаптації до умов навколишнього середовища, а також можливого його вдосконалення й розвитку [95, с. 49] тощо.

У той же час В.К. Колпаков метою правового регулювання визначає встановлення та регламентацію таких взаємовідносин, якими кожній людині має бути гарантовано реальне додержання й охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення [1, с. 4]. Втім вважаємо доцільним чітко визначити регулюючого суб'єкта, на якого покладено завдання забезпечувати, гарантувати практичну реалізацію прав і контролювати виконання обов'язків, – державу в особі відповідних її органів. Даний недолік зникає у трактуванні Ю.М. Козлова, В.Г. Афанасьєва, Д.М. Бахраха та інших науковців, які визначають мету правового

регулювання у впливі держави на учасників взаємодії, що забезпечує впорядкування соціальної системи [Див.: 96, с. 34; 97, с. 25; 98, с. 5].

Узагальнюючи вищевказане, можемо зробити висновок, що метою правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є забезпечення державою, в особі відповідних її органів упорядкування, ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з однієї сторони, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншої.

Проте слід зазначити, що забезпечення відповідних умов для досягнення розглянутої вище мети правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців потребує, на наш погляд, виділення та дотримання обов'язкових етапів правового регулювання. Зокрема, С.О. Комаров виокремлює такі етапи: (1) прийняття норм права; (2) виникнення суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; (3) реалізація суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків у конкретній практичній поведінці учасників суспільних відносин; (4) застосування права [12, с. 383, 384]. Г.В. Атаманчук, виділяє такі етапи: (1) регламентування суспільних відносин; (2) дію юридичних норм; (3) реалізацію суб'єктивних прав і обов'язків; (4) застосування норм [99, с. 191-193]. У той же час, на думку О.Ф. Скакун, процес правового регулювання включає: (1) визначення загальної дії юридичних норм, які регламентують права, обов'язки, повноваження та відповідальність суб'єктів; (2) виникнення конкретних суб'єктивних прав і обов'язків (виникнення правовідносин); (3) можливу неправомірну поведінку суб'єктів, яка виявляється в правопорушеннях, санкціях за скоєні правопорушення тощо [13].

Втім, на наш погляд, для підвищення ефективності правового регулювання доцільно додати етап адаптації (конкретизації) суб'єктивних

прав і юридичних обов'язків (у відповідності до швидкоплинних змін у суспільних відносинах як у самій країні, так і за її межами – у процесі інтеграції до світового співтовариства з орієнтацією на світові стандарти в сферах державної служби, галузі соціального забезпечення, зокрема, пенсійних правовідносин тощо), а також етап гарантування (захисту) суб'єктивних прав і забезпечення юридичних обов'язків у разі порушення відповідних прав суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців.

Тому ми поділяємо позицію М.В. Макарейко, який визначає такі етапи правового регулювання: (1) регламентація правовідносин (видання відповідних нормативно-правових актів); (2) виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; (3) конкретизація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; (4) реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; (5) захист суб'єктивних прав і забезпечення юридичних обов'язків у разі порушення прав і свобод [100].

На основі вищезазначеного, пропонуємо вдосконалити наведений перелік етапів правового регулювання та застосувати його до сфери правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців, виділивши такі стадії:

- регламентація пенсійних правовідносин державних службовців;
- виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців;
- адаптація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців;
- реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців;
- гарантування та захист суб'єктивних прав і забезпечення юридичних обов'язків у разі порушення прав і свобод суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців.

Окрім організації процесу правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців за наведеними вище етапами, важливу роль у забезпеченні основних пенсійних прав та інтересів державних службовців відіграє механізм правового регулювання відносин з пенсійного забезпечення державних службовців. Але для подальшого його дослідження необхідно звернутися до положень загальної теорії держави і права з метою розкриття змісту поняття «механізм правового регулювання». Так, на думку І.П. Голосніченка, механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, через застосування яких реалізується вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державної виконавчої влади та включають: (1) норми права; (2) правові відносини; (3) акти тлумачення норм права; (4) акти реалізації правових норм і відносин [101]. М.В. Макарейко вважає, що механізм правового регулювання являє собою сукупність правових засобів, які організовують управлінські взаємовідносини відповідно до суспільно значущих завдань шляхом впливу [100]. На думку В.М. Корельського й В.Д. Перевалова, механізм правового регулювання являє собою систему юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відповідних суспільних відносин [102, с. 269].

Деякі науковці до елементів механізму правового регулювання відносять: (1) принципи та норми права; (2) акти офіційного тлумачення норм та застосування норм права; (3) правові відносини [103, с. 36], а С.С. Алексєєв – (1) юридичні норми; (2) правові відносини; (3) акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків; (4) нормативні юридичні акти; (5) правову культуру й правосвідомість [104, с. 35]. На наш погляд, віднесення вченим правосвідомості до складових механізму правового регулювання є дискусійним, оскільки правосвідомість охоплюється таким елементом механізму правового регулювання, як акти

тлумачення норм права, який більшістю авторів включається до складу механізму правового регулювання.

Узагальнюючи вищенаведене стосовно сутності та складу механізму правового регулювання, пропонуємо визначити механізм правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців як сукупність правових засобів, за допомогою яких реалізується мета правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців (як уже зазначалося раніше, забезпечення державою в особі відповідних її органів упорядкування та ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби й дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку).

Відповідно до елементів механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців віднесемо:

- норми права;
- принципи права;
- акти тлумачення норм права;
- акти реалізації правових норм.

При цьому варто відзначити думку І.І. Веремеєнко стосовно включення до механізму правового регулювання не безпосередню діяльність державних органів влади, а відповідних нормативних актів даних суб'єктів правовідносин, які спрямовуються на впровадження юридичних норм до практичного життя [105, с. 51]. Тому, погоджуючись з автором, вважаємо, що провідним складовим елементом механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є правові норми, під якими розуміють «обов'язкові для дотримання правила поведінки, встановлені чи санкціоновані державою та які в зовнішньому прояві постають у вигляді джерел права, передусім, нормативно-правових актів» [106, с. 14, 15].

Отже, правовідносини у сфері пенсійного забезпечення державних службовців регулюються правовими нормами, які містяться в різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах.

Основними засадничими положеннями у регулюванні пенсійних відносин є норма ст. 46 Конституції України: громадяни (у т.ч. і державні службовці) мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [107]. Зазначимо, що дане право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Важлива роль у правовому регулюванні відносин соціального забезпечення державних відносин, частиною якого є й пенсійні відносини, належить міжнародно-правовим нормам, які містяться у (а) Загальній декларації прав людини [108], у ст. 22 якої зазначено, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення й соціальний захист за умови настання обставин, яким закон надає правового значення (зокрема, інвалідність, старість); (б) Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права від 16 грудня 1966 р. [109] (відповідно до ст. 9 держави визнали право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування); (в) Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. [110]; (г) Декларації соціального прогресу і розвитку ООН від 11 грудня 1969 р. [111]; (д) Конвенціях МОП «Про дискримінацію» 1958 р. [112], № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» від 25 квітня 1955 р. [113], № 117 «Про основні цілі і норми соціальної політики» від 23 квітня 1964 р. [114], № 157 «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення» від 21 червня 1982 р. [115];

(д) Рекомендації МОП № 167 щодо встановлення міжнародної системи забезпечення прав у галузі соціального забезпечення від 20 червня 1983 р. [116]; (е) Європейській соціальній хартії від 3 травня 1996 р., № ETS 163 [117]; (є) Європейському кодексі соціального забезпечення від 16 квітня 1964 р., № ETS 48 [118] тощо.

Щодо національного законодавства, то цілком очевидно, що базовими, згідно з якими регулюються правові відносини державних службовців з пенсійного забезпечення, є Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» й «Про державну службу», якими встановлені пільгові умови набуття права на пенсію державними службовцями у відповідно вищих розмірах, ніж інших категоріям громадян пенсійного віку.

Слід відзначити, що згідно Закону «Про державну службу» для набуття права на пенсію державного службовця повинні бути виконані наступні вимоги:

– по-перше, державний службовець має досягти загального пенсійного віку, встановленого законодавством;

– по-друге, мати загальний страховий стаж, а також спеціальний стаж державної служби (щодо тривалості загального стажу, то він повинен становити для чоловіків 25 років, для жінок – 20 років, а спеціальний – не менше 10 років);

– по-третє, державний службовець має бути обов'язково звільненим із посади державного службовця й вийти на пенсію. Проте зазначимо, що у випадку, коли державного службовця було звільнено у зв'язку із засудженням за умисний злочин, учинений з використанням свого посадового становища, він позбавляється права на одержання спеціальної пенсії (пенсія призначається на загальних підставах). При одержанні державними службовцями інвалідності під час служби їм призначається й виплачується пенсія по інвалідності. Законом України «Про державну

службу» передбачено й пенсію у зв'язку із втратою годувальника. У разі смерті державного службовця вона призначається членам його сім'ї за наявності в померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років та загального трудового згідно з вимогами пенсійного законодавства.

Крім того, пенсійні правовідносини державних службовців регулюються нормами права, які містяться в спеціальних законах, що регламентують сферу державної служби, зокрема Законами України «Про прокуратуру України» [119], «Про міліцію» [120], «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» [121], «Про оперативно-розшукову діяльність» [122] та ін.

Навіть виходячи тільки з наведеного переліку нормативно-правових актів, які регламентують пенсійні правовідносини державних службовців, приходимо до висновку, що однією з головних особливостей пенсійних правовідносин державних службовців є поєднання в їх регулюванні як загальних (єдиних), так і відмінних (диференційованих) правил пенсійного забезпечення, що виникли в результаті відповідної уніфікації та диференціації правового регулювання пенсійних правовідносин.

Слід відзначити, що питання єдності та диференціації правового регулювання правовідносин ґрунтовно досліджувалося науковцями в галузі трудового права. Так, В.І. Прокопенко вважає, що диференціація трудового законодавства полягає в установленні державою відмінностей у змісті та обсязі прав і обов'язків суб'єктів трудових відносин на певних підставах [123, с. 83]. При цьому С.О. Іванов наголошує, що саме диференціація сприяє єдності трудового права, яка, у свою чергу, створює умови для диференціації правового регулювання [124, с. 317].

На нашу думку, у правовому регулюванні пенсійних правовідносин державних службовців єдність та диференціація норм права полягає в співвідношенні загальних норм (єдині, обов'язкові для всіх суб'єктів пенсійних правовідносин) і спеціальних (диференційовані: уточнення,

доповнення або виключення із загальних норм – виключно до державних службовців як особливого суб'єкта пенсійних правовідносин).

Крім того, вважаємо доцільним у процесі диференціації правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців виходити з таких принципів:

- зв'язку норм пенсійного законодавства з суспільно корисною діяльністю, зокрема, публічною службою;

- урахування суб'єктивних інтересів учасників пенсійних правовідносин державних службовців.

Тому очевидно, що підстави диференціації норм правового регулювання пенсійних правовідносин можуть бути як об'єктивними (правове регулювання пенсійних правовідносин застосовується до державних службовців незалежно від їх суб'єктивних якостей), так і суб'єктивними (правове регулювання пенсійних правовідносин застосовується, виходячи з особливих якостей державних службовців). Наприклад, О.В. Смирнов пропонує проводити диференціацію правового регулювання залежно від (а) сфери праці, (б) статево-вікових та інших особливостей працівників, (в) місця розташування організацій (територіальна диференціація) [125, с. 29], а Р.З. Лівшиць – за об'єктивними факторами (умови праці, природно-кліматичні умови тощо) та суб'єктивними (статево-вікові та фізіологічні особливості працівників) [126, с. 30].

Ми цілком поділяємо точку зору М. І. Іншина стосовно об'єктивної необхідності впровадження диференційованого правового регулювання службово-трудових відносин державних службовців (у тому числі, на нашу думку, й пенсійних) специфічними функціями і завданнями певного державного органу й, відповідно, існуванням особливостей під час проходження державної служби та реалізації управлінських завдань, які

роблять працю державних службовців особливою порівняно з іншими видами діяльності [60, с. 129].

При цьому, вважаємо, у процесі реформування механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців доцільно запровадити систему диференціації пенсійного забезпечення державних службовців, передусім, залежно від якості та ефективності виконуваних ними функцій і службових обов'язків. Саме такий тип диференціації правового регулювання пенсійних правовідносин буде добре узгоджуватися із загальною системою пенсійного забезпечення й не буде створювати підстав для поширення соціальної нерівності чи соціальної напруги в суспільстві, адже найважливішим аспектом удосконалення та реформування механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є ефективність правового регулювання.

На думку П.М. Рабіновича, ефективність правового регулювання – це співвідношення реальних результатів здійснення закону з його метою. При цьому автор наголошує, що при вираженні мети й результатів в однотипних показниках (які можуть бути емпірично виявлені, зафіксовані, обраховані) можна визначити ефективність правового регулювання в кількісній формі за допомогою вказаного співвідношення [127, с. 160]. Слід відзначити, що й з економічної точки зору ефективність традиційно визначається співвідношенням результату до витрат, які знадобилися для його досягнення, проте вираженими в грошових одиницях. Якщо затрати щодо правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців ще можна в певній мірі визначити кількісно (заробітна плата посадових осіб у сфері законодавчої та виконавчої влади, які безпосередньо регулюють дані відносини; обсяг пенсійного забезпечення з Державного бюджету тощо), то результат (наприклад, кількість прийнятих законодавчих актів, проведених реформ, наслідків модернізації механізму правовідносин тощо), на нашу думку, не можна однозначно та точно

виразити кількісно (кількісними показниками, співставними з показниками витрат), а лише за допомогою якісних показників. Тому, вважаємо, підхід вченого є досить абстрактним та незастосовним у сфері пенсійних правовідносин державних службовців.

Проте погоджуємося з ним відносно зумовленості та забезпеченості загальної ефективності правового регулювання ефективністю самого закону, ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування закону (ефективність правотворчості) та ефективністю діяльності щодо застосування й реалізації закону (ефективність правозастосування (правореалізації)) [127, с. 160].

Без сумнівів, ефективність правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є передумовою підвищення як результативності пенсійного забезпечення, так і ефективності державної служби в цілому. Отже, реформування механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців є невід'ємною складовою заходів з проведення адміністративної та пенсійної реформ в Україні, необхідність реалізації яких зумовлена, передусім, неналежним, на наш погляд, виконанням апаратом державної служби зобов'язань держави перед громадянським суспільством, які зазначені як у Конституції України, так і міжнародних правових актах; соціальною нерівністю серед пенсіонерів – колишніх державних службовців та інших працівників, а також відсутністю системності у чинній законодавчій базі.

Подібна ситуація, на нашу думку, потребує реалізації низки заходів щодо вдосконалення механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців, а саме:

- уніфікації норм пенсійного законодавства відповідно до європейських і світових стандартів;

- зменшенню «фінансового відриву» між пенсійним забезпеченням державних службовців і працівників приватного сектора, орієнтації

законодавчих реформ на усунення соціальної нерівності та несправедливості;

- диференціації норм пенсійного законодавства щодо спеціальних пенсій державним службовцям лише за суб'єктивними підставами, зокрема, якістю та ефективністю виконання службових обов'язків;

- систематизації норм пенсійного законодавства, їх неупередженості, цілеспрямованості, ясності і прозорості;

- перегляду чинної системи пенсійного забезпечення державних службовців, яка надмірно стимулює до роботи на державній службі людей передпенсійного віку, що перешкоджає «омолодженню» кадрів;

- переорієнтації прив'язки розміру пенсії державного службовця із заробітною платою, оскільки остання недостатньо пов'язана з якістю та результативністю праці;

- підвищенню ефективності підготовки нормативних актів, їх узгодженості та якості планування й прогнозування наслідків запровадження норм права;

- запровадженню дієвих механізмів моніторингу та контролінгу за виконанням нормативно-правових актів;

- оптимізації правотворчого процесу, посиленню нематеріального стимулювання посадових осіб у сфері законотворчої діяльності та вдосконаленню системи адміністрування законотворчої діяльності;

- запровадженню практики швидкого коригування та адаптації нормативно-правових актів у сфері пенсійного забезпечення до зміни умов внутрішнього та зовнішнього середовища;

- стимулюванню наукових досліджень і розробок у даній сфері;

- норми правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців мають бути виключно науково обґрунтованими, враховуючи соціальний та економічний аспекти тощо.

Висновки до розділу 1

Дослідження поняття та характерних рис пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах, їх структури та особливостей правового регулювання дозволило зробити певні висновки.

1. Пенсійні правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини майнового та довгострокового характеру, в яких суб'єкти мають взаємні права та обов'язки: один суб'єкт при настанні страхового випадку (пенсійного віку, інвалідності, втрати годувальника) реалізовує право на пенсію, а інший (відповідний компетентний орган) зобов'язаний нараховувати та виплачувати пенсію відповідно до чинного законодавства.

2. Пенсійні правовідносини державних службовців – це врегульовані нормами права фактичні відносини, що виникають між державними органами та особами, яким за законом надано право на отримання пенсії державного службовця, щодо надання грошових виплат та пільг.

3. Пенсійні правовідносини державних службовців характеризуються такими ознаками:

– мають розподільчий характер, оскільки в юридичній формі виражають і закріплюють економічні відносини перерозподілу витрат відповідних грошових коштів;

– регулюються нормами як загального, так і спеціального пенсійного законодавства;

– мають майновий характер у вигляді грошових коштів, оскільки пов'язані з матеріальним забезпеченням осіб, перелік яких визначений законодавством;

– тривалий характер пенсійних правовідносин державних службовців виражається у відсутності обмеження у часі;

– індивідуалізований характер (він виражається у тому, що обсяг права на соціальне забезпечення конкретної особи зумовлюється саме

періодом її трудової діяльності на посадах, віднесених законом до державної служби);

– диференційований характер пенсійних правовідносин державних службовців (диференціація відбувається залежно від заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування);

– мають вольовий характер, у якому проявляється як воля держави, так і самих учасників пенсійних правовідносин;

– наявність спеціального порядку 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 р. за № 6 «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії» та ст. 37-1 Закону «Про державну службу».

4. Здійснено класифікацію суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців на:

– державних службовців;

– органи державної влади, які здійснюють процедурні дії з реалізації права на пенсію, виконують функції матеріального забезпечення пенсіонерів та наділені визначеною законодавством компетенцією щодо здійснення владних дій адміністративно-розпорядчого характеру (основні органи – Міністерство соціальної політики України, Пенсійний фонд України, а також другорядні: територіальні органи виконавчої дирекції Пенсійного фонду, органи пенсійного забезпечення різних відомств, фінансові органи країни тощо);

– органи державної влади, які здійснюють процесуальні дії щодо захисту права державного службовця на пенсію, у разі порушення такого права (прокуратура, міліція, суд).

5. Державний службовець – це фізична особа-громадянин України з відповідним рівнем освіти та професійної підготовки, яка пройшла конкурсний відбір на конкретну державну посаду й виконує функції державного органу та покладені на неї обов'язки у визначеному законодавством та укладеним договором порядку на платній основі за рахунок бюджетних коштів.

6. Правове регулювання пенсійних правовідносин державних службовців – це здійснювана державою діяльність щодо юридичного закріплення та впорядкування процесу виникнення, розвитку та припинення пенсійних правовідносин державних службовців, їх охорони за допомогою норм права й сукупності правових засобів з метою забезпечення державою в особі відповідних її органів ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з однієї сторони, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншої.

7. До характерних особливостей правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців належать такі:

- є різновидом правового регулювання службово-трудоових правовідносин державних службовців;

- покликане упорядковувати пенсійні правовідносини специфічної категорії працівників – виключно державних службовців;

- за його допомогою набувають правової форми (за суб'єктами правовідносин закріплюються права та обов'язки, державою надаються гарантії щодо реалізації прав і встановлюються межі відповідальності за виконання покладених на суб'єкти обов'язків, а також розробляються засоби державного примусу на випадок неправомірної поведінки суб'єктів правовідносин);

- державно-владний характер;

– загальнообов’язковий, конкретний, формально стабільний, цілеспрямований характер (при настанні страхового випадку (пенсійний вік державного службовця, інвалідність) державний службовець обов’язково вступає в правовідносини з державою в особі її уповноваженого органу з приводу пенсійного забезпечення. При цьому порядок звернення, нарахування, призначення пенсії є конкретно визначеним на законодавчому рівні);

– цілеспрямованість (метою правого регулювання в даному випадку є забезпечення державою в особі відповідних її органів упорядкування та ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з однієї сторони, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншої);

– системна природа (оскільки, правове регулювання пенсійних правовідносин здійснюється за допомогою відповідного механізму, який включає різноманітні взаємопов’язані принципи, акти реалізації прав та обов’язків й акти застосування норм права, а також за допомогою методів правового регулювання і різноманітних юридичних інструментів);

– довгостроковий характер (пенсії за віком призначаються довічно, незалежно від стану здоров’я, за винятком правовідносин з пенсійного забезпечення неповнолітніх дітей у зв’язку із втратою годувальника до досягнення ними 18-річного віку, а якщо вони вчаться, то до закінчення навчальних закладів, але не більше, ніж до досягнення ними 23 років).

8. Механізм правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців – це сукупність правових засобів, способів, за допомогою яких реалізовується мета правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців, яка полягає в забезпеченні державою, в особі відповідних її органів, ефективності пенсійних правовідносин державних службовців для підвищення престижу державної

служби, а також дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку.

9. Механізм правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців потребує вдосконалення шляхом застосування таких заходів:

- здійснення уніфікації норм пенсійного законодавства відповідно до європейських і світових стандартів;

- зменшення «фінансового відриву» між пенсійним забезпеченням державних службовців і працівників приватного сектора, орієнтація законодавчих реформ на усунення соціальної нерівності та несправедливості;

- запровадження диференціації норм пенсійного законодавства щодо спеціальних пенсій державним службовцям лише за суб'єктивними підставами, зокрема, якістю та ефективністю виконання службових обов'язків;

- здійснення систематизації норм пенсійного законодавства, їх неупередженості, цілеспрямованості, ясності і прозорості;

- перегляд чинної системи пенсійного забезпечення державних службовців, яка надмірно стимулює до роботи на державній службі людей передпенсійного віку, що перешкоджає «омолодженню» кадрів;

- підвищення ефективності підготовки нормативних актів, їх узгодженості та якості планування й прогнозування наслідків запровадження норм права;

- запровадження дієвих механізмів моніторингу та контролінгу за виконанням нормативно-правових актів;

- оптимізація правотворчого процесу, посилення нематеріального стимулювання посадових осіб у сфері законотворчої діяльності та вдосконалення системи адміністрування законотворчої діяльності;

– запровадження практики швидкого коригування та адаптації нормативно-правових актів у сфері пенсійного забезпечення до зміни умов внутрішнього та зовнішнього середовища.

РОЗДІЛ 2

ЗМІСТ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1 Поняття і способи визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців

На сучасному етапі реформування пенсійної системи в Україні важливе значення має вдосконалення нормативно закріпленої системи прав та обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин, у тому числі і державних службовців, адже саме через призму встановлених та гарантованих державою прав узгоджуються інтереси всіх учасників взаємодії, а через чітке та обґрунтоване формулювання обов'язків сторін забезпечується ефективна й відповідальна реалізація пенсійних правовідносин у суспільстві.

У даному контексті очевидною є необхідність дослідження поняття «зміст пенсійних правовідносин державних службовців» і, відповідно, способів його визначення, від яких прямо залежить результативність упровадження пенсійної реформи як у сфері публічної служби, так і в інших сферах зайнятості. Крім того, на шляху інтеграції до європейського співтовариства доцільним є використання в Україні поряд з традиційними новітніх способів правового регулювання пенсійних правовідносин, зокрема, договірної форми, яка поширена в системі недержавного пенсійного забезпечення і в якій беруть участь не тільки працівники приватного сектора, а й державні службовці багатьох країн Європи та світу.

Дослідження сутності змісту правовідносин соціального забезпечення, у тому числі й пенсійних, знаходить відображення в наукових працях багатьох вітчизняних та іноземних учених, таких як В.С. Андрєєв, Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк, К.М. Гусов, О.Д. Зайкін,

М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, М.І. Іншин, М. М. Клемпарський, М.В. Кравчук, Л.І. Лазор, Є.Є. Мачульська, С. . Прилипко, П.Д. Пилипенко, С.Н. Сивак, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Б.С. Стичинський, Е.Г. Тучкова, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін. У той же час способи визначення змісту правовідносин вивчали такі вчені: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.В. Зайчук, Р.І. Іванова, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, Р.З. Лівшиць, Н.В. Макарейко, О.В. Малько, М. . Матузов, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, Г.В. Татаренко, Л.С. Явич та ін.

Проте, незважаючи на значний доробок авторів із даної проблематики, характерною є фрагментарність та очевидна недостатність досліджень сутності та способів визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців в умовах реформування й модернізації пенсійної системи України. Дана ситуація зумовлює необхідність проведення комплексного аналізу системи прав та обов'язків державних службовців та уповноважених державних органів у сфері пенсійного забезпечення з акцентом на використання сучасних способів правового регулювання, які дозволяють досягти соціальних стандартів європейського рівня та забезпечити ефективне функціонування пенсійної системи в транзитивних умовах ринкової економіки.

Для більш глибокого вивчення сутності та чіткого формулювання поняття змісту пенсійних правовідносин державних службовців необхідно, передусім, дати визначення родовому поняттю «зміст правовідносин». Так, М.Л. Захаров і Є.Г. Тучкова вважають, що формою правовідносин виступають суб'єктивні юридичні права та обов'язки, а їх змістом – фактична правомірна поведінка суб'єктів, які ці права та обов'язки реалізують. При цьому автори наголошують, що права та обов'язки активно діють на зміст, таким чином формуючи його [128, с. 137]. Дану точку зору поділяють також М.Г. Александров [129, с. 502] та Л.С. Явич [130, с. 123].

Натомість інші науковці, зокрема О.В. Зайчук й Н.М. Оніщенко [56], С.С. Алексєєв [131, с. 253], під змістом правовідносин розуміють сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин.

Як бачимо, у науковій літературі сформувалося дві протилежні точки зору на сутність змісту правовідносин, проте більшість авторів підходять до даної проблеми більш глибоко, об'єднуючи чи доповнюючи аспекти даних ключових підходів. Наприклад, М.В. Кравчук вважає, що необхідно розрізняти фактичний і юридичний (основний) зміст правовідносин, при цьому під першим розуміючи поведінку суб'єктів, тобто діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки сторін, а під другим – суб'єктивні права та суб'єктивні обов'язки [132, с. 177].

Дану точку зору поділяє й К.Г. Волинка, уточнюючи, що фактичний зміст правовідносин охоплює «фактичні економічні, політичні, культурні, управлінські, сімейні та інші відносини, які отримали через опосередкування правовими нормами свою юридичну форму», а юридичний зміст правових відносин – це «взаємозв'язок зафіксованих у нормах права суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин» [133].

Аналогічну позицію займають і В.М. Кириченко та О.М. Куракін, надаючи, проте, дещо інші визначення складовим змісту правовідносин. Так, на їх думку, юридичний зміст правовідносин відображає передбачені нормами права реальні можливості суб'єктів правовідносин щодо здійснення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, тоді як фактичний – фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки [134]. При цьому науковці звертають увагу на те, що юридичний зміст є ширшим поняттям, оскільки охоплює невизначену кількість можливостей, і визначає, як правовідносини повинні відбуватися, на відміну від

фактичного змісту, який віддзеркалює виключно один реальний варіант дій.

Слід відзначити, що зовсім іншу позицію займає О.Ф. Скакун, стверджуючи, що зміст – це суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правовідносин, а структура змісту – спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності [13]. Втім ми не погоджуємося з нею, вважаючи некоректним включення структури змісту до складу останнього, оскільки структура характеризує сукупність складових частин системи й спосіб взаємозв'язку між ними, але не є безпосередньо системним елементом.

Окрім розглянутих юридичного та фактичного (матеріального) змісту правовідносин, деякі науковці виділяють вольовий [Див.: 135, с. 44, 45; 77, с. 490], який включає в себе вольові акти суб'єктів правовідносин та держави. Проте, на нашу думку, подібне виокремлення не є конструктивним, оскільки волевиявлення учасників правовідносин у суб'єктивному праві безпосередньо охоплюється поняттям фактичного змісту, розглянутого вище, а вольові акти держави проявляються у формі правових норм, тобто в об'єктивному праві.

Отже, на нашу думку, змістом правовідносин є поєднання юридичної та фактичної (матеріальної) складової, при чому під першою розуміємо сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин, а під другою – фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Виходячи з вищезазначеного, підґрунтям для вивчення юридичного змісту правовідносин є розуміння ключових понять, зокрема, «суб'єктивне право» та «суб'єктивний обов'язок». Так, М.Л. Захаров і Є.Г. Тучкова вважають, що суб'єктивне право – це вид та міра можливої поведінки

особи, що знаходить відображення в наступних можливостях: (1) здійснювати певні дії; (2) вимагати здійснення відповідних дій від інших учасників правовідносин; (3) звертатися за захистом власного порушеного права. У той же час під юридичним обов'язком автори розуміють установлену для задоволення суб'єктивного права поведінку суб'єкта правовідносин, яка виявляється в необхідності: (а) здійснення певних обов'язкових дій; (б) утримання від дій, якими можуть бути порушені права інших осіб; (в) відповідальності за скоєне правопорушення [81, с. 137].

Даної думки притримується й М.В. Кравчук, акцентуючи увагу й на такій особливості суб'єктивного права (на відміну від юридичного обов'язку), як можливості його використання на свій розсуд (можливості відмовитися від використання суб'єктивного права), окрім випадків, коли суб'єктивне право збігається із суб'єктивним обов'язком. На відміну від суб'єктивного права, від виконання юридичного обов'язку не можна відмовитися, оскільки відмова від виконання або неналежного виконання є підставою для юридичної відповідальності та застосування засобів державного примусу.

При цьому автор виділяє 3 правомочності, які охоплює суб'єктивне право: (а) правомочність на власні дії; (б) правомочність на чужі дії (право вимагати виконання зобов'язань); (в) правомочність на можливість приведення в дію примусу державного апарату проти особи, котра не виконала свої зобов'язання [132, с. 178].

Цікавим є підхід вітчизняних учених О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенка до трактування даних понять. Вони, зокрема, докладно роз'яснюють сутність суб'єктивного права, ототожнюючи його з наданою й гарантованою державою мірою (межею) можливої (дозволеної) поведінки особи із задоволення своїх законних інтересів, передбачених об'єктивним правом. При цьому науковці підкреслюють, що, на відміну від

об'єктивного права (система реально існуючих юридичних норм), суб'єктивне виступає як «право, що належить лише певному суб'єкту й реалізовується не інакше як за волевиявленням цієї особи» [56]. На нашу думку, слід акцентувати увагу на тому, що суб'єктивне право, будучи мірою дозволеної поведінки, не означає можливість довільної його реалізації суб'єктом правовідносин, а залежить від багатьох інших норм права.

Стосовно юридичного обов'язку, то указані вчені в цілому підтримують точку зору попередніх авторів, проте інакше формулюють його визначення. Так, під юридичним обов'язком пропонують розуміти «передбачену законом необхідність певної поведінки однієї особи – суб'єкта правовідносин в інтересах іншої, що має відповідне право» та позиціонують юридичний обов'язок як «особливий, передбачений законом вид поведінки однієї зобов'язаної особи стосовно іншої, що має відповідні права» [56]. Ми поділяємо вказану точку зору, оскільки очевидною та закономірною є ситуація, коли кожен громадянин діє не тільки, виходячи з власних потреб та інтересів, а й у межах інтересів інших громадян.

Дещо відмінним є підхід О.Ф. Скакун до розгляду змісту правовідносин. Вона вважає, що суб'єктивним правом є «передбачені для уповноваженої особи вид і міра можливої або дозволеної поведінки, забезпечені відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб» [13], тобто, на відміну від попередників, науковець не ототожнює поняття можливої та дозволеної поведінки, що, на нашу думку, є слушним моментом, оскільки не будь-яка можлива дія є дозволеною з точки зору законодавства країни. Крім того, автор більш ґрунтовно характеризує сутність правомочності на власні дії, розкриваючи її зміст й у праві на прийняття юридичних рішень, а також доповнює право приведення в дію апарату примусу держави проти зобов'язаної особи (право на примусове

виконання обов'язку) можливістю користуватися на його підставі певними соціальними благами.

Щодо юридичного обов'язку, то О.Ф. Скакун визначає його як «передбачений для зобов'язаної особи та забезпечений можливістю державного примусу вид і міру необхідної поведінки, яку потрібно виконувати в інтересах уповноваженої особи, яка має відповідні суб'єктивні права» [13]. На нашу думку, саме таке визначення більш повно розкриває сутність юридичного обов'язку поряд з виділеними автором його основними компонентами, а саме: необхідністю (1) здійснювати певні дії або утримуватися від них, (2) відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта, (3) нести відповідальність за невиконання цих вимог, (4) не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, щодо якого він має право [13].

Відзначимо й те, що залежно від того, який вид поведінки передбачений диспозицією правової норми, юридичні обов'язки поділяються на активні (вчинення позитивних дій в інтересах уповноваженого суб'єкта) і пасивні (невчинення заборонних дій) [134].

Узагальнюючи вищесказане, можемо зробити висновок, що суб'єктивне право відображає міру можливої та дозволеної поведінки тоді, як суб'єктивний юридичний обов'язок – міру необхідної (обов'язкової) поведінки учасника правовідносин, забезпеченої можливістю державного примусу. При цьому вважаємо доцільним підкреслити, що як суб'єктивні юридичні обов'язки, так і суб'єктивні права покладаються та надаються лише конкретним суб'єктам і мають місце у визначених правовідносинах. Крім того, важливою особливістю змісту правовідносин є той факт, що кожному законодавчо визначеному суб'єктивному праву кореспондує певний юридичний обов'язок, і навпаки: кожному законодавчо встановленому суб'єктивному юридичному обов'язку відповідає певне суб'єктивне право учасника правовідносин. У той же час підкреслимо, що

у більшості видів правовідносин кожен суб'єкт є носієм одночасно і прав, і обов'язків, тобто учасники є взаємно уповноваженими й зобов'язаними, при чому реалізація інтересів учасників відбувається лише у процесі тісної взаємодії.

Більш вузьким за обсягом є поняття змісту правовідносин у сфері соціального забезпечення, дослідженню сутності якого також присвячено чимало праць науковців. Так, Л.І. Лазор, С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко вважають, що у правовідносинах із соціального забезпечення необхідно виокремлювати матеріальний (фактична поведінка суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері соціального забезпечення) та юридичний (можливість певних дій уповноваженого суб'єкта, необхідність певних дій або потреба утриматися від заборонених дій зобов'язаного суб'єкта) зміст [136, с. 176]. При цьому, на їх думку, особливістю правовідносин із соціального забезпечення є те, що один суб'єкт, зокрема громадянин – фізична особа, володіє правом на одержання відповідних видів соціального забезпечення, а інший (держава в особі уповноважених органів влади) зобов'язаний надати йому відповідне забезпечення у зв'язку з кожним видом соціального забезпечення.

Крім того, слід відзначити, що суб'єктивні права громадян у правовідносинах із соціального забезпечення являють собою право вимагати надання того чи іншого виду соціального забезпечення в установленому законодавством порядку й розмірі, та здійснення інших дій з метою реалізації громадянином відповідних можливостей (наприклад, перерахунок пенсії, індексація тощо). У свою чергу, уповноважені державні органи в сфері соціального забезпечення зобов'язані проводити грошові виплати, надавати пільги та послуги в установленому законом обсязі у конкретні строки та порядку, а також мають право застосовувати санкції, наприклад, утримання з пенсії чи її припинення тощо. На відміну

від юридичних обов'язків переважно матеріального характеру уповноважених державних органів, на громадян покладаються обов'язки з дотримання правил процедурно-процесуального порядку, а саме: (а) надавати достовірні та правильно оформлені документи; (б) повідомляти про зміни, що впливають на розмір грошової виплати або зумовлюють її припинення; (в) своєчасно з'являтися на медико-соціальну експертну комісію тощо [81, с. 137].

Отже, на нашу думку, зміст правовідносин із соціального забезпечення – це сукупність матеріального та юридичного змісту, які є взаємодоповнюючими. При цьому під матеріальним пропонуємо розуміти фактичну можливу та дозволену поведінку суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері соціального забезпечення, а під юридичним – закріплену законодавством можливість, забезпечену державним примусом необхідність певних дій чи потребу утримання від них суб'єкта правовідносин із соціального забезпечення.

Видовим поняттям змісту правовідносин із соціального забезпечення є зміст пенсійних правовідносин, який, виходячи з вищесказаного, також базується на двох компонентах – юридичному та фактичному (матеріальному) змісті [Див.: 137, с. 71-73; 138, с. 69], проте, зважаючи на специфіку даного виду соціального забезпечення, має свої особливості.

На думку І.М. Сироти, особливістю пенсійних правовідносин є чітке розмежування правомочної та обов'язкової сторін. Суб'єктивне право на пенсію є мірою можливої (дозволеної) поведінки, забезпеченої державою, яка виражається в (1) можливості визначеної поведінки самого суб'єкта права на пенсію як правомочного; (2) можливості суб'єкта права на пенсію як правомочного вимагати визначеної поведінки зобов'язаних осіб органів, які здійснюють пенсійне забезпечення; (3) можливості суб'єкта права на пенсію звернутися до державних органів (виконавчої влади або суду) за

допомогою та захистом свого порушеного права [137, с. 71]. На відміну від наведеного, К.М. Гусов зазначає, що змістом пенсійних правовідносин є комплекс прав та обов'язків його суб'єктів, установлених законодавством про соціальне забезпечення [32, с. 73]. Проте ми вважаємо некоректним вживання в даному визначенні узагальненого поняття «законодавство про соціальне забезпечення». Доцільніше, на нашу думку, використовувати дефініцію «законодавство про пенсійне забезпечення».

Достатньо ґрунтовним є аналіз змісту пенсійних правовідносин, проведений М.Л. Захаровим та Є.Г. Тучковою, які в суб'єктивне право громадян у пенсійних правовідносинах включають: (1) правомочність на вибір певного виду пенсії, на її щомісячне отримання в установленому законодавством розмірі (розміри пенсій жорстко нормовані державою та не можуть установлюватися за згодою сторін) та згідно обраного громадянином способу отримання (вдома, у відділенні поштового зв'язку, у банку тощо); (2) правомочність вимагати перерахунок пенсії у зв'язку зі збільшенням стажу та заробітної плати, переводу з одного виду пенсії на інший тощо [81, с. 146, 147].

Цікавим у даному контексті є запропонований М.М. Шумилом поділ прав та обов'язків суб'єктів пенсійних процедурних правовідносин на основні та супровідні (супроводжують основні права та обов'язки). Дану необхідність автор пояснює тим, що «для одного суб'єкта (пенсіонера) право є основним, а обов'язок супровідним, і навпаки, для іншого суб'єкта (органу спеціальної компетенції) право є супровідним, а обов'язок основним», тобто спочатку виникає основне право суб'єкта, який претендує на пенсію (спеціальна правоздатність), потім – супровідне право органу спеціальної компетенції (перевірка юридичних фактів, які дають право особі на отримання пенсії), далі – супровідний обов'язок суб'єкта, який претендує на пенсію (надання органу спеціальної компетенції відповідним чином оформлені юридичні факти, що підтверджують

спеціальну правоздатність), далі – основний обов’язок органу спеціальної компетенції (забезпечення реалізації спеціальної правоздатності) [63, с. 117, 118].

Ми цілком підтримуємо достатньо конструктивну та новітню в пенсійному праві позицію автора, проте, виходячи з проблематики нашого дослідження, вважаємо можливим абстрагування та розгляд прав та обов’язків суб’єктів пенсійних правовідносин загалом без поділу на основні та супровідні.

Отже, узагальнюючи вищенаведене, пропонуємо під змістом пенсійних правовідносин розуміти сукупність взаємопов’язаних і взаємодоповнюючих прав й обов’язків суб’єктів пенсійних правовідносин і фактично можливої та дозволеної їх поведінки, у межах якої реалізуються суб’єктивні права та юридичні обов’язки у сфері пенсійного забезпечення. Проте як і пенсія є лише одним із видів соціального забезпечення, так і пенсійне забезпечення доцільно розглядати за його різновидами, керуючись передусім критерієм «суб’єкти» та «об’єкти правовідносин», про які йшлося в попередньому розділі дисертаційного дослідження. Зокрема, специфічним суб’єктом пенсійних правовідносин, як уже визначалося раніше, є державні службовці й, відповідно, об’єктом – спеціальна пенсія при настанні таких страхових випадків, як досягнення пенсійного віку, інвалідність тощо. Тому вважаємо доцільним розглянути окремо зміст пенсійних правовідносин державних службовців, який на сьогодні лише фрагментарно знаходить відображення в працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

На підставі аналізу та узагальнення охарактеризованих вище підходів щодо визначення сутності змісту правовідносин із соціального забезпечення та пенсійних правовідносин, ми пропонуємо власне трактування поняття «зміст пенсійних правовідносин державних службовців», під яким розуміємо комплекс кореспондуючих прав й

обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців і фактично можливої та дозволеної їх поведінки, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері пенсійного забезпечення державних службовців. У той же час нагадаємо, що суб'єктами пенсійних правовідносин державних службовців виступають власне посадовці та працівники публічної служби, а також держава в особі уповноважених державних органів, перелік яких був наведений при розгляді суб'єктів у структурі правовідносин державних службовців із пенсійного забезпечення.

На нашу думку, доцільно підкреслити, що особливістю змісту пенсійних правовідносин державних службовців є чітко визначений зв'язок між учасниками правовідносин: одна сторона (державний службовець) має законодавчо визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), й, відповідно, на іншу (Пенсійний фонд України та інші державні органи) покладені відповідні суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона). Наприклад, для реалізації права на пенсію одного суб'єкта, а саме державного службовця, Пенсійний фонд України, як другий суб'єкт пенсійних правовідносин, зобов'язаний вчинити передбачені чинним законодавством дії, тобто призначити пенсію (або відмовити в її призначенні).

Слід зазначити, що основні суб'єктивні права та обов'язки учасників пенсійних правовідносин гарантуються Законами «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 16) та «Про державну службу» (статті 10, 11, розд. VII). Так, державний службовець, як і будь-яка інша застрахована в системі загальнообов'язкового державного страхування особа, має наступні права:

- отримати в установленому законодавством порядку свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- отримувати від страхувальника підтвердження про сплату

страхових внесків, у тому числі в письмовій формі;

- вимагати від страхувальника сплати страхових внесків, у тому числі в судовому порядку;

- отримувати безоплатно відомості, внесені до її персональної облікової картки з системи персоніфікованого обліку та Державного реєстру, у тому числі інформацію, що відображає обсяг пенсійних коштів на її накопичувальному пенсійному рахунку в Накопичувальному фонді або індивідуальному пенсійному рахунку в недержавному пенсійному фонді – суб'єкті другого рівня системи пенсійного забезпечення, якщо застрахована особа обрала такий недержавний пенсійний фонд, та стан здійснення пенсійних виплат за формою, встановленою правлінням Пенсійного фонду;

- звертатися із заявою до територіального органу Пенсійного фонду про уточнення відомостей;

- обирати або змінювати страхову організацію, яка здійснює виплату довічних пенсій;

- обирати порядок здійснення виплати пенсії;

- оскаржувати дії страхувальника, виконавчих органів Пенсійного фонду, їх посадових осіб;

- на отримання пенсійних виплат тощо.

Окрім наведених суб'єктивних прав слід звернути увагу й на регламентоване Законом «Про державну службу» право державних службовців на соціальний і правовий захист відповідно до статусу державного службовця.

Державний службовець, як застрахована особа, зобов'язаний:

- пред'являти свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на вимогу страхувальника, посадових осіб виконавчих органів Пенсійного фонду;

- надавати на вимогу страхувальника, територіального органу

Пенсійного фонду документи, що засвідчують відомості, які мають бути занесені або містяться в його персональній обліковій картці в системі персоніфікованого обліку та Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування;

– повідомляти територіальні органи Пенсійного фонду про зміну даних, що вносяться до його персональної облікової картки в системі персоніфікованого обліку та Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування, виїзд за межі держави та про обставини, що спричиняють зміну статусу застрахованої особи, протягом десяти днів з моменту їх виникнення;

– укласти договір страхування довічної пенсії з обраною страховою організацією та не розривати цей договір протягом життя (крім випадків зміни страхової організації згідно із цим Законом) тощо.

Оскільки суб'єктом пенсійних правовідносин державних службовців виступає не лише державний службовець, вважаємо доцільним розглянути суб'єктивні права та обов'язки й іншої сторони, якою у більшості випадків виступає Пенсійний фонд України. Так, згідно ст. 64 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Пенсійний фонд має право:

– отримувати безоплатно від органів державної влади, установ і організацій відомості, пов'язані з нарахуванням, обчисленням та сплатою страхових внесків, а також інші відомості, необхідні для виконання ними функцій щодо пенсійного забезпечення;

– застосовувати фінансові санкції, передбачені законом, нараховувати пеню і стягувати з платників страхових внесків несплачені суми страхових внесків;

– порушувати в установленому законом порядку питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування тощо.

Як уже наголошувалося раніше, кожному праву кореспондує певний обов'язок. Так, Пенсійний фонд як суб'єкт пенсійних правовідносин державних службовців зобов'язаний:

- здійснювати функції щодо призначення (перерахунку), забезпечення своєчасного та в повному обсязі фінансування й виплати пенсій;

- письмово інформувати застрахованих осіб про набуття права на призначення пенсії і порядок її призначення, про призначення або відмову в призначенні пенсії, її розмір, порядок виплати, а також про можливість та умови переходу на інший вид пенсії та порядок оскарження рішень виконавчих органів Пенсійного фонду;

- попереджати пенсіонера в письмовій формі за місяць до закінчення строку, на який призначена пенсія, про дату та підстави припинення її виплати;

- здійснювати відповідно до закону контроль за достовірністю поданих страхувальниками і застрахованими особами відомостей, що використовуються для нарахування пенсій;

- на вимогу органів виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики надавати необхідні матеріали для здійснення контролю за правильністю призначення (перерахунку), виплати пенсій;

- перевіряти цільове використання коштів Пенсійного фонду в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій тощо.

Отже, зміст пенсійних правовідносин державних службовців визначається нормами права соціального забезпечення, зокрема пенсійного, а в процесуальних правовідносинах також нормами адміністративно-процесуального чи громадянсько-процесуального права. Проте ефективність і успішність реалізації пенсійних правовідносин державних службовців прямо залежить від використовуваного державою способу визначення змісту правовідносин.

Так, М.В. Макарейко виділяє такі способи визначення змісту правовідносин: (а) імперативний (владний) (не припускає відступів від вимог правових приписів); (б) диспозитивний (автономний) (дозволяє суб'єктам правовідносин можливість урегулювати відносини між собою у визначених законом межах); (в) рекомендаційний (надає суб'єктам суспільних відносин найбільш доцільний варіант поведінки з точки зору діючого законодавства); (г) заохочувальний (стимулює активну участь учасників суспільних відносин через обіцянки та заохочувальні заходи за наявності об'єктивно визнаного факту заслуги) [100].

Особливістю ж пенсійних правовідносин державних службовців, на нашу думку, є те, що в Україні в даній сфері переважає імперативний спосіб. Крім того, вважаємо, що в даній царині правового регулювання мають місце переважно зобов'язання (зобов'язальні норми, обов'язок конкретної активної поведінки) й заборони (заборонні норми, що встановлюють відповідальність за певні дії й тим самим їх забороняють, тобто заборона виконання певних дій і бездіяльності). У той же час не можна не відзначити й такий прийом імперативного способу визначення змісту правовідносин як примус, під яким розуміємо вплив, спрямований на забезпечення виконання правил окремих норм права. Проте й дозвіл (дозвільні норми, активна поведінка в законодавчо визначених межах) як прийом диспозитивного способу активно використовується у правових нормах, що надають державним службовцям право на одержання пенсії при настанні визначених законодавством страхових випадків.

На нашу думку, важливе значення має прийом примусу в контексті імперативного способу визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців. Так, за порушення вимог норм пенсійного права передбачені певні санкції, причому порушення можуть виникати як з боку державного службовця (наприклад, отримання незаконним шляхом пенсії державного службовця внаслідок подання фальшивих документів про

стаж, заробітну плату тощо), так і з боку уповноваженого державою органу (наприклад, неправильне визначення розміру грошової виплати при нарахуванні пенсії, необґрунтована відмова тощо). Хоча нормами пенсійного права встановлені санкції лише для фізичних осіб (правовідновлювальні та правообмежувальні), тоді як санкції для працівників органів соціального захисту передбачаються нормами інших галузей права [139].

Слід відзначити також і напрацювання М.Д. Бойка з даної проблеми, оскільки автор доволі повно та ґрунтовно наводить перелік способів і, відповідно, прийомів визначення змісту правовідносин із соціального забезпечення, у тому числі пенсійного. Так, науковець підкреслює, що в даній галузі зміст правовідносин визначається сполученням диспозитивного та імперативного способів із застосуванням таких прийомів, як дозвіл, припис, заборона [138, с. 15].

Ми цілком поділяємо наведену точку зору та вважаємо, що диспозитивний спосіб виражається в тому, що державний службовець вільний у своєму бажанні застосувати своє право на пенсійне забезпечення або не скористатися ним, причому, якщо він має право на декілька видів пенсії, то повинен вибрати одну, наприклад, за вислугою років чи по інвалідності. У свою чергу, Пенсійний фонд має право вимагати від державного службовця подання відповідних документів, необхідних для призначення пенсії та інших, у чому проявляється імперативний спосіб визначення змісту пенсійних правовідносин.

Доцільно зазначити, що аспекти імперативного способу мають місце при визначенні на законодавчому рівні кола суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців, права посадовця на пенсію та державних гарантій його реалізації, а також переліку страхових і нестрахових соціальних ризиків, умов надання пенсійного забезпечення, його видів та розмірів грошових виплат і, звісно, відповідальності сторін

тощо. Саме подібні норми не можуть бути змінені на договірній підставі, за угодою учасників правовідносин.

Крім того, відзначимо, що такий спосіб, як дозвіл, застосовується для регулювання поведінки державних службовців, тобто останнім надана можливість претендувати на отримання пенсійного забезпечення в законодавчо визначеному порядку. У свою чергу, припис є обов'язком службовця й відповідного уповноваженого державою органу здійснювати передбачені нормами права дії та застосовується для регулювання поведінки суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців. Так, під останнім прийомом, зокрема, заборонаю, розуміємо покладання на суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців обов'язку утримуватися від конкретних дій.

Конструктивними, на наш погляд, є пропозиції К.М. Гусова щодо способів визначення змісту правовідносин. Так, учений наголошує, що методу права соціального забезпечення (у т.ч. й пенсійному) притаманні такі специфічні способи, як договірний і нормативний, оскільки в даній галузі права та обов'язки можуть установлюватись як нормативно, так і шляхом договору (наприклад, у межах конкретної установи, у колективному договорі якої можуть бути передбачені більш пільгові умови порівняно з чинним законодавством щодо дострокового виходу на пенсію та ін., або в індивідуальному трудовому договорі (контракті) тощо) [32, с. 19].

Проте зазначимо, що на сьогодні в Україні договірна форма, зокрема у системі недержавного пенсійного забезпечення, є недостатньо розвиненою та поширеною, а в пенсійних правовідносинах державних службовців взагалі не використовується, тоді як у багатьох впливових європейських країнах уже відбулося переосмислення та вдале запровадження даного аспекту пенсійної реформи.

Наприклад, у США пенсійні фонди для працівників у штаті Каліфорнія, Флорида, Нью-Джерсі, Джорджія, Вісконсін та пенсійний фонд міста Нью-Йорк пропонують державним службовцям спеціальні пенсійні плани з визначеними виплатами й не підлягають державному регулюванню щодо питань управління, інвестицій та фінансування. Цікавим є той факт, що навіть станом на 2006 рік 25% усіх державних службовців США не охоплювалися загальнодержавною схемою пенсійного забезпечення, натомість, використовуючи спеціальну договірну систему, що забезпечує не тільки базові, а й додаткові виплати [85, с. 6].

Не менш інноваційними є заходи з пенсійної реформи в Іспанії, де запроваджена традиційна додаткова схема – так звані «взаємні товариства», які представляють собою кампанії зі страхування життя, послугами яких активно користуються державні службовці, зокрема у країні Басків та Каталонії. Крім того, в Індії Фонд страхування працівників є одним з найбільших пенсійних фондів в світі щодо кількості учасників та охоплює більше 20 мільйонів державних службовців.

У той же час, наприклад, у Канаді поряд з договірним способом визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців використовується нормативний, оскільки більшість державних службовців сплачують внески й у базовий пенсійний фонд (зокрема, Канадський пенсійний план або Пенсійний план Квебеку) поряд з додатковим недержавним пенсійним забезпеченням. Відзначимо й те, що в Канаді фактично 8 з 10 найбільших пенсійних фондів є пенсійними фондами саме для державних службовців [85, с. 7].

Виходячи з вищезазначеного, можемо зробити висновок, що договірний спосіб визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців є дієвим засобом гармонізації відносин із пенсійного забезпечення в публічному й приватному секторах економіки, а також досягнення достатнього рівня ефективності та успішності пенсійної

реформи. Тому вважаємо доцільним запроваджувати даний спосіб і в Україні в контексті модернізації пенсійних правовідносин саме державних службовців, як особливої категорії зайнятого населення, навколо якої постійно ведуться дискусії щодо соціальної нерівності у порівнянні з іншими працівниками (більш щедрі розміри пенсій, надмірні пільги тощо). Саме договірний спосіб, на наш погляд, є обґрунтованим і справедливим, оскільки визначає права та обов'язки сторін з позиції узгодження інтересів сторін, неупередженості, справедливості й ефективності. Також, на наш погляд, актуальним є реформування системи суб'єктивних прав і обов'язків державних службовців та уповноважених органів державної влади таким чином, щоб умови договірного регулювання не погіршували соціальне становище працівників порівняно із законодавчо гарантованим (за винятком більш пільгового забезпечення), оскільки за такої ситуації вони будуть визнані неправомірними.

2.2 Гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців

В умовах транзитивної ринкової економіки, політичної нестабільності та змін у рівні соціального забезпечення має місце фрагментарність та безсистемність у нормативно-правовій базі як у цілому, так і, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення. Як наслідок, правові норми, що виступають гарантіями реалізації прав і свобод громадян, найманих працівників, державних службовців, пенсіонерів та інших категорій осіб не виконують у повному обсязі своїх функцій, будучи лише формальним засобом захисту, при цьому не враховуючи та не узгоджуючи інтереси суб'єктів правовідносин. Подібна ситуація зумовлює актуальність дослідження та реформування системи державних гарантій.

У той же час, розглядаючи питання пенсійного забезпечення державних службовців, слід відзначити, що законодавством регламентується оплата праці державних службовців, виплата пенсій та інші соціальні гарантії, проте лише останніми не обмежується коло гарантій, що мають місце у сфері пенсійних правовідносин державних службовців. Крім того, саме гарантії є стимулом, рушійною силою та мотиваційним засобом на шляху підвищення якості й ефективності, модернізації та вдосконалення публічної служби в цілому, оскільки, як влучно підкреслюють Є.В. Охотський і Г.В. Ігнатов, «обов'язки і права державного службовця лише тоді мають соціальний сенс та значущість, коли вони забезпечені правовими й економічними гарантіями» [140, с. 476, 477]. Цілком закономірним є й той факт, що навіть закріплене законом право громадянина не має належної сили без відповідного підґрунтя – реальних гарантій його реалізації.

Без сумнівів, дослідження питання гарантій права на пенсію державних службовців зумовлене низкою чинників:

- теоретичною невизначеністю сутності та чіткого переліку відповідних гарантій на законодавчому рівні;
- декларативністю соціальних прав, у тому числі й права на пенсію, закріпленого в нормативних актах України;
- мінімальною забезпеченістю соціальних прав економічним підґрунтям;
- необхідністю гармонізації інтересів різних категорій громадян у пенсійних правовідносинах;
- нагальністю пошуку оптимального балансу в діяльності держави щодо забезпечення соціальної сфери й ефективності використання бюджетних видатків на різних рівнях бюджетної системи України тощо.

Отже, для посилення відповідальності та результативності виконання посадовцями службових обов'язків, забезпечення здійснення наданих їм

законодавством повноважень, прав і свобод та їх захисту в судовому порядку в разі необхідності, у тому числі й з питань пенсійного забезпечення, очевидною є необхідність удосконалення існуючої та розробка інноваційної системи гарантій забезпечення права на пенсію державних службовців з урахуванням сучасного стану та світового досвіду в даній сфері.

Так, досліджуючи дану проблематику, ми зіткнулися з відсутністю єдиної точки зору як щодо сутності терміна «гарантія», так і відносно класифікації існуючих в українському правовому полі гарантій. Наприклад, згідно тлумачного словника під терміном «гарантія» (з фр. «garantie» – забезпечення, за порука) мається на увазі порука, забезпечення чи умови, що забезпечують успіх чого-небудь [141, с. 29], а «гарантувати» означає взяття на себе відповідальності або надання обіцянки [142, с. 49]. На думку О.В. Міцкевича, гарантії – це засоби, за допомогою яких здійснюється забезпечення чого-небудь або кого-небудь [143, с. 280]. Останнє визначення розширює та розвиває П.М. Рабінович, наголошуючи, що гарантіями є «засоби, за допомогою яких втілюється, охороняється, а у випадках порушення відновлюється режим законності». Проте, на нашу думку, подібний підхід до розгляду сутності гарантій характеризує останні лише у вузькому значенні.

Слід відзначити, що більш глибоким за змістом є запропоноване С.С. Алексєєвим тлумачення гарантій, під якими автор розуміє «умови й особливі юридичні механізми, покликані забезпечити фактичну реалізацію законоположень» [144, с. 135]. У той же час, на відміну від попередників, М.В. Витрук та О.І. Лепешкін під гарантією розуміють сукупність факторів, які спрямовані на забезпечення й реалізацію прав і свобод громадян, на усунення можливих причин їх неповного або неналежного здійснення, а також захист прав від можливих порушень. При цьому дані об'єктивні й суб'єктивні фактори характеризуються достатньою

різноманітністю, виражаючись в умовах, засобах, прийомах та методах забезпечення процесу реалізації прав суб'єктів правовідносин [Див.: 145, с. 29; 146, с. 261]. Проте, на нашу думку, категорія «засіб» містить у собі поняття «способи», «прийоми», «методи», тому недоречно вживати в одному переліку всі ці терміни.

Зазначимо, що дану точку зору поділяють також й інші вчені, зокрема О.П. Таранов та І.О. Тимченко характеризують гарантії як сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [147, с.43]. Аналогічного підходу притримується й М.С. Малєїн, розуміючи під гарантіями умови, засоби та способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі охорону прав та свобод людини [148, с. 32], а також І.М. Погрібний та А.М. Шульга, на переконання яких, гарантіями є система соціальних умов і спеціальних засобів, за допомогою яких здійснюється життя в суспільстві [149, с. 128].

На нашу думку, дане формулювання є більш ґрунтовним та відображає сутність гарантій у широкому значенні. Виходячи з вищевикладеного, під гарантіями пропонуємо розуміти систему об'єктивних і суб'єктивних чинників, які виражаються в соціально-економічних, політичних, юридичних умовах та засобах і забезпечують реальну реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян.

Одним із видових понять гарантій є гарантії прав і свобод людини та громадянина, під якими А.Ф. Нікітін розуміє обов'язок держави захищати людину, створювати правові, соціальні й культурні умови для реалізації її прав і свобод, а також діяльність міжнародних і державних організацій стосовно захисту прав людини [150, с. 76]. У той же час М.І. Матузов й О.В. Малько вважають, що дана категорія відображає соціально-політичне та юридичне явище, яке характеризується трьома компонентами: (а) пізнавальним (розкриває предметні теоретичні знання про об'єкт

впливу та практичні знання про соціальну й правову політику держави); (б) ідеологічним (використовується політичною владою як засіб пропаганди демократичних ідей); (в) практичним (інструментарій юриспруденції, передумова задоволення соціальних благ особи). Беручи за основу дане твердження, автори визначають гарантії прав і свобод як систему соціально-економічних, політичних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод, інтересів [77, с. 275].

З нашого погляду, помилково вважати організаційні передумови складником гарантій, оскільки передумови закономірно «передують» реалізації гарантії, впливають на її здійснення, проте не є безпосередньо гарантією реалізації того чи іншого права особи. Аналогічно вищенаведеному неправомірно ототожнювати й «засоби» та «способи», тому що засоби є ширшим поняттям.

Схожою є й точка зору О.Ф. Скакун, яка під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини і громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів і засобів, які забезпечують їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [13]. Подібне визначення має місце й у роботі Л.П. Гарчевої й О.Н. Ярмиша та зводиться до того, що гарантії основних прав і свобод громадян – це система норм, принципів, умов і вимог, що забезпечують додержання прав, свобод і законних інтересів громадян [151, с. 128]. Більш конкретизованим є визначення А.Ю. Олійника, згідно з яким гарантії – це відповідні умови й засоби, що сприяють перетворенню в життя проголошених прав, свобод та обов'язків [152, с. 156].

Отже, підсумовуючи вищезазначене, вважаємо доцільним розрізняти досліджуване поняття у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні гарантії – це система різноманітних об'єктивних і суб'єктивних чинників, що виражаються в соціально-економічних, політичних,

юридичних умовах та засобах і забезпечують реальну реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян. У вузькому ж – це засоби, що використовуються для забезпечення фактичної реалізації прав і свобод громадян та захисту у випадку можливих правопорушень. При цьому підкреслимо, що сприятливі умови, як один із чинників, виконують функцію формування та забезпечення відповідних обставин для реалізації прав і свобод, а засоби – організаційного забезпечення якісного й ефективного виконання державою в особі уповноважених органів функцій та завдань.

Окрім сутності, при дослідженні питання гарантій прав і свобод людини та громадянина важливе значення має й класифікація останніх, що дає змогу більш глибоко проаналізувати природу даного явища. Так, К.П. Уржинський виокремлює такі види гарантій: (а) соціально-економічні, (б) політичні, (в) ідеологічні, (г) організаційні та (д) правові [153, с. 4]. Волинка К.Г. наголошує на такій їх класифікації: (а) матеріальні, (б) процесуальні, (в) інституційно-організаційні, (г) галузеві, (г) міжнародно-правові гарантії та (д) юридична відповідальність [133, с. 217].

На думку А.Г. Мозохіної, гарантії прав і свобод варто поділяти на економічні, політичні, ідеологічні, юридичні та соціальні [154, с. 89]. О.Ф. Брянський пропонує виділяти соціальні, морально-суспільні та організаційні гарантії [155, с. 23], у той час як О.В. Смірнов – економічні, юридичні й соціальні [156, с. 163].

Дещо відмінний підхід до класифікації гарантій висловлює М.В. Вітрук, виокремлюючи загальні та спеціальні, до того ж під першими розуміючи економічні, соціальні та духовні, а під другими – виключно юридичні (система чинних правових норм). Крім того, автор виділяє й такий вид гарантій, як організаційну роботу державних органів та громадських організацій [157, с. 38–40].

Незважаючи на багатоманітність наведених вище класифікацій, на нашу думку, вони є фрагментарними та неповними, відображаючи лише деякі аспекти (критерії) досліджуваної проблеми. Даний недолік знаходить своє виправлення у запропонованій О.Ф. Скакун класифікації гарантій, яку вважаємо конструктивною та ґрунтовною. Так, вона розрізняє такі види гарантій:

- за сферою дії: (а) внутрішньодержавні (національні) та (б) міжнародні;
- за способом викладення: (а) прості, (б) складні та (в) змішані;
- за підставою правового становища особи: (а) загальні (соціально-економічні, політичні, ідеологічні, юридичні (реалізація прав, охорона прав, захист прав)), (б) спеціальні та (в) індивідуальні [13].

Проте, на нашу думку, доцільно також розрізняти й об'єктивні та суб'єктивні [158, с. 15]; прямі й непрямі [159, с. 215]; державні й суспільні [145, с. 30].

Слід зазначити, що суттєвим критерієм поділу гарантій є не тільки суб'єкт, а й зміст гарантій, згідно з чим останні поділяються на загальні та спеціальні. Так, загальні передбачають застосування таких організаційно-правових засобів, прийомів, способів, які забезпечують реалізацію прав та обов'язків усіх учасників правовідносин, у той час, як спеціальні регулюють питання функціонування й розвитку державної служби. При цьому в даній класифікації гарантія проявляється як одна з досліджуваних раніше особливостей пенсійних правовідносин державних службовців, а саме, властивість єдності й диференціації. Так, наприклад, К.П. Уржинський вважає, що «різноманітність ознак, за якими можлива диференціація, дозволяє гнучко, з урахуванням інтересів громадян, працівників та суспільства, особливостей галузі, регіонів, підприємств, установити додаткові гарантії, що сприяють вільній, творчій, якісній праці. Наявність розгалуженої й динамічної системи загальних і спеціальних

юридичних гарантій допомагає громадянам вільно знайти для себе роботу з урахуванням особистих можливостей, а державі – ефективно використовувати трудові ресурси» [153, с. 24].

Виходячи із сказаного, пропонуємо наступну класифікацію гарантій:

- за сферою дії: (а) внутрішньодержавні (національні) та (б) міжнародні;
- за характером впливу: (а) прямі та (б) непрямі;
- за суб'єктом: (а) державні та (б) суспільні;
- за змістом: (а) загальні та (б) спеціальні;
- за способом викладення: (а) прості, (б) складні та (в) змішані;
- залежно від галузі суспільної діяльності: (а) соціальні, (б) економічні, (в) політичні, (г) ідеологічні та (д) юридичні. Саме на останньому виді гарантій, на нашу думку, доцільно зупинитися більш докладно, оскільки вони є основоположними в будь-яких правовідносинах у суспільстві.

Так, П.М. Рабінович під юридичними гарантіями розуміє передбачені законом спеціальні засоби впровадження охорони і, в разі порушення, відновлення законності та виокремлює такі типи юридичних гарантій законності: (1) за найближчими цілями – превентивні або попереджувальні (спрямовані на запобігання правопорушенням); відновлювальні (спрямовані на усунення чи відшкодування негативних наслідків правопорушень); (2) за суб'єктами застосування – парламентські, президентські, судові, прокурорські, муніципальні, адміністративні (управлінські), контрольні; (3) за характером юридичної діяльності – правотворчі; правороз'яснювальні; правозастосовні; правореалізаційні; (4) за онтологічним статусом у правовій системі – нормативно-документальні (норми права, а також роз'яснювальні (інтерпретаційні) юридичні акти загального характеру); індивідуально-документальні (правозастосовні акти, спеціально спрямовані на забезпечення та охорону

законності, а також роз'яснювальні юридичні акти індивідуального характеру); діяльнісні (діяльність певних суб'єктів щодо: а) застосування юридичних норм; б) реалізації нормативних та правозастосовних актів, що гарантують законність) [127, с. 131, 132].

Вважаємо дану класифікацію достатньо змістовною, проте, на нашу думку, більш конкретним та чітким є визначення юридичних гарантій в інтерпретації О.Ф. Скакун, згідно якого останні виражаються в правотворчій діяльності держави, способах закріплення прав і принципах дії фіксуючих їх норм, а також визначенні порядку реалізації прав, форм їх охорони. При цьому права людини закріплені або в конституції, або в спеціально присвяченій їм декларації, тоді як у законах і підзаконних актах передбачені процедури, механізми реалізації й захисту основних прав людини, закріплених у конституції. Крім того, автор звертає увагу й на те, що права людини можуть мати як пряму дію, так і через конкретні спеціальні закони, які встановлюють форми їх реалізації [13, с. 188].

Цікавим є й підхід М.І. Матузова та О.В. Малько щодо визначення юридичних гарантій, під якими вони розуміють систему юридичних засобів і способів охорони й захисту прав людини та громадянина, зокрема, обов'язок держави забезпечити особистості право на судовий захист, а також право на отримання кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі безоплатної, на доступ до правосуддя й на компенсацію заподіяної шкоди [10, с. 315]. Слід звернути увагу й на точку зору І.Й. Магновського, який вбачає зміст юридичних гарантій у сукупності умов та спеціальних правових способів та засобів, за допомогою яких забезпечується безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона та захист [160, с. 183]. Проте як уже наголошувалося раніше, вважаємо неправильним одночасне вживання термінів «засоби» та «способи» у даному контексті.

Ми цілком поділяємо думку й О.М. Рудневої, що юридичні гарантії охоплюють усі правові процедури їх реалізації: право знати свої права й обов'язки; право на юридичну допомогу, у тому числі й безкоштовну; на судовий захист, на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових та службових осіб; на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої їм незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю, встановлення юридичної відповідальності за порушення чи обмеження прав людини. При цьому автор вважає, що юридичними гарантіями прав і свобод людини та громадянина виступає система специфічних юридичних конструкцій: презумпції невинності; неможливість зворотної дії закону, що встановлює або посилює юридичну відповідальність за правопорушення та неможливість бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення [161, с. 93].

Узагальнюючи вищезазначене, ми зробили висновок, що юридичним гарантіями є система юридичних умов та засобів, спрямованих на досягнення безперешкодного здійснення прав і свобод людини та громадянина, їх охорону та захист з використанням апарату державного примусу.

Цілком очевидно, що за допомогою юридичних гарантій прав і свобод людини здійснюється їх безпосереднє забезпечення, тобто створюються необхідні умови, рівні правові можливості для їх реального здійснення. Проте, на думку М.І. Іншина, важливе значення гарантій полягає не лише в забезпеченні наданих законом юридичних можливостей, а й у (а) забезпеченні проголошеної правом можливості досягнення певного соціального блага за рахунок належної поведінки; (б) допомозі отримати максимально можливий на даному етапі розвитку суспільства позитивний соціально-економічний ефект; (в) забезпеченні неухильного

виконання нормативно-правових актів, дотримання законності тощо [60, с. 466].

Очевидним є й беззаперечне значення гарантій у сфері публічної служби. Зокрема, О.Ю. Оболенський підкреслює, що саме гарантії службової діяльності працівників забезпечують якісне виконання державними службовцями посадових обов'язків, реалізацію наданих їм законних прав, дотримання правообмежень [162, с. 200]. Належний рівень економічних та соціальних гарантій, а саме: оплати праці, соціального та пенсійного забезпечення – є запорукою підвищення ефективності праці посадовців, посилення іміджу державної служби, а значить, і країни в цілому.

Як вважає вчений, «гарантії для державного службовця – це встановлені в законодавстві основні положення, що характеризують соціально-правовий аспект статусу державного службовця, до яких належать нормативно визначені заходи економічного, соціального, організаційного та правового характеру, спрямовані на забезпечення реалізації загальних прав і обов'язків державного службовця та ефективного виконання посадових повноважень» [162, с. 201]. Так, державному службовцеві гарантуються: (а) умови роботи, які забезпечують виконання ним посадових обов'язків; (б) заробітна плата й інші виплати, передбачені законами та іншими нормативно-правовими актами; (в) щорічна оплачувана відпустка; (г) медичне обслуговування державного службовця та членів його сім'ї, у тому числі, після його виходу на пенсію; (д) перепідготовка (перекваліфікація) та підвищення кваліфікації зі збереженням грошового утримання на період навчання; (е) обов'язковість згоди державного службовця на переведення на іншу державну посаду державної служби, за винятком випадків, передбачених законом; (ж) пенсійне забезпечення за вислугу років і пенсійне забезпечення членів сім'ї державного службовця в разі його смерті, що

настала у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків; (є) захист державного службовця та членів його сім'ї від насилля, погроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у порядку, визначеному законом [162, с. 201].

На нашу думку, в сучасних умовах ринкових трансформацій, адміністративної реформи, економічної та політичної нестабільності, особливо після економічної кризи 2007-2008 років, одними з найбільш актуальних гарантій для державних службовців є гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців, під якими в результаті проведеного дослідження пропонуємо розуміти систему різноманітних умов (факторів) й засобів, що надають державним службовцям реальні можливості для реалізації права на пенсію, його охорону, захист та відновлення у випадку порушення за допомогою державного примусу.

Цілком закономірно, що базовою гарантією права на пенсію державних службовців є Основний Закон країни. Крім того, значний перелік гарантій міститься у різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах. Так, ст. 46 Конституції України громадянам (у т.ч. і державним службовцям) гарантується право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (економічні гарантії). Зазначимо й те, що дане право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Окрім Конституції – основи національного законодавства – в даному контексті варто звернути увагу й на такі міжнародно-правові норми, в яких містяться гарантії прав і свобод людини та громадянина, у тому числі й права на пенсію державних службовців:

– Загальну декларацію прав людини, у ст. 22 якої зазначено, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення й соціальний захист за умови настання обставин, яким закон надає правового значення (зокрема, інвалідність, старість) (економічні та соціальні гарантії);

– Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права, відповідно до ст. 9 якого держави визнали право кожної людини на соціальне забезпечення, включно з соціальним страхуванням (економічні та соціальні гарантії);

– Конвенції МОП «Про дискримінацію» 1958 р. № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» від 25.04.1955 р. № 117 «Про основні цілі і норми соціальної політики» від 23.04.1964 р. № 157 «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення» від 21.06.1982 р.;

– Рекомендацію МОП № 167 щодо встановлення міжнародної системи забезпечення прав у галузі соціального забезпечення від 20.06.1983 р.;

– Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964 р. № ETS 48;

– Європейську соціальну хартію від 03.05.1996 р. № ETS 163.

Вважаємо доцільним відзначити, що саме в Європейській соціальній хартії визначається, що країни, які її ратифікували, із метою забезпечення ефективного здійснення права осіб похилого віку на соціальний захист зобов'язуються самотійно або в співробітництві з громадськими чи приватними організаціями вживати відповідних заходів або заохочувати заходи для надання особам похилого віку можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства шляхом: (а) забезпечення достатніх ресурсів, які дозволяли б їм жити на задовільному рівні й брати активну участь у суспільному, соціальному й культурному житті; (б)

забезпечення інформації про послуги й програми, які існують для осіб похилого віку, а також про можливості їх використання такими особами.

Наведені вище нормативно-правові акти є важливими джерелами як економічних, соціальних, політичних гарантій, так і ідеологічних, оскільки зумовлюють формування національного менталітету щодо питання найвищої цінності людини в суспільстві, важливості її юридичних прав та інтересів, а також ролі права як необхідного засобу регулювання правовідносин між громадянами та державою.

Незважаючи на вичерпний перелік міжнародних нормативних актів, які регламентують досліджуване питання, гарантії права на пенсію державних службовців, виходячи зі специфіки останніх, регламентуються обмеженою кількістю джерел права, зокрема, у більшості випадків – законами українського законодавства, згідно з якими регулюються правові відносини державних службовців з пенсійного забезпечення, зокрема Законами «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про державну службу», якими встановлені пільгові умови набуття права на пенсію державними службовцями у відповідно вищих розмірах, ніж іншим категоріям громадян пенсійного віку (економічні гарантії).

Крім того, пенсійні правовідносини державних службовців гарантуються нормами права, що містяться в спеціальних законах, які охоплюють сферу державної служби, зокрема Законами «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [163], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [164] та ін.

Як уже було зазначено раніше, ключовим законом у сфері пенсійного забезпечення є Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне

страхування», згідно ст. 113 якого визначаються гарантії прав і законних інтересів застрахованих осіб. Так, держава створює умови для функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та гарантує дотримання законодавства з метою захисту майнових та інших прав і законних інтересів осіб стосовно здійснення пенсійних виплат та їх пенсійних активів, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках. Крім того, у разі виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду для фінансування виплати пенсій у солідарній системі (перевищення видатків над доходами, у тому числі з урахуванням резерву коштів Пенсійного фонду) у зв'язку із забезпеченням виплати пенсій, такий дефіцит покривається за рахунок коштів Державного бюджету України.

Відзначимо й те, що у випадку недостатності виділених з Державного бюджету України коштів по бюджетних програмах, пов'язаних з розмежуванням джерел виплати пенсій між Державним бюджетом та Пенсійним фондом, пенсії, визначені законодавством для відповідних категорій громадян, виплачуються у повному обсязі за рахунок власних надходжень даного фонду.

Також слід віднести до гарантій права на пенсію державних службовців й такі регламентовані законом засоби, як облік коштів Пенсійного фонду, державний та громадський контроль, проведення фінансових перевірок, актуарних розрахунків та індексації, а також інші види діяльності уповноважених державою органів з питань регулювання та нагляду в сфері пенсійного забезпечення, у тому числі безпосередньо процес реалізації права на пенсійне забезпечення та правозастосовчу діяльність. Крім того, у системі існуючих гарантій варто акцентувати увагу й на юридичній відповідальності суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців у разі порушення виконання норм законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Однією з суттєвих гарантій права на пенсію державних службовців, серед наведених, є проведення актуарних розрахунків, тобто фінансового аналізу коротко- і довгострокових наслідків функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що містить прогноз фінансових потоків, оцінку фінансових зобов'язань, довгостроковий прогноз стану та стабільності системи. Обов'язок реалізації даного виду діяльності покладений на Виконавчу дирекцію Пенсійного фонду, що забезпечує проведення щорічних актуарних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на наступні 1, 5, 10 та через кожні 5 років – на 75 років, відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Не менш важлива гарантія права на пенсію державних службовців виражається в установленому державою порядку регулювання та нагляду в цій сфері правовідносин. Так, згідно ст. 103 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» державне регулювання та нагляд у даній галузі здійснюється з метою проведення єдиної й ефективної державної політики та забезпечення реалізації прав громадян на пенсію, а також створення умов для ефективного функціонування та розвитку системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, приведеного до міжнародних стандартів. Слід зазначити, що наведена вище діяльність реалізовується через тісну взаємодію таких суб'єктів правовідносин, як Пенсійного фонду з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; Міністерством фінансів України, Державним казначейством і Рахунковою палатою; Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національним банком України тощо.

На нашу думку, важливою гарантією державним службовцям щодо пенсійного забезпечення є той факт, що дії органів державного регулювання та нагляду можуть бути оскаржені в судовому порядку. У

свою чергу, якщо суб'єктом системи пенсійного страхування прийнято рішення з порушенням законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування або такий суб'єкт не виконує вимог законодавства, органи державного регулювання та нагляду вказують на допущені порушення й установлюють строк для їх усунення. Крім того, якщо протягом цього строку суб'єкт не усуне порушення, незаконне рішення скасовується органами державного регулювання та нагляду з подальшим відшкодуванням збитків за рахунок цього суб'єкта. Вважаємо доцільним звернути увагу й на те, що рішення про відмову в призначенні пенсії, порушення строків і заниження розмірів пенсії або стосовно інших дій (бездіяльності) може бути оскаржено застрахованими особами – державними службовцями та членами їх сімей у відповідних вищих органах або в суді.

Наступною гарантією права на пенсію державних службовців, тісно пов'язаною з наведеною вище, є встановлена державою відповідальність суб'єктів пенсійних правовідносин. По-перше, відповідальність несуть (а) страхувальники (у даному випадку держава в особі її уповноважених органів); (б) банки, що здійснюють виплату пенсій; (в) організації, що виконують функцію доставки пенсій і, відповідно, посадові особи перелічених вище учасників правовідносин. Так, виконавчі органи Пенсійного фонду можуть застосовувати до банків фінансові санкції за несвоєчасне перерахування (зарахування) на банківські рахунки органів Пенсійного фонду сум страхових внесків і сум коштів Пенсійного фонду (пеня з розрахунку 0,1% зазначених сум, розрахована за кожний день прострочення їх перерахування (зарахування) та штраф у розмірі 10% своєчасно не зарахованих (неперерахованих) сум). Крім того, за несвоєчасну виплату й доставку пенсій за умови своєчасного й у повному обсязі їх фінансування на організації, у тому числі банки, які здійснюють

виплату й доставку пенсій, накладається штраф у розмірі своєчасно не виплачених, не доставлених сум пенсійних виплат.

Слід звернути увагу й на те, що законність у пенсійних правовідносинах гарантується й тим, що виконавчі органи Пенсійного фонду мають право накладати на посадових осіб, які вчинили правопорушення, адміністративні стягнення у разі: (а) приховування (заниження) суми заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески; (б) порушення встановленого порядку нарахування, обчислення та строків сплати страхових внесків; (в) неподання відомостей про обставини, що спричиняють зміни юридичного статусу страхувальника тощо.

У розглянутих вище ситуаціях посадові особи, винні в порушенні законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Так, згідно ст. 175 КК України «безпідставна невплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат більше ніж за один місяць» [165] передбачає відповідальність керівника установи або організації незалежно від форми власності, а ст. 165 КУпАП встановлює відповідальність посадових осіб за приховування фонду оплати праці, виходячи з якого обчислюються внески на соціальне страхування тощо [166].

У свою чергу, Пенсійний фонд та його органи також несуть відповідальність за правопорушення, зокрема, за шкоду, заподіяну особам унаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій.

Аналогічна відповідальність покладена й на організації, що здійснюють виплату й доставку пенсій, за невиконання або неналежне виконання покладених на них функцій відповідно до законодавства та укладеного з ними договору.

Отже, у випадках порушення права на пенсію державний службовець, як і будь-яка інша застрахована особа в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, має право на державний захист, яка через юридичні засоби захисту прав людини (адміністративний та судовий захист, розглянуті раніше) відновлює останні. Крім того, підводячи підсумки, приходимо до висновку, що система гарантій права на пенсію державних службовців є достатньо розгалуженою, проте для ефективного її функціонування важливе значення має чітке дотримання обґрунтованих принципів державного гарантування в даній сфері, які, на жаль, є малодослідженими, що призвело до відсутності єдиного підходу щодо їх визначення та дотримання.

Так, К.Г. Волинка виділяє такі принципи як законність, справедливість, обґрунтованість, доцільність, єдність, загальність, захист прав, свобод і законних інтересів, єдність законності й демократії, зв'язок законності й культури, неприпустимість протиставлення законності й доцільності, невідворотність реалізації, гуманізм [133, с. 186, 187, 201, 202].

Крім того, оскільки держава є ключовим суб'єктом у процесі встановлення та реалізації системи гарантій, до принципів останніх можна віднести й загальні принципи організації та функціонування держави, до яких О.Ф. Скакун включає такі, як пріоритет прав і свобод людини, верховенство права, законність, ієрархічність, організаційно-правовий зв'язок діяльності державних органів і посадових осіб, гласність і урахування громадської думки, професійну компетентність, економічність, програмування, науковість, право рівного доступу до державної служби тощо. [13, с. 94].

Слід звернути увагу й на перелік принципів соціальних стандартів і нормативів, у тому числі державних соціальних гарантій, які закріплені в ст. 3 Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні

гарантії», який, на нашу думку, є базовим при розгляді гарантій права на пенсію державних службовців. Так, формування державних соціальних стандартів і нормативів здійснюється за такими принципами: (а) забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного; (б) законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів; (в) диференційованого за соціально-демографічними знаками підходу до визначення нормативів; (г) наукової обґрунтованості норм споживання та забезпечення; (д) соціального партнерства; (е) гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні; (ж) урахування вимог норм міжнародних договорів України у сфері соціального захисту та трудових відносин [167].

Узагальнюючи розглянуті вище принципи державного гарантування й виходячи зі специфіки пенсійних правовідносин державних службовців, пропонуємо виокремити такі принципи гарантій права на пенсію державних службовців:

- законності та верховенства права;
- пріоритету прав і свобод людини та громадянина;
- справедливості та гуманізму;
- доцільності, наукової обґрунтованості, впорядкованості та системності;
- диференційованого, індивідуального підходу;
- гласності, прозорості та громадського контролю;
- невідворотності реалізації та захисту;
- неприпустимості протиставлення законності й доцільності;
- соціального партнерства.

Докладніше розглянемо ключові з наведених принципів. Так, суттєве значення має принцип законності та верховенства права, що передбачає чітке виконання норм законів та підзаконних нормативно-правових актів у

пенсійних правовідносинах державних службовців та суспільних відносинах у цілому. На нашу думку, важливу роль у процесі реалізації гарантій права на пенсію відводиться Конституційному Суду України, який є незалежним органом державної влади, відіграє значну роль у захисті прав і свобод людини та громадянина та в своїх рішеннях неодноразово наголошує, що органи державної влади повинні цілеспрямовано утверджувати права й свободи людини, забезпечувати гарантії їх реалізації.

Як вважає Н.К. Шаптала, відповідно до правової позиції Конституційного Суду сутність України як соціальної, правової держави полягає в її зобов'язанні спрямовувати свою політику для створення правових, економічних та інших умов, які мають забезпечити достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності. Автор зазначає, що Конституційний Суд, керуючись принципом верховенства права й беручи до уваги міжнародні стандарти щодо забезпечення прав людини, у своєму Рішенні від 11 жовтня 2005 р. за № 8-рп/2005 (Справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) зазначив: «Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів» [168].

Проте, на нашу думку, наразі в Україні не можна реалізувати даний принцип гарантування в повному обсязі, оскільки, як уже зазначалося, законодавча база пенсійного забезпечення характеризується безсистемністю та фрагментарністю і, крім того, органи законодавчої та виконавчої влади дуже часто змінюють положення законів, створюючи

умови для порушення інтересів громадян щодо питань пенсійних виплат. Не менш суттєвим недоліком є й відсутність реальної відповідальності держави в особі Пенсійного фонду за матеріальну та моральну шкоду в разі безпідставної відмови, неправильного або несвоєчасного призначення (виплату) пенсії, помилки в документах стосовно страхового стажу, розміру заробітної плати, сум страхових внесків та інших обставин, що впливають на величину та вид пенсійного забезпечення тощо.

На наш погляд, принцип доцільності, наукової обґрунтованості, впорядкованості та системності передбачає законодавче закріплення системи взаємопов'язаних, взаємозалежних та ієрархічно упорядкованих гарантій права на пенсію державних службовців, які мають ураховувати як сучасний стан пенсійного забезпечення, вимоги щодо рівня та якості життя, національні та міжнародні соціальні стандарти, так і орієнтуватися на перспективу. При цьому обсяг гарантій має бути науково обґрунтованим та достатнім для забезпечення функціонування даної сфери правовідносин належним чином.

Принцип соціальної справедливості та гуманізму має на меті створення такої системи гарантування права на пенсію, за якою всі державні службовці, що досягли пенсійного віку, є рівними перед законом, тобто мають єдині для всіх основні права та обов'язки, несуть однакову юридичну відповідальність тощо. Очевидно, що сутність даного принципу розкривається у відсутності привілеїв у процесі реалізації тих чи інших вимог чинного законодавства щодо матеріального забезпечення, надання пільг та компенсацій (за умови однакової посади, величини заробітної плати тощо). Крім того, принцип гуманізму розкриває ціннісну сторону права, акцентуючи увагу на пріоритеті прав людини (право на життя, здоров'я, особисту свободу та безпеку, право на охорону гідності, недоторканність та ін.), які беззаперечно є найважливішою та найвищою соціальною цінністю.

Принцип диференційованого, індивідуального підходу виражається у призначенні та нарахуванні суми пенсії, виходячи з посадових окладів, премій, надбавок державним службовцям, які, у свою чергу визначаються залежно від виконуваних функцій, тривалості робочого часу, рівня кваліфікації та професіоналізму та інших індивідуальних особливостей посадовця.

Наступний важливий принцип гласності, прозорості та громадського контролю полягає у тому, що кожен державний службовець-пенсіонер має право одержувати від органів пенсійного забезпечення та інших державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції; безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ними державної служби, у необхідних випадках давати особисті пояснення тощо. Крім того, Пенсійний фонд як основний суб'єкт у сфері пенсійного забезпечення, складає передбачені законодавством звіти щодо використання коштів, які мають бути загальнодоступними громадськості. У свою чергу, гласність передбачає надання правдивої, своєчасної та неупередженої інформації про реальний стан у сфері соціального забезпечення державних службовців.

Доцільно підкреслити й те, що громадські організації, а також посадові особи у межах, установлених законодавством, мають право проводити діяльність щодо виявлення фактів порушення прав і свобод людини та громадянина, й, відповідно, вживати заходи щодо захисту й відновлення порушених прав та свобод, усувати ці порушення, застосовуючи в межах своєї компетенції засоби впливу до винних осіб, шляхом притягнення їх до юридичної відповідальності. Крім того, громадський контроль пов'язаний і з попередженням зловживань службовим положенням посадовими особами, обмеженням свавілля

чиновників, у тому числі й у сфері пенсійного забезпечення. Проте існуючий порядок розгляду скарг на незаконні дії посадових осіб, на нашу думку, на сьогодні в більшості випадків не забезпечує об'єктивного вирішення звернень громадян чи їх об'єднань.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, приходимо до логічного висновку, що на підставі принципів законності, пріоритету прав і свобод людини, справедливості, гуманізму, доцільності, обґрунтованості, системності, індивідуального підходу, гласності, громадського контролю тощо у державі має бути сформована дієва система гарантій права на пенсію державних службовців, як і державних гарантій в цілому, з метою соціально-правового захисту даної категорії осіб у старості й, відповідно, досягненні високого рівня ефективності та якості виконання ними своїх посадових обов'язків на користь суспільству та державі. Крім того, вважаємо доцільним підкреслити, що важливість ролі юридичних гарантій виражається не тільки в забезпеченні реалізації наданих законом прав у сфері пенсійного забезпечення при умові неухильного виконання відповідних обов'язків, дотримання норм чинного законодавства та інших необхідних вимог, а й у тому, що гарантії в даному випадку виступають результативним засобом одержання соціально-економічного ефекту для розвитку країни від публічної служби.

Відзначимо й те, що юридичні гарантії права на пенсію державних службовців є специфічним правовим засобом забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав державного службовця пенсійного віку, який набуває свого першочергового значення в процесі реалізації суб'єктивних прав громадянина на практиці.

На нашу думку, основним фактором, що гальмує розвиток системи гарантій в Україні, є те, що положення Конституції мають переважно декларативний характер. Тому вважаємо доцільним спрямувати реформування нормативно-правової бази на створення такого стану речей

у правовому просторі держави, за якого Конституція стала б основним законом прямої дії, створені нею юридичні передумови були реальними, а гарантований демократичний порядок захисту прав та свобод не нехтувався на практиці. У свою чергу, формування такої системи гарантій потребує модернізації й організаційної структури та процесу діяльності органів державної влади, громадських організацій у сфері пенсійного забезпечення та галузі реалізації й охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Крім того, ефективним напрямком розвитку та вдосконалення юридичних гарантій права на пенсію є й установа збалансованості правових засобів у забезпеченні законної реалізації прав та свобод (закріплені нормами межі прав; конкретизація свобод і обов'язків громадянина, юридичних фактів, із якими пов'язана їх реалізація; удосконалення процесуальних форм здійснення прав, засобів примусу та стимулювання правомірної реалізації прав і свобод тощо). У той же час прийняття будь-яких правових норм у даній царині має узгоджуватися з конституційними положеннями держави та відповідати міжнародним правовим стандартам.

2.3 Реалізація прав та обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення

Як відомо, передумовою та підґрунтям здійснення правовідносин у сфері пенсійного забезпечення державних службовців є розробка й прийняття системи норм права, а кінцевим результатом запровадження їх у практичне життя – безпосередня реалізація прав та обов'язків суб'єктів даних правовідносин. Очевидно, що саме від налагодженості процесу фактичної реалізації права на пенсію залежить ефективність та якість функціонування пенсійної системи країни в цілому й, відповідно, рівень

соціального забезпечення та захищеності громадян, у тому числі й представників публічної служби. При цьому реальна й повна реалізація пенсійного права має місце лише тоді, коли в повній мірі здійснені суб'єктивні права та виконані юридичні обов'язки державних службовців.

Звісно, як і будь-який інший процес, реалізація законодавчих норм характеризується своїми особливостями, формами, способами, проте в основі правильного розуміння природи даного юридичного поняття лежить вивчення та аналіз його сутності.

Відзначимо, що питання визначення термінологічного апарату в даному контексті знаходить відображення в працях багатьох науковців. Безпосередньо термін «реалізація» походить від латинського *realis*, що означає речовий, проте в правознавстві виокремилося декілька підходів до трактування даного поняття. Так, одні вчені реалізацію права визначають як процес здійснення правових приписів через поведінку суб'єктів (право реалізується у поведінці людини та забезпечується гарантіями з боку держави) [169; 132, с. 161], тоді як інші – зовнішній прояв й кінцевий результат правового регулювання [13; 56].

Зокрема, О.Ф. Скакун під реалізацією норми права розуміє «втілення розпоряджень правових норм у правомірній поведінці суб'єктів права, в їх практичній діяльності», детально пояснюючи, що «реалізувати нормативні розпорядження, які містяться в законах та інших нормативно-правових актах, означає втілити в життя – у суспільні відносини, поведінку громадян – волю законодавця й інших суб'єктів правотворчості, спрямовану на встановлення правопорядку. Без такої реалізації право втрачає своє соціальне значення й призначення». При цьому автор наголошує на одночасному розгляді даного поняття через призму категорій «процес» і «кінцевий результат», із чим ми цілком погоджуємося [13].

На думку В. В. Копейчикова, реалізацією норм права є втілення встановлених правових норм у діяльність суб'єктів права через виконання

юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав і дотримання заборон [169]. У свою чергу, М.В. Кравчук вважає, що реалізація правових норм охоплює здійснення їх приписів у практичних діях (діяннях) суб'єктів [132, с. 161]. У той же час Н.М. Оніщенко й О.В. Зайчук підкреслюють, що реалізація права – це втілення приписів правової норми в діяльності суб'єктів права; це складний процес, що включає механізми та форми реалізації права, причому юридичний механізм реалізації права залежить від типу та особливостей правової системи тієї чи іншої держави [56].

На нашу думку, реалізація правової норми – це процес та кінцевий результат втілення правових норм, які містяться в законах та інших нормативно-правових актах, у поведінку суб'єктів права у відповідній сфері суспільних відносин та їх практичну діяльність, що не суперечить чинному законодавству.

Виходячи з вищесказаного та специфіки публічної служби, під реалізацією прав та обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення пропонуємо розуміти процес та кінцевий результат правомірної поведінки та практичної діяльності суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців, у якій відбувається реалізація прав і обов'язків, що містяться в правових нормах пенсійного законодавства та узгоджуються з вимогами та принципами державної служби.

Варто зазначити, що юридична природа процесу реалізації наведених вище прав та обов'язків розкривається через її механізм, форми та способи. Розглянемо докладніше дані правові категорії. Так, В.І. Червонюк механізмом реалізації права називає засоби та інститути, що забезпечують досягнення фактичних цілей правових приписів у фактичній правомірній діяльності суб'єктів, і вважає, що він включає комплекс заходів матеріально-технічного, організаційно-управлінського та ідеологічного (соціально-психологічного) характеру, здійснюваний державою, її

органами та посадовими особами та який має за мету забезпечити реальну дію права в суспільному житті [170]. Проте, даючи подібне визначення, автор не акцентує увагу на природі механізму саме реалізації права.

На відміну від попереднього науковця, А.Ю. Олійник наголошує на суттєвій різниці між поняттями «механізм реалізації прав і свобод», «механізм правового регулювання» та «механізм забезпечення прав і свобод», ґрунтуючись на різному функціональному призначенні категорій, що, на наш погляд, є досить важливим моментом. Зокрема, на думку вченого, механізм правового регулювання призначений для нормативного регулювання та реалізації правових норм об'єктивного права у формах дотримання, використання й правозастосування, тоді як механізм реалізації прав і обов'язків має на меті втілення в життя соціальних благ, що закріплені за суб'єктом нормами об'єктивного права. При цьому механізм забезпечення такої реалізації потребує активної діяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян чи їх посадових та службових осіб для створення умов гарантування прав, свобод і обов'язків, а також для охорони, захисту й здійснення певних заходів щодо відновлення порушених прав, свобод і обов'язків [171, с. 151].

Підтримуючи наведену точку зору, А.М. Колодій під механізмом реалізації суб'єктивних прав розуміє єдність правових засобів, за допомогою яких матеріалізуються права й свободи людей [171]. Аналогічні погляди висловлює й О.О. Чуб, вважаючи, що «механізм реалізації прав особи характеризує втілення нормативних приписів про права в живу тканину правовідносин, у суспільну діяльність; реалізація прав включає й їх гарантування, забезпечення (створення умов для їх реалізації), охорону й у необхідних випадках захист [172, с. 100].

Слід звернути увагу й на напрацювання з даного питання, що пропонують О.В. Зайчук й Н.М. Оніщенко. Зокрема, під механізмом

реалізації права вони розуміють діяльність суб'єкта права, зобов'язаної сторони, законотворчого органу, правозастосовчого органу та наявні юридичні норми, які регулюють їх діяльність, і окремо виділяють важливу складову даного механізму – механізм юридичної відповідальності [56]. Втім вважаємо, що трактування механізму реалізації права як «діяльності» є в певній мірі некоректним, оскільки досліджувана категорія охоплює не безпосередньо «діяльність» відповідних органів, а їх сукупність і множину засобів і методів, необхідних для її здійснення в практичному житті.

Цікавим, на наш погляд, є й твердження та обґрунтування науковців щодо залежності юридичного механізму реалізації прав та обов'язків від типу та особливостей правової системи тієї чи іншої країни. Так, указані вчені вважають, що, наприклад, у романо-германській правовій системі процес реалізації права відбувається на таких етапах:

I – процес закріплення природних прав, даних людині від народження, позитивним правом, оскільки для їх реалізації необхідне визнання їх державою (надання правам людини форми закону, що відбувається шляхом їх конституційного закріплення та деталізації у поточному законодавстві);

II – набуття законом через певні механізми форми, яка закріплює суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів (конкретизація закону в підзаконних актах; пояснення норм права в актах офіційного тлумачення; наявність процесуальних норм, які регулюють порядок прийняття, застосування та виконання закону; наявність різноманітних актів застосування права);

III – власне реалізація права, безпосереднє втілення правової норми в діяльності суб'єктів права [56].

За твердженням вищезазначених науковців, у англосаксонській правовій системі механізм реалізації правових приписів є простішим, на відміну від розглянутої романо-германської. Так, природне право набуває

форми позитивного шляхом діяльності судових органів, а суд, відповідно, розглядаючи кожну конкретну юридичну справу, виносить судові рішення на основі прецеденту, встановлюючи тим самим права та обов'язки сторін [56].

Виходячи з вищесказаного, вважаємо, що механізм реалізації прав і обов'язків – це комплекс засобів матеріально-технічного, організаційно-управлінського й ідеологічного характеру та сукупність відповідних інститутів, які забезпечують досягнення фактичних цілей правових приписів у реальній правомірній діяльності суб'єктів правовідносин, втілюючи в практичне життя соціальні блага, що закріплені нормами права.

Базуючись на даному твердженні, пропонуємо визначити механізм реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення як комплекс засобів матеріально-технічного, організаційно-управлінського та ідеологічного характеру й сукупність відповідних інститутів, за допомогою яких реалізуються права та обов'язки державних службовців у процесі здійснення пенсійного забезпечення та, зокрема, одержання пенсії як законодавчо гарантованого матеріального блага.

Наступним важливим аспектом питання реалізації прав та обов'язків суб'єктів правовідносин є її форми. Так, М.В. Кравчук виділяє такі форми реалізації як використання, дотримання, виконання, яким відповідають уповноважуючі, забороняючі та зобов'язуючі правові норми. При цьому під використанням учений розуміє таку форму реалізації уповноважуючих юридичних норм, коли суб'єкт за власним бажанням використовує можливості, надані йому правовою нормою, під дотриманням – форму реалізації забороняючих юридичних норм, коли суб'єктові заборонено здійснювати недозволені дії й, відповідно, під виконанням – форму реалізації зобов'язуючих юридичних норм, яка виявляється в активних

діях суб'єктів, що здійснюються ними незалежно від їх власного бажання, а в силу виконання своїх юридичних обов'язків. Крім того, науковець наголошує на необхідності окремого виокремлення особливої форми втілення вимог правових норм у практичне життя, як застосування норм права державними компетентними органами, які зобов'язані контролювати дотримання, виконання, здійснення юридичних норм [132, с. 161, 162]. На нашу думку, запропонована автором класифікація реалізації норм права є неповною, оскільки враховує лише один критерій – вид норми, нехтуючи іншими важливими аспектами досліджуваного процесу.

Аналогічний підхід має місце й при розгляді класифікації науковцями О.В. Зайчуком та Н.М. Оніщенком, які вважають, що «різноманітність суспільних відносин та правових норм визначається різноманітністю форм їх реалізації» [56], хоча звертають увагу лише на використання, виконання та дотримання як форми реалізації залежно від її характеру та змісту, так і на особливу форму – правозастосування. Таку ж позицію займає й В.В. Копейчиков [169], із чим ми категорично не погоджуємося.

Виходячи з вищесказаного, вважаємо ґрунтовною та достатньо повною класифікацію форм реалізації прав, запропоновану О.Ф. Скакун, а саме:

– за складністю і спрямованістю дій суб'єкта: (а) проста, безпосередня, без участі держави (додержання, виконання, використання); (б) складна, опосередкована, за участю держави (правозастосування);

– залежно від юридичного забезпечення: (а) через загальні правовідносини (на загальних умовах наділення певних осіб суб'єктивними юридичними правами та обов'язками як учасників правовідносин); (б) через конкретні (індивідуальні) правовідносини (реалізація норм права, що потребує, крім загальних умов наявності, конкретних юридичних фактів);

– залежно від кількості суб'єктів: (а) індивідуальна (самостійне здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків без вступу в правовідносини з іншими суб'єктами); (б) колективна – можливість реалізувати суб'єктивні права й юридичні обов'язки лише колективним шляхом;

– залежно від ступеня активності: (а) активна (суб'єкт права здійснює активні дії); (б) пасивна (суб'єкт права утримується від здійснення певних дій, за які встановлюється юридична відповідальність);

– залежно від порядку реалізації: (а) добровільна (суб'єкт права самостійно й добровільно реалізовує норми, що надають йому права, покладають на нього обов'язки й заборони); (б) примусова (суб'єкт права здійснює покладені на нього обов'язки у примусовому порядку);

– залежно від визначеності у часі: (а) негайна; (б) тривала строкова; (в) тривала безстрокова;

– за рівнем (глибиною) реалізації розпоряджень, що містяться в нормативних актах: (а) реалізація загальних установлень (втілення в життя загальних установлень, які містяться в преамбулах законів, статтях, що фіксують загальні завдання й принципи права та правової діяльності); (б) реалізація загальних правових норм поза правовідносинами (втілення в життя загальних норм, які встановлюють правовий статус і компетенцію суб'єктів права; безперешкодне використання суб'єктивних юридичних прав і свідоме виконання суб'єктивних юридичних обов'язків без конкретних відносин між суб'єктами права); (в) реалізація конкретних правових норм у конкретних правовідносинах (втілення в реальні відносини конкретних норм права) [13].

Виходячи з наданих форм реалізації прав і обов'язків, слід звернути увагу й на способи їх безпосередньої реалізації, до яких більшість авторів [Див.: 13; 169; 132, с. 161; 56] відносять такі:

а) додержання – стримування від дій, заборонених юридичними нормами, суворе додержання встановлених заборон, що передбачає пасивну поведінку суб'єкта;

б) виконання – вчинення активних дій, що наказуються нормами права, в інтересах правомочної сторони, виконання обов'язків, що передбачає активну поведінку суб'єкта;

в) використання – використання можливостей, наданих правовими нормами, здійснення суб'єктивних прав для задоволення власного інтересу, що передбачає як активну, так і пасивну поведінку.

У свою чергу, відзначимо, що до способів власне активних дій відносяться використання прав чи виконання обов'язків, тоді як способами пасивних дій є дотримання заборон та використання прав.

Отже, узагальнюючи та аналізуючи розглянуті вище форми та способи реалізації норм права, вважаємо, що у сфері пенсійного забезпечення державних службовців мають місце такі способи:

– додержання (посадовці та інші публічні особи мають дотримуватися норм чинного законодавства, утримуватися від вчинення протиправних дій, що несуть за собою юридичну відповідальність, від порушення прав і свобод людини та громадянина, від зловживання службовим становищем, від хабарництва та виконувати інші умови, установлені Законом «Про державну службу»);

– виконання (здійснення в повному обсязі та якісно службових обов'язків згідно займаної посади та виконуваних функцій відповідно до чинного законодавства та вчинення інших активних дій в інтересах правомочної сторони, тобто виконання обов'язків, що продиктовані нормами Законів «Про державну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ін.);

– використання (чинним законодавством надана низка можливостей для реалізації державними службовцями, як специфічною категорією

працюючих громадян, суб'єктивних прав для задоволення власних потреб та інтересів, зокрема, право на пенсію по інвалідності, по віку та у зв'язку із втратою годувальника, на отримання грошової виплати при виході на пенсію та інші, продиктовані нормами Законів «Про державну службу», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ін.).

Щодо форм реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення, то вони, на нашу думку, по-перше, за складністю й спрямованістю дій суб'єкта можуть бути як простими (додержання, виконання та використання), так і складними (за участі держави, в особі компетентних органів, у випадках порушення державним службовцем пенсійного законодавства й притягнення його до відповідальності або при захисті в суді його порушених прав щодо отримання пенсії у відповідному порядку та розмірі тощо). По-друге, залежно від юридичного забезпечення права та обов'язки державних службовців можуть реалізовуватися як через загальні правовідносини (загальні умови одержання пенсії для всіх застрахованих осіб у системі державного пенсійного страхування, у тому числі й державних службовців), так і через конкретні (специфічні умови для одержання спеціальної пенсії державного службовця).

Якщо ж розглядати форми реалізації прав і обов'язків залежно від кількості суб'єктів, то вважаємо, що в сфері пенсійного забезпечення державних службовців має місце лише колективна форма, оскільки для здійснення наданих законодавством можливостей державні службовці, що досягли пенсійного віку (або мають інвалідність тощо) повинні вступити у правовідносини з іншим суб'єктом – державою в особі уповноважених органів, наприклад, Пенсійним фондом, Міністерством соціальної політики України, органами пенсійного забезпечення окремих відомств (Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та ін.).

Крім того, виходячи з наданих прав і покладених обов'язків на державних службовців відповідно до норм чинного законодавства, слід зазначити, що в пенсійних правовідносинах даної категорії осіб мають місце активна (державні службовці мають право звернутися за призначенням та нарахуванням відповідного виду пенсії, за захистом і відновленням порушених прав щодо пенсійного забезпечення, зокрема, сум, строків, виплати пенсії) та пасивна (посадовці повинні утримуватися від вчинення протиправних дій, що несуть за собою юридичну відповідальність, зокрема, від зловживання службовим становищем при поданні документів для призначення й нарахування пенсії, від хабарництва тощо) форми реалізації. У свою чергу, залежно від порядку реалізації, варто виокремлювати добровільну форму, оскільки державні службовці самостійно й добровільно реалізують норми, що надають їм права, покладають на них обов'язки й заборони, а також примусову, так як у певних випадках посадовці здійснюють покладені обов'язки в примусовому порядку (наприклад, коли держава в особі уповноважених органів за допомогою примусу зобов'язує державних службовців понести юридичну відповідальність за скоєні правопорушення чи недотримання умов пенсійного законодавства тощо).

Слід також назвати й такі форми реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення, як реалізація (1) загальних установлень (втілення в життя загальних установлень статей законів щодо загальних завдань і принципів права й правової діяльності, оскільки державні службовці зобов'язані дотримуватися Конституції України та інших нормативно-правових актів, обіймаючи посади на державній службі), (2) загальних правових норм поза правовідносинами (втілення в життя загальних норм, які встановлюють правовий статус і компетенцію державного службовця) та (3) конкретних правових норм у

визначених правовідносинах, зокрема, пенсійних правовідносинах державних службовців [13].

Окрім розглянутих вище форм реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення, важливо, на нашу думку, звернути увагу й на правозастосування, що, за твердженням правознавців, є особливою формою реалізації правових норм. Так, В.В. Копейчиков під застосуванням норм права розуміє державно-владну, організаційну діяльність компетентних органів держави й посадових осіб із реалізації правових норм щодо конкретних життєвих випадків через винесення індивідуально-конкретних правових наказів (приписів) [169].

Ми цілком погоджуємося з даним визначенням і вважаємо, що правозастосування є однією з форм реалізації прав і обов'язків саме в пенсійних правовідносинах державних службовців, оскільки останні при виході на пенсію не зможуть отримати матеріальне забезпечення (пенсію в необхідному розмірі та у визначеному законом порядку) без державно-владної діяльності компетентних органів держави або їх посадових осіб, зокрема Пенсійного фонду та інших органів, що є суб'єктами даних правовідносин та розглядалися в першому розділі дисертаційного дослідження. Крім того, застосування даної форми є цілком виправданим при розгляді в судовому порядку спорів щодо порушення прав державного службовця при нарахуванні чи виплаті пенсії, а також при притягненні посадовців до юридичної відповідальності за скоєні правопорушення в сфері пенсійного законодавства чи державної служби.

Оскільки, як бачимо, правозастосування широко застосовується у сфері пенсійного забезпечення державних службовців, вважаємо доцільним зробити наголос на ключових вимогах (принципах), що висуваються до правозастосовної діяльності та процесу реалізації правових норм у цілому, а саме:

– законність, тобто реалізація прав і обов'язків повинна здійснюватися в чітко регламентованому порядку відповідно до закону, в межах визначених повноважень із дотриманням певної форми;

– обґрунтованість, оскільки рішення мають виноситися тільки на підставі повного й всебічного вивчення та аналізу обставин конкретної справи, перевірки доказів і достовірності юридичних фактів;

– доцільність, так як у пенсійних правовідносинах повинні бути враховані особливості не тільки конкретного випадку пенсійного забезпечення, а й особливості кожного державного службовця, відносно якого приймається рішення; у правозастосовному акті повинен знайти відображення найбільш оптимальний та ефективний варіант реалізації правових вимог;

– соціальна справедливість, бо рішення ухвалюється не лише виходячи з норм права, а й з етичної та моральної точки зору; діяльність державних органів чи посадових осіб повинна базуватися на врахуванні інтересів суспільства в цілому, а не врахування становища чи рангу окремої особи чи групи осіб [Див.: 169; 56].

Крім розглянутих вимог, важливим, на нашу думку, є й усвідомлення суттєвих ознак реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення, а саме:

– правомірність дій (відповідність нормам права);

– соціальна корисність дій (спрямованість на задоволення інтересів і потреб як державного службовця пенсійного віку, так і суспільства в цілому);

– процедурний характер дій;

– вольовий характер дій (усвідомлення балансу між суб'єктивними правами та обов'язками);

– забезпеченість державою процесу й результату реалізації права [13].

Цілком закономірно, що всі розглянуті вище принципи (вимоги) та ознаки реалізації прав і обов'язків мають місце й у сфері пенсійного забезпечення державних службовців. Проте відзначимо, що реалізацію наведених вище конституційних прав громадян на пенсію забезпечує Департамент пенсійного забезпечення, який, окрім цього, виконує функцію щодо реалізації й забезпечення додержання законодавства, а також методичне, практичне керівництво та координацію діяльності районних, міських управлінь Пенсійного фонду України щодо правильності застосування законодавства про пенсії, а також роз'яснення, систематизацію й кодифікацію чинного законодавства з питань пенсійного забезпечення. При цьому Департамент здійснює контроль за дотриманням установленого порядку оформлення документів для призначення пенсій і перевіряє обґрунтованість їх видачі, розглядає рішення місцевих органів Пенсійного фонду щодо пенсійного забезпечення, які оскаржені громадянами щодо їх правової відповідальності й забезпечує, у разі необхідності, поновлення порушених пенсійних справ, і, що не менш важливо, спільно з відділом організації персоніфікованого обліку забезпечує вирішення питань призначення й виплати пенсій з урахуванням індивідуальних відомостей у системі обов'язкового державного пенсійного страхування [173].

Виходячи з вищевикладеного, очевидним є той факт, що для безпосередньої реалізації права на пенсію, державним службовцем має бути виконаний і дотриманий ряд умов (дане питання детально було розглянуте у підрозділі 1.2).

Як і процедура призначення пенсії державного службовця за віком, так і пенсії по інвалідності характеризуються низкою специфічних особливостей. Так, призначається державним службовцям, визнаними інвалідами I та II групи в період перебування на державній службі за наявності страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по

інвалідності, та стажу державної служби не менше 10 років; особам з числа інвалідів I та II групи незалежно від часу встановлення їм інвалідності, які мають не менше 10 років стажу державної служби на посадах, віднесених до категорії посад держаних службовців, якщо безпосередньо перед зверненням за призначенням такої пенсії вони працювали на зазначених посадах. Важливо відзначити, що відповідно до ст. 32 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» особи, визнані інвалідами, мають право на пенсію по інвалідності за наявності наступного страхового стажу на час настання інвалідності або на день звернення за пенсією: до досягнення особою 23 років включно – 2 роки; 24-26 років – 3 роки; 27-31 рік – 4 роки; 32 роки й старших – 5 років. Якщо ж інвалідність настала в період проходження строкової військової служби, то пенсія по інвалідності призначається особі незалежно від наявності страхового стажу.

Слід звернути увагу й на те, що незалежно від видів пенсійного забезпечення, про які йшлося раніше, для реалізації права на пенсію державний службовець, як і інші суб'єкти пенсійних правовідносин, має виконати ряд вимог, передбачених установленим порядком призначення та перерахунку пенсій. Так, призначення пенсій державним службовцям провадиться органами Пенсійного фонду України відповідно до чинного законодавства України. Перелік документів, необхідних для призначення пенсії, визначається відповідно до постанови правління Пенсійного фонду України «Про затвердження порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 22-1 від 25 листопада 2005 р. [174].

Важливо зазначити, що у випадку виходу на пенсію за наявності стажу державної служби не менше 10 років державним службовцям виплачується грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів, а

також надаються можливості комунально-побутового обслуговування, передбачені Законом «Про державну службу». У той же час, у контексті реалізації прав щодо пенсійного забезпечення суттєвим є той факт, що державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або корупційне діяння, позбавляється права на одержання пенсії, що передбачено ст. 37 Закону «Про державну службу», а має право лише на призначення пенсії на загальних підставах.

Щодо перерахунку пенсій, як суб'єктивного права державного службовця, відзначимо, що згідно указанного Закону в разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям, а також у зв'язку із набуттям особою права на пенсійне забезпечення державного службовця здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій, 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. При цьому заробітна плата для перерахунку пенсії пенсіонерам визначається згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії» № 865 від 31 травня 2000 р. [175].

Крім того, спір між державним службовцем та територіальним органом Пенсійного фонду України з приводу призначення пенсії може вирішуватись у досудовому або судовому порядку. Зокрема, державний службовець має право звернутися зі скаргою на рішення територіального органу до вищого щодо нього органу чи до Пенсійного фонду (ст. 105 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», статті 16-18 Закону «Про звернення громадян» [176]), а також оскаржити будь-яке рішення територіального органу в суді (ст. 55 Конституції; статті 2, 17 КАС України [177]). На нашу думку, у подібних ситуаціях важливе

завдання виконують саме ті органи державної влади, на яких законом покладені обов'язки захищати права та свободи людини і громадянина, серед яких провідну роль відіграють органи судової влади як найвища незалежна установа в механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина.

Слід зазначити, що наведене вище твердження має місце й у працях сучасних правознавців. Зокрема, на думку Ю.О. Сульженка, саме судам, як універсальній ланці в системі державних органів, під силу всебічна перевірка представлених сторонами доказів, а судова процедура забезпечує змагальність сторін, гласність і відкритість судового розгляду. При цьому, як наголошує автор, універсальність та дієвість судової системи підтверджує ст. 124 Конституції України [107], де зазначено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, тому суди – це один із найважливіших інститутів забезпечення законності в демократичному суспільстві, основна гарантія захисту економічних прав і свобод людини [178]. Аналогічну позицію, яку ми цілком підтримуємо, розділяє й М.М. Антонович, вважаючи судову владу одним із найефективніших механізмів захисту прав людини і громадянина [179, с. 138].

З нашого погляду, розглянуті вище погляди науковців є одностайними, виходячи з того, що громадяни, у тому числі й державні службовці, під час реалізації права на пенсію можуть звернутися до суду, причому оскарженню в судах загальної юрисдикції підлягають колегіальні та одноособові рішення, дії й бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб, у результаті яких порушено права та свободи громадянина чи створено перешкоди для їх реалізації.

Крім того, як і державні службовці можуть звертатися до суду за захистом порушеного права на пенсію, так і держава, у свою чергу,

встановлює ряд обов'язків та в разі їх невиконання притягує порушників до юридичної відповідальності, зокрема, дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної.

Слід зазначити, що до пенсіонерів можуть застосовуватися утримання, які, виходячи з того, що пенсія для більшості з них є основним джерелом засобів існування, матимуть місце лише у випадках, чітко визначених законодавством. Зокрема, підстави, розміри й порядок утримань з пенсій установлені ст. 90 Закону «Про пенсійне забезпечення» [180] та постановою Пленуму Верховного Суду України № 6 від 27 березня 1992 р. «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди» [181]. У свою чергу, безпосереднє утримання з пенсій допускаються на підставі лише судових рішень, визначень, постанов і вироків (у частині майнових стягнень), виконавчих написів нотаріальних контор та інших рішень і постанов, виконання яких відповідно до чинного законодавства провадиться в порядку, установленому для виконання судових рішень, а розмір утримання з пенсії обчислюється із суми, що належить пенсіонеру до виплати.

Крім того, у випадку порушення обов'язків з боку пенсіонера, надання до органу соціального захисту недостовірних даних і документів, що стали причиною незаконно виплачених сум пенсії, стягнення їх провадиться на підставі рішення органу соціального захисту чи в судовому порядку як матеріального збитку, нанесеного державі. У судовому порядку ці суми стягуються за весь час виплати, якщо позов був заявлений у межах терміну позовної давності (3-х років) чи цей термін був відновлений рішенням суду.

Отже, реалізація прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення відбувається за такими стадіями:

- звернення за призначенням пенсії;
- призначення пенсії;

– виплата пенсії.

Для реалізації суб'єктивного права на трудову пенсію громадянин повинен звернутись у відповідний компетентний державний орган. Питаннями призначення пенсій займається Пенсійний фонд за місцем проживання чи роботи громадян. Звернення за призначенням пенсії є вираження громадянином визначеному компетентному органу соціального захисту наміру одержувати встановлену законом пенсію. Воно носить однобічний, винятково правомочний характер і не вимагає будь-чєї згоди.

Питання щодо подання та оформлення документів для призначення пенсій регулює Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який затверджений постановою правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 р.

Одним із основних документів про трудову діяльність працівника є трудова книжка, де на підставі записів устанавлюється як загальний, так і спеціальний трудовий стаж, який за чинним законодавством урахується під час призначення пенсій, надання пільг тощо. Після припинення державним службовцем служби його особова справа залишається в кадровій службі й передається до архіву в порядку, визначеному відповідною інструкцією з діловодства. Крім того, особа, яка звертається за пенсією, повинна пред'явити паспорт (або інший документ, що засвідчує цю особу, місце її проживання (реєстрації) та вік), написати заяву про призначення пенсії за встановленим зразком, заяву про виплату пенсії через банківський рахунок, що подається заявником за затвердженим зразком згідно із додатком № 1 до Порядку виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1596 від 30 серпня 1999 р. [182] та надати пакет відповідних документів, а саме: довідку податкової адміністрації про присвоєння ідентифікаційного

номера заявнику, довідку про заробітну плату, форма якої для державних службовців затверджена постановою правління Пенсійного фонду України від 30 жовтня 2008 р. за № 19-11 [183], довідку про складові заробітної плати (посадовий оклад, надбавка за ранг або кваліфікаційні класи, або класний чин, або спеціальні звання, або дипломатичний ранг, надбавка за вислугу років) станом на дату звільнення чи дату звернення, довідку про складові заробітної плати (надбавки та премії за останні 24 календарні місяці роботи або за будь-які 60 календарних місяців роботи підряд перед зверненням за пенсією) тощо.

На стадії призначення та виплати пенсії державний службовець має виконати низку обов'язків (вимог, умов), розглянутих нами в дослідженні.

Отже, можемо зробити висновок, що в Україні створена дієва законодавча база щодо реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення, проте на практиці прорахунки та недоліки даної системи часто проявляються в порушенні прав громадян при визначенні розміру пенсії, при надмірно ускладненому адмініструванні та обслуговуванні пенсіонерів, а також у порушенні балансу інтересів, гармонійного соціального становища країни в контексті специфіки змісту пенсійних правовідносин державних службовців та інших категорій осіб, що мають право на пенсію, про що докладно буде йти мова в наступному підрозділі нашої дисертаційної роботи.

2.4 Специфіка змісту пенсійних правовідносин державних службовців у сучасних умовах

Із кожним роком кількість державних службовців постійно зростає, проте підвищується й потреба в кваліфікованих і компетентних посадовцях, орієнтованих на євроінтеграцію та сучасні світові тенденції в

політиці, економіці та соціальній сфері, що зумовлює нагальну необхідність швидкого та комплексного реформування інституту державної служби для забезпечення достатнього рівня матеріального забезпечення даної категорії працівників, і, у той же час, узгоджуючись з інтересами та якістю життя інших груп працюючого населення України, а також підвищення престижу та якості публічної служби в цілому. Цілком очевидно, що успішність модернізації галузі та адміністративної реформи в Україні першочергово залежить від процесу перегляду та вдосконалення нормативно-правової основи функціонування апарату публічної служби, одним із кроків якого є дослідження змісту правовідносин державних службовців, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення, яка на сьогодні знаходиться в центрі уваги як науковців, так і громадянського суспільства, виходячи з проблематики та важливості в рамках демократичних трансформацій у державі з орієнтацією на світові стандарти та вимоги щодо дотримання прав і свобод людини та громадянина.

У результаті проведеного дослідження на підставі аналізу та узагальнення охарактеризованих у попередніх підрозділах підходів щодо визначення сутності змісту правовідносин із соціального забезпечення та пенсійних правовідносин було запропоноване власне трактування поняття «зміст пенсійних правовідносин державних службовців», під яким слід розуміти комплекс кореспондуючих прав та обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців і фактично можливої та дозволеної їх поведінки, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері пенсійного забезпечення державних службовців.

У даному контексті, акцентуючи увагу на специфіці досліджуваної категорії, важливо розрізняти юридичний (формальний) та матеріальний (фактичний) зміст пенсійних правовідносин державних службовців, які знаходять своє втілення в працях правознавців. Так, М.В. Кравчук вважає, що необхідно виокремлювати фактичний і юридичний (основний) зміст

правовідносин, при цьому під першим розуміючи поведінку суб'єктів, тобто діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки сторін, а під другим – суб'єктивні права та суб'єктивні обов'язки [132, с. 177]. Втім зауважимо, що, на нашу думку, поняття фактичного змісту потребує суттєвого уточнення в контексті поведінки (діяльності) суб'єктів, що розглядається авторами, бо тільки правомірна, можлива та дозволена поведінка учасників правовідносин, у якій реалізуються суб'єктивні юридичні права й обов'язки, може безпосередньо ототожнюватися зі змістом правовідносин.

Дану точку зору поділяє й К.Г. Волинка, уточнюючи, що фактичний зміст правовідносин охоплює «фактичні економічні, політичні, культурні, управлінські, сімейні та інші відносини, які отримали через опосередкування правовими нормами свою юридичну форму», а юридичний зміст правових відносин – це «взаємозв'язок зафіксованих у нормах права суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин» [133].

Аналогічну позицію займають й В.М. Кириченко та О.М. Куракін, надаючи, проте, дещо інші визначення складовим змісту правовідносин. Так, на їх думку, юридичний зміст правовідносин відображає передбачені нормами права реальні можливості суб'єктів правовідносин щодо здійснення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, тоді як фактичний зміст – фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки [134]. При цьому науковці звертають увагу на те, що юридичний зміст є ширшим поняттям, оскільки охоплює невизначену кількість можливостей і визначає, як правовідносини повинні відбуватися, на відміну від фактичного змісту, який віддзеркалює виключно один реальний варіант дій.

Проте ми не погоджуємося з науковцями стосовно твердження «юридичний зміст охоплює невизначену кількість можливостей», бо даний

аспект є досить спірним, адже лише дозволені законодавством можливості правомірної поведінки можна віднести до юридичного змісту, що говорить про визначеність і все ж таки обмеженість законодавчо передбачених варіантів реалізації прав і обов'язків суб'єктів правовідносин.

Крім того, у правовій літературі поширена думка, що матеріальним (фактичним) змістом охоплюються ті суспільні відносини, що опосередковуються правом, а юридичний зміст утворюють суб'єктивні права та обов'язки сторін правовідносин. [184]. Ми категорично не погоджуємося з подібною позицією, оскільки вважаємо її поверхневою та необґрунтованою, так як не можна говорити про «опосередкування правом» як суттєву властивість матеріального змісту правовідносин, тому що дана риса має місце при розгляді й юридичного змісту також. Більш того, правове регулювання будь-якої сфери суспільних відносин здійснюється, передусім, через систему суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, на відміну від, наприклад, регулювання нормами моралі тощо. Важливо підкреслити й те, що юридичним змістом правовідносин виступають не безпосередньо реальні (фактичні) дії сторін, а лише можливі та дозволені законодавством, причому більшість правовідносин закономірно побудовані на взаємозв'язку кореспондуючих суб'єктивних прав та юридичних обов'язків: кожний суб'єкт одночасно має право й несе певний обов'язок, тобто сторони правовідносин є взаємно уповноваженими й зобов'язаними.

Слід звернути увагу й на теорію вчених у галузі права соціального забезпечення. Так, Л.І. Лазор, С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко вважають, що у правовідносинах із соціального забезпечення необхідно виокремлювати матеріальний (фактична поведінка суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері соціального забезпечення) та юридичний (можливість певних дій уповноваженого суб'єкта, необхідність певних дій

або потреба утриматися від заборонених дій зобов'язаного суб'єкта) зміст [136, с. 176].

У процесі дослідження пенсійних правовідносин правознавці також виокремлюють формальну та матеріальну складові змісту. Так, на думку І.М. Сироти, «у загальний склад пенсійних правовідносин, поряд з іншими елементами, входять матеріальний (поводження суб'єктів) і юридичний зміст (суб'єктивні права й обов'язки), а якщо коротше сказати, то зміст правовідносин складають права й обов'язки суб'єктів» [185, с. 94]. Проте аналогічно попереднім визначенням, вважаємо вищенаведені неповними та абстрактними й пропонуємо зробити акцент на можливій і дозволеній законодавством поведінці суб'єктів.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, приходимо до логічно обґрунтованого висновку, що під юридичним (формальним) змістом пенсійних правовідносин державних службовців слід розуміти комплекс передбачених законодавством кореспондуючих суб'єктивних прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення, а під матеріальним (фактичним) – можливу та дозволену поведінку державного службовця як суб'єкту пенсійних правовідносин у процесі реалізації своїх суб'єктивних прав і обов'язків.

Детально досліджуючи сутність змісту пенсійних правовідносин державних службовців, окрім розглянутих вище юридичної та матеріальної складової, на нашу думку, слід звернути увагу й на інший аспект даного питання. Так, залежно від того, результатом реалізації якої норми є правовідносини, традиційно виокремлюють такі їх види:

- матеріальні (з приводу окремих видів грошового забезпечення);
- процедурні (з установлення фактів та констатації обставин, що мають юридичне значення);

– процесуальні (у випадках розгляду спорів між сторонами правовідносин, якщо закон не відніс їх до звичайних спорів, які розглядаються цивільним процесом).

Беручи за основу наведену вище теорію, сутність матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин у сфері, зокрема, державної служби досліджує й М.І. Іншин, наголошуючи, що «за допомогою матеріальних і процесуальних норм права впроваджується правова регламентація діяльності державних службовців» [60, с. 114]. Цілком очевидно, що в основі правовідносин із соціального забезпечення лежать саме матеріальні, виходячи з необхідності задоволення об'єктивних потреб суб'єктів у матеріальних (грошових) засобах та соціальних послугах, які, у свою чергу, класифікуються за видами соціального забезпечення на пенсійні, із приводу надання різних форм соціальної допомоги та компенсаційних виплат, а також із приводу соціального обслуговування. Крім того, кожна з наведених вище груп матеріальних правовідносин має свої підгрупи, зокрема, пенсійні матеріальні правовідносини можна розглядати залежно від виду виплачуваної пенсії, тобто за віком, за інвалідністю та у зв'язку із втратою годувальника, а також за суб'єктом – державні службовці, працівники приватного сектора тощо.

У даному контексті деякі вчені дійшли висновку, що зміст матеріальних правовідносин відображається в праві громадянина на конкретний вид соціального забезпечення, порядок нарахування, строки й виплати якого встановлюються законодавчо, і, відповідно, в обов'язку уповноваженого державного, комунального чи іншого органу ухвалити рішення щодо надання відповідного виду соціального забезпечення або про відмову в цьому [Див.: 136, с. 177; 186, с. 74, 75].

Розглядаючи пенсійне забезпечення саме державних службовців, наведемо точку зору М.І. Іншина, який наголошує, що матеріальні норми визначають й основні питання проходження державної служби, починаючи

з прийняття на службу та до припинення останньої (у тому числі й при виході на пенсію) [60, с. 114]. Варто звернути увагу й на теоретичні напрацювання з даної проблематики М.М. Клемпарського, який вважає, що об'єктом матеріальних правовідносин з пенсійного забезпечення є те конкретне благо, з приводу якого вони виникають, тобто конкретний вид матеріального забезпечення пенсіонера – пенсія [62, с. 124].

В цілому ми поділяємо думку вченого, проте, на наш погляд, зміст і, відповідно, об'єкт матеріальних правовідносин не можна ототожнювати лише з пенсією (даний варіант вважаємо коректним у загальному розумінні), бо важливе місце в процесі здійснення пенсійних правовідносин займають порядок нарахування й виплати пенсій тощо. Крім того, цілком очевидно, що пенсійні правовідносини державних службовців виникають з метою реалізації встановленого законодавством права на пенсію державного службовця, як і іншої застрахованої в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування особи, кінцевим результатом чого є отримання (нарахування, виплата, перерахунок тощо) матеріального забезпечення у формі відповідного виду пенсії (залежно від страхового випадку – інвалідність, вік, втрата годувальника).

І.М. Сирота у своїй науковій праці також приділив чимало уваги дослідженню даної проблематики. Так, на думку науковця, матеріальні правовідносини – це правовідносини з надання грошових виплат або послуг побутового характеру, що безпосередньо пов'язані з певними коштами [185]. Проте ми не можемо цілком погодитися з таким тлумаченням правознавця та вважаємо, що дана категорія не обмежується охопленням лише правовідносин з надання грошових виплат або послуг побутового характеру, оскільки правовідносини, що «пов'язані з певними коштами» можуть мати місце й у сфері непобутових послуг, наприклад, інформаційних, сервісного обслуговування, банківських розрахунків та

багато інших. Окрім того, трактування «безпосередньо пов'язані з певними коштами» викликає сумніви, бо з економічної точки зору матеріальні відносини можуть виникати з приводу обороту як грошових коштів, так і інших матеріальних цінностей.

Крім того, І.М. Сирота, аналогічно попереднім наведеним у дослідженні поглядам правознавців, розрізняє матеріальні правовідносини за видами забезпечення: пенсійні, із приводу допомоги та компенсаційних виплат і по соціальному обслуговуванню. На нашу думку, доцільно розширити та деталізувати існуючу класифікацію за видами соціального забезпечення виокремленням груп суб'єктів, наприклад, пенсійні матеріальні правовідносини державних службовців тощо, а також за видами безпосередньо пенсій, про що йшлося раніше.

Підсумовуючи вищевикладене, під змістом матеріальних пенсійних правовідносин державних службовців пропонуємо розуміти комплекс кореспондуючих прав і обов'язків державних службовців з приводу реалізації права на пенсію, її призначення, нарахування та виплати в установленому законодавством розмірі й у визначені строки.

Наступним видом пенсійних правовідносин державних службовців є процесуальні. Деякі науковці вважають, що змістом процесуальних відносин є право громадянина на розгляд у встановленому законодавством порядку скарг на дії органів виконавчої влади та ухвалення відповідного рішення [Див.: 136, с. 177; 186, с. 74, 75]. На думку І.М. Сироти, процесуальними є такі правовідносини, що мають місце у випадку незгоди з рішенням відповідного компетентного державного органу громадянина, який має право звернутися за вирішенням спору в адміністративному чи судовому порядку, з чим ми цілком погоджуємося [185]. При цьому М.М. Клемпарський наголошує, що у процесуальному правовідношенні в сфері пенсійного забезпечення об'єктом виступає рішення вищестоячого органу чи суду щодо суті спору [62, с. 124].

Як слушно зазначає І.С. Ярошенко, процесуальні правовідносини мають похідний від матеріальних та «обслуговуючий» характер і спрямовані на охорону прав громадян у даній галузі. Більше того, процесуальні правовідносини є «охоронними» й виникають при розгляді різних суперечок між суб'єктами основних чи процедурних правовідносин (наприклад, при відмові в призначенні пенсії чи неправильному її нарахуванні) [61, с. 99].

На нашу думку, варто зазначити й те, що дана група правовідносин регламентується нормами цивільного процесуального або адміністративного процесуального права, виходячи з відсутності особливої процедури розгляду спорів соціального забезпечення, що є, на нашу думку, суттєвим прорахунком чинного законодавства України, наслідками якого є тривалий, складний та обтяжливий порядок розгляду спорів і, відповідно, низький рівень ефективності захисту прав громадян у галузі соціального та пенсійного забезпечення.

Слід звернути увагу й на точку зору М.І. Іншина, згідно якої процесуальні норми направлені на забезпечення реалізації матеріальних приписів (процедури вступу на державну службу, переміщення службовця і проходження служби, порядок проведення атестації, присвоєння спеціальних звань і рангів, дисциплінарне провадження, процедура звільнення тощо). Крім того, автор наголошує, що «в сукупності матеріальні й процесуальні норми інституту державної служби встановлюють певний порядок дій державних службовців, забороняють здійснення певних дій, надають державним службовцям можливість вибору одного зі встановлених варіантів посадової поведінки, дозволяють діяти (або не діяти) на свій розсуд» [60, с. 114]. Проте вважаючи розглянуту вище наукову працю в цілому достатньо глибокою та ґрунтовною, дозволимо собі відзначити відсутність чіткого розмежування автором процесуальних правовідносин від процедурних.

Отже, узагальнюючи вищенаведене, вважаємо, що змістом процесуальних пенсійних правовідносин державних службовців є комплекс кореспондуючих суб'єктивних прав державних службовців на поновлення порушеного права на пенсію й обов'язків уповноважених державних органів розглянути сутність спору та прийняти відповідне рішення. На нашу думку, основні права державних службовців у даному контексті включають: (а) право на інформацію (подача запитів до відповідного державного органу, можливість ознайомлення з матеріалами та ходом справи); (б) право подати клопотання про призначення експертизи, аналізу додаткових доказів, надання додаткових документів та ін.; (в) право на дачу усних і письмових пояснень за необхідності; (г) право мати представника тощо. При цьому основні юридичні обов'язки охоплюють: (1) вимогу правомірного користування наданими процедурними правами відповідно до законодавства; (2) обов'язок з'являтися на виклик компетентного органу; (3) обов'язок надати необхідний пакет документів у відповідний строк тощо.

Як уже зазначалося раніше, важливо відрізнити від розглянутих вище процесуальних процедурні пенсійні правовідносини державних службовців. Так, як зазначають деякі науковці, зміст процедурних правовідносин розкривається через право громадянина встановити в передбаченому законодавством порядку факти, що мають юридичне значення, і відповідний обов'язок уповноваженого органу провести перевірку й прийняти певне рішення за зверненням громадянина [Див.: 136, с. 177; 186, с. 74, 75]. При цьому, на думку М.М. Клемпарського, об'єктом процедурних пенсійних правовідносин є рішення про призначення пенсії [62, с. 124].

У цілому ж процедурними правовідносинами можна вважати врегульовані галузевими нормами допоміжні відносини, які виникають в результаті встановлення юридичних фактів, що є необхідними для

функціонування соціально-забезпечувальних правовідносин. Водночас результат діяльності уповноважених державних органів у сфері соціального, у тому числі й пенсійного, забезпечення, що фіксується у відповідному рішенні, яке в подальшому стає юридично значимим фактом, необхідним для виникнення матеріальних соціально-забезпечувальних правовідносин, є об'єктом процедурних правовідносин [187].

І.М. Сирота під процедурними правовідносинами розуміє передуючі реалізації матеріальних (або ті, що виникають паралельно з ними) відносини зі встановлення юридичних фактів (тривалості трудового стажу, групи та причини інвалідності тощо) та винесення рішень про призначення або відмову в наданні конкретних видів соціального забезпечення [185].

Аналогічно попередньому автору І.С. Ярошенко наголошує на похідному від матеріальних правовідносин та «обслуговуючому» характері й спрямованості на охорону прав громадян у даній галузі. Так, процедурні правовідносини є результатом дії процедурних норм, які відповідають на питання: у якому порядку ці права й обов'язки можуть і повинні бути реалізовані? [61, с. 99]. На нашу думку, доречною є й особлива увага вченої на змісті процедурних правовідносин, що розкривається через «суб'єктивні права й обов'язки учасників цих відносин, а саме: (а) через правомочність громадянина вимагати перевірки необхідних фактів, що підтверджують його право на конкретний вид забезпечення; (б) вимагати дотримання встановленої процедури розгляду справи (наприклад, термінів розгляду скарги); (в) вимагати допомоги в здійсненні прав, пов'язаних з одержанням пенсій, допомоги, інших соціальних виплат; (г) вимагати захисту свого права й відповідних до зазначеної правомочності обов'язків компетентного органу», а також через «обов'язок уповноваженого органу встановити відповідний факт за наявності до того підстав» [61, с. 101].

Цілком погоджуємося з автором і щодо складності й важливості процедурних пенсійних правовідносин між громадянами та іншими

основними суб'єктами: (1) медико-соціальними експертними комісіями (МСЕК), що визначають стан працездатності й встановлюють групу інвалідності, її причину, час настання, видають інвалідові довідку визначеної форми; (2) органами охорони здоров'я; (3) органами соціального захисту, у тому числі районними управліннями соціального захисту [61, с. 102].

Суттєво, на нашу думку, відзначити й те, що підставою виникнення процедурних правовідносин є волевиявлення громадянина, а безпосереднє винесення відповідного рішення, наприклад, про призначення пенсії, є наслідком даних правовідносин між громадянином і органом соціального захисту. При цьому законодавством визначені юридичні факти, сукупність яких, тобто юридичний склад, зумовлює реалізацію права громадянина на конкретний вид пенсії, про що докладно йшлося в попередньому підрозділі дисертаційного дослідження.

Отже, традиційно процедурні правовідносини є наслідком добровільного волевиявлення суб'єкту, що має право на певний вид пенсії або іншого соціального забезпечення, й виражаються у формі заяви громадянина (або його представника у відповідності до чинного законодавства) до уповноваженого державного органу (наприклад, Пенсійного фонду). Важливою є й наступна визначальна риса процедурних правовідносин, що виражається в суб'єктному складі останніх: з одного боку – громадяни-фізичні особи, які звертаються до відповідного органу за встановленням юридично значимих фактів (виходячи зі своїх суб'єктивних прав), а з іншого – уповноважені державні органи, на які покладені обов'язки щодо встановлення юридичних фактів та прийняття рішень стосовно призначення конкретного виду соціальної допомоги.

Крім того, слід звернути увагу й на класифікацію процедурних правовідносин у сфері пенсійного забезпечення за їх цільовим призначенням, на підставі якої виокремлюють: (а) процедурні

правовідносини, пов'язані зі встановленням юридичних фактів (між громадянами й відповідними органами медичних лікувальних закладів з приводу встановлення факту, причини й ступеня втрати працездатності та встановленням групи інвалідності; органами РАЦСу у випадку констатації смерті та ін.); (2) процедурні правовідносини, спрямовані на констатацію юридичного фактичного складу та призначення конкретного виду пенсії (правовідносини між громадянами й Пенсійним фондом з приводу призначення, нарахування та виплати відповідного виду пенсії тощо) [187].

Доцільно відзначити й класифікацію процедурних правовідносин, яку здійснив Б.І. Сташків. На його думку, процедурні правовідносини у праві соціального забезпечення можна класифікувати на окремі види за різними критеріями, а саме:

– залежно від виду соціального забезпечення, на реалізацію якого спрямовані процедурні правовідносини: (а) процедурні правовідносини в пенсійному забезпеченні; (б) у зв'язку з призначенням грошової допомоги і компенсацій; (в) у зв'язку з наданням соціальних послуг і пільг;

– за формою соціального забезпечення: (а) процедурні правовідносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування; (б) у сфері державного соціального забезпечення та державної соціальної допомоги; (в) у сфері недержавної соціальної підтримки найбільш вразливих верств населення;

– за цільовим призначенням: (а) процедурні правовідносини щодо встановлення юридичних фактів; (б) з приводу реалізації права на конкретний вид соціального забезпечення; (в) відносно розгляду в позасудовому порядку справ з питань забезпечення фізичних осіб певними видами соціального забезпечення;

– з урахуванням стадій застосування компетентним органом норм права соціального забезпечення виділяють: (а) процедурні правовідносини в стадії встановлення й аналізу фактичних даних справи; (б) у стадії

вибору й аналізу норм права соціального забезпечення; (в) у стадії прийняття рішення [139].

Вважаємо в цілому дану класифікацію повною та ґрунтовною, проте пропонуємо доповнити її критерієм «залежно від специфіки суб'єкту», згідно якого можна виокремити процедурні правовідносини із соціального забезпечення (а) державних службовців, (б) працівників приватного сектора, (в) фізичних осіб-підприємців, (г) працівників зі шкідливими умовами праці тощо. Крім того, як уже наголошувалося раніше, доцільно деталізувати наведений вище перелік за кожним окремим видом забезпечення, зокрема, у процедурних пенсійних правовідносинах виокремлювати процедурні пенсійні правовідносин державних службовців та інших категорій зайнятого населення.

Щодо характерних особливостей (визначальних рис) процедурних правовідносин у сфері соціального забезпечення Б.І. Сташків звертає увагу на такі:

- виникають у сфері соціального захисту населення й стосуються реалізації права фізичних осіб на конкретний вид соціального забезпечення;

- специфіка норм матеріального права визначає особливості процедурних правовідносин у цій царині;

- є похідними щодо матеріальних правовідносин, мають підпорядкований службовий характер, їх функціональне призначення полягає в забезпеченні реалізації матеріальних правовідносин, в усуненні будь-яких перешкод на їх шляху;

- як правило, існують у правовій формі;

- виникають заради чужого інтересу, який закладений у матеріальних правовідносинах;

- мають подвійну юридичну природу (опосередковують процес реалізації норм матеріального права та є результатом реалізації норм процедурного права);
- виникають, як правило, на підставі юридичних фактів-дій.
- складаються не з одного, а з багатьох процедурних правовідносин, які в сукупності дають можливість реалізувати конкретне матеріальне право;
- здійснюються у чіткій послідовності відповідно до стадій провадження у справі;
- є однією з правових гарантій забезпечення реалізації матеріального права на певний вид матеріального забезпечення [139].

На нашу думку, така особливість, як «виникають заради чужого інтересу, який закладений у матеріальних правовідносинах», є некоректною, оскільки, вважаємо, що як і будь-які інші правовідносини у кінцевому підсумку мають на меті узгодження інтересів, тобто задоволення інтересів усіх суб'єктів. Викликає сумніви й риса «виникають, як правило, на підставі юридичних фактів-дій», оскільки в більшості випадків в основі процедурних правовідносин лежить сукупність юридичних фактів, тобто юридичний склад.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, пропонуємо під змістом пенсійних процедурних правовідносин державних службовців розуміти сукупність кореспондуючих суб'єктивних прав, юридичних повноважень і юридичних обов'язків державних службовців щодо встановлення складу юридичних фактів, необхідних для виникнення права на пенсію, перевірки й винесення рішення про задоволення суб'єктивного права державного службовця або про відмову в цьому.

Окрім розглянутих вище матеріальних (фактичних) і юридичних (формальних), а також матеріальних, процедурних і процесуальних правовідносин державних службовців у сфері пенсійного забезпечення,

специфіка змісту останніх виявляється і в узгодженні інтересів між державними службовцями, як особливою групою зайнятого населення, що отримує спеціальну пенсію та іншими категоріями осіб, які мають право на пенсію. Передусім хотілося б відзначити, що відмінності головним чином проявляються в різних умовах, вимогах та порядку призначення й нарахування пенсії, зокрема, у величині грошової виплати при виході на пенсію, обсязі щомісячної пенсійної виплати, необхідного загального та страхового, спеціального стажу, умовах виплати пенсії по інвалідності та у зв'язку із втратою годувальника тощо.

По-перше, одним із дискусійних аспектів правовідносин державних службовців із іншими категоріями осіб у сфері пенсійного забезпечення є питання встановленого спеціального стажу, який доволі часто вважають дискримінацією. Законодавством України передбачено, що на одержання пенсії державного службовця останній повинен мати стаж державної служби при умові роботи на посадах державної служби на день досягнення пенсійного віку – не менше 10 років, тоді як інші громадяни, які працювали на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку – не менше 20 років такого стажу. При цьому Закон «Про державну службу» не містить принципів чи обґрунтування даного розмежування між державними службовцями, на відміну від умов призначення пенсій таким категоріям, як, наприклад, науково-педагогічні працівники, особи, які залучені на виробництві з особливо важкими умовами праці та інші, у випадку яких, очевидно, обґрунтовується спеціальний стаж, тому в цій ситуації явно виражена дискримінація всередині даної сфери, що зумовлена акцентом законодавця на залежності пенсії від місця роботи на момент виходу на пенсію.

Іншим аспектом, що спричиняє підвищення рівня нерівності та несправедливості в даному контексті, є й гендерний момент, адже

пенсійний та граничний вік перебування на державній службі у відповідності до чинного законодавства України різний для чоловіків і жінок, а спеціальний стаж 10 років – однаковий, що здається нам нелогічним.

З наведеного вище випливає, що для отримання спеціальної пенсії державного службовця, громадяни мають працювати не менше 10 років на посаді державного службовця, а якщо змінюють місце роботи на категорії посад, прирівнювані до них, то й не менше 20, щоб не втратити своє право на гідне соціальне забезпечення. У такій ситуації проявляється, з одного боку, позитивний момент – відсутність відтоку кадрів, а з іншого – це є й значною проблемою в контексті відсутності оновлення кваліфікованих кадрів, гнучкості в даній системі, оскільки кожен посадовець буде до останнього та всіма засобами «триматися» свого «місця», що, у свою чергу, знижує престиж, якість та ефективність державної служби.

На нашу думку, дана дискримінація може бути легко усунена шляхом запровадження динамічної шкали стажу та рівня пенсійного забезпечення, тобто певний мінімальний спеціальний стаж дає право на одну величину пенсії, тоді як більший – на іншу. Проте й при цьому потрібно орієнтуватися не тільки на «кількісний» фактор, а й на «якісний», бо необхідно вдосконалити систему пенсійного забезпечення таким чином, щоб стимулювати державних службовців не лише довше працювати на користь державі, а й, перш за все, результативніше, якісніше, ефективніше, спонукаючи їх постійно підвищувати свій освітній та кваліфікаційний рівень, пропонувати інноваційні рішення та ідеї, вдосконалювати процеси державного управління, прискорювати процеси адміністрування, пришвидшувати процедури з обслуговування та інформування, втілювати свої наукові пошуки в різноманітних виданнях та використовувати інші чинники, які в цілому спрямовані на зростання іміджу апарату публічної

служби як у межах країни, так і на міжнародному рівні, що є дуже актуальним і важливим в сучасних інтеграційних умовах.

Отже, пропонуємо відмовитися від єдиного, чітко зафіксованого в законодавстві, дискримінаційного спеціального стажу на користь гнучкій, динамічній системі, яка б ураховувала наведені вище фактори та обсяг стажу й мала відповідну шкалу величин пенсійного забезпечення з різними, так званими, бонусами.

Аналогічно дискримінаційним моментом у пенсійних відносинах посадовців та інших осіб, які мають право на пенсію, можна вважати й надбавку в структурі заробітної плати за вислугу років, хоча, на перший погляд, це є втіленням динамічної шкали, про яку йшлося вище, проте ніяк не впливає на продуктивність і ефективність праці, є необґрунтованою, і, крім того, саме від рівня заробітної плати напряду залежать пенсійні виплати, розрив між якими є дуже суттєвим у різних категорій пенсіонерів. Так, згідно з постановами Кабінету Міністрів України «Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади» № 1049 від 20 грудня 1993 р. [188] та «Про порядок обчислення стажу державної служби» № 283 від 3 травня 1994 р. [189] 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. Як бачимо, рівень надбавки є однаковим для кожної групи осіб і ніяк не залежить від того, працював чиновник продуктивно та результативно чи ні, що, у свою чергу, знижує стимули та мотивацію до сумлінного та ефективного виконання покладених обов'язків і посадових функцій.

Крім того, соціальна несправедливість у даному випадку проявляється ще й у тому, що у державних службовців є удвічі більше

можливостей, порівняно з іншими працюючими, до підвищення заробітної плати й, відповідно, пенсії. Так, посадовці отримують надбавку за ранг (такі надбавки вважаємо доцільними та обґрунтованими, оскільки вони виплачуються за кваліфікацію та професіоналізм, а значить, і залежать від ефективності праці, на важливості якої ми наголошуємо) та доплату за вислугу років, що обтяжливо для Державного бюджету України, із якого здійснюються видатки на оплату праці бюджетної сфери.

Відзначимо, що у приватній сфері економіки подібні надбавки відсутні, адже там діє принцип конкуренції на ринку праці, а працівники вмотивовані до підвищення результативності роботи, від якої залежить розмір їх заробітку і, відповідно, пенсійного забезпечення.

Іншим, не менш важливим, на нашу думку, питанням у взаємовідносинах пенсіонерів-державних службовців та інших категорій осіб є безпосередньо величина пенсії у співвідношенні до заробітної плати. Так, згідно Закону «Про державну службу» пенсія державним службовцям призначається в розмірі 80% суми їх заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 р. – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – у розмірі 80% заробітної плати державного службовця, який займає посаду державної служби відповідних підгрупи та рангу за останньою посадою державної служби. Аналогічно пенсія по інвалідності призначається в розмірі 80% суми їх заробітної плати. А у випадку смерті особи у період проходження державної служби за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які перебували на його утриманні, призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї у розмірі 70% суми заробітної плати

померлого годувальника, а на двох і більше членів сім'ї – 90%. У той же час за 30 років стажу «звичайному» пенсіонеріві призначають пенсію в розмірі приблизно 40% заробітку, науковцям – 25%, судовим експертам – 38% тощо.

У даному контексті цікавим є дослідження Г. Гончарука, який запропонував наближено порахувати найнижчу заробітну плату державного службовця, який перебуває на початку кар'єрного зростання, призначений на посаду найнижчої підгрупи та має найнижчий ранг і вислугу років на державній службі більше одного року, враховуючи мінімальну заробітну плату на 31 грудня 2012 р. 1134 грн. Отже, автор, враховуючи викладене, вважає, що найнижчий посадовий оклад державного службовця буде 2268 грн., при цьому без урахування премії, його заробітна плата складатиме: $1134 \text{ грн.} \times 2 + 1134 \text{ грн.} \times 0,2 + 1134 \text{ грн.} \times 0,1 = 2268 \text{ грн.} + 226,8 \text{ грн.} + 113,4 \text{ грн.} = 2608,2 \text{ грн.}$ [190].

У той же час автор проводить розрахунок і заробітної плати посадовця, що зробив на державній службі успішну кар'єру і вона завершується, тобто державного службовця, що призначений на посаду найвищої підгрупи та має вислугу років на державній службі більше двадцяти років. Так, згідно законодавства мінімальний розмір посадового окладу на посаді державної служби підгрупи I-1 не може перевищувати 10 мінімальних розмірів посадового окладу на посаді державної служби підгрупи V-4. Таким чином, без урахування премії та особливої надбавки зарплата, наприклад, працівника Адміністрації Президента України або Секретаріату Кабінету Міністрів України складатиме: $1134 \text{ грн.} \times 2 \times 10 + 1134 \text{ грн.} \times 0,50 + 1134 \text{ грн.} \times 1,0 = 22680 \text{ грн.} + 567 \text{ грн.} + 1134 \text{ грн.} = 24381 \text{ грн.}$ [190].

Як бачимо, різниця у величині заробітної плати, і, відповідно, пенсії є досить суттєвою – більше ніж у 9 разів. Крім того, якщо вище йшлося про державних службовців, то, досліджуючи стан пенсійного забезпечення

інших категорій пенсіонерів, побачимо, що розрив є ще більшим. Так, наприклад, станом на 2010 рік «майже 60% українських пенсіонерів отримували пенсії не вище 800 грн., а їх частка в загальній сумі видатків на виплату пенсій становила лише 41%», у той же час, за результатами аналізу Л. Ткаченко, колишні народні депутати мають 15-20 тисяч пенсії щомісяця (90% відсотків від зарплати нардепа), а за даними «України кримінальної», «є в Україні чиновники, пенсія яких вимірюється сотнею тисяч гривень» [191].

Цікавими, на наш погляд, є й інші факти, наведені «Україною кримінальною», згідно яких в Україні 200 тисяч так званих «VIP-пенсіонерів». При цьому, за даними Міністерства, праця пенсіонерів, що мають щомісячний дохід у розмірі понад 1500 гривень, нараховується 1 мільйон 850 тисяч (13,5% від загальної кількості пенсіонерів), на утримання яких йде близько чверті загальних щомісячних пенсійних витрат держави. У той же час середній розмір пенсії, призначеної державним службовцям, утричі перевищує щомісячну виплату «середнього» пенсіонера, а пенсія народного депутата – у 18 разів більша, ніж у простого українця, що викликає справедливе обурення переважної більшості пенсіонерів, яким пенсії призначено на загальних засадах. При цьому варто зазначити, що навіть ветерани війни, нагороджені орденами та медалями під час бойових дій; особи, відзначені почесним званням «заслужений», лауреати державних премій; видатні спортсмени – переможці Олімпійських та паролімпійських ігор; матері, які народили п'ятеро і більше дітей, жертви політрепресій, мешканці гірських населених пунктів, одержують пенсії в середньому не вищі, ніж 1500 гривень [191].

Аналогічні дані стосовно даної проблеми впливають і в результаті журналістських розслідувань газети «Сьогодні», згідно яких кожен народний депутат (близько 950 осіб) на заслуженому відпочинку живе в 14 разів краще за звичайного пенсіонера та має середнє грошове забезпечення

у сумі 15717 грн. При цьому, за інформацією видання, середня пенсія по країні – 1129 грн. [192].

Виходячи з вищезазначеного, приходимо до логічного висновку щодо наявної проблеми нерівних умов пенсійного забезпечення в Україні. 55% пенсіонерів отримують мінімальну пенсію, і їх частка в загальній сумі видатків на виплату пенсій становить 38% у той час, як лише 3,2 тис. пенсіонерів мають високі пенсії (більш як 10000 грн.). При цьому окремі категорії пенсіонерів, зокрема державні службовців, отримують пенсії на рівні 80% зарплати, а решта громадян – на рівні близько 40% зарплати [193, с. 6], незважаючи на те, що основним джерелом особистих грошових доходів пенсіонерів є пенсія (структурна частка цього джерела становить 85%) [194, с. 38].

У той же час не менш суттєвим питанням, яке викликає невдоволення «рядових» громадян, які мають право на пенсію, є необґрунтована виплата грошової допомоги державним службовцям у розмірі 10 посадових окладів при виході на пенсію за наявності спеціального стажу не менше 10 років, тоді як іншим особам законодавством такої можливості не передбачено.

Отже, найвпливовішим фактором наявної необґрунтованої диференціації пенсій є відмінності в пенсійному забезпеченні саме за професійною ознакою, оскільки за період незалежності було ухвалено понад 20 законодавчих актів, які встановлюють особливі, набагато вигідніші порівняно із загальними, умови для народних депутатів та їх помічників, державних службовців та посадовців органів місцевого самоврядування, науковців, суддів, прокурорів, журналістів, представників деяких інших професій та посад. Тобто, з одного боку в Україні має місце ситуація, коли більшість пенсіонерів отримують однакові пенсії на рівні, наближеному до прожиткового мінімуму, а з іншого – необґрунтована та несправедлива нерівність між пенсіонерами різних категорій. Описана

ситуація є причиною та передумовою існування значної диспропорції між розміром заробітної плати та пенсії державного службовця та «звичайної» заробітної плати та пенсії із солідарної системи, що зумовлює необхідність адекватних змін, реформ, ґрунтовних досліджень і новітніх ідей у цій сфері.

По-перше, на нашу думку, невирішеність питання гармонізації пенсійного забезпечення державних службовців та інших категорій громадян, які мають право на пенсію, є наслідком невідповідності фактичних дій урядовців у практичному житті заявленим намірам та стратегічним цілям, які мають місце у нормативно-правових актах законодавчої бази України, що зумовлює необхідність її модернізації. Проте слід відзначити деякі спроби реформування пенсійної системи, прикладом яких було Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. за № 525-р. [195], що схвалювало Стратегію розвитку пенсійної системи. Так, даний документ передбачав календар заходів, спрямованих на реалізацію системних реформ, які, на жаль, не були реалізовані в повній мірі у відведені строки, що спричинило появу нової Концепції подальшого проведення пенсійної реформи (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1224-р від 14 жовтня 2009 р. [196]). Оскільки Концепція була розроблена й прийнята за основу в період світової економічної кризи, більшість заходів реформування були відстрочені до 2014–2017 рр., що свідчить про невідповідність і неадекватність поставлених задач та кроків їх вирішення реальним умовам політичної, економічної та соціальної сфер.

По-друге, слід відзначити, що більшість пенсійних реформ у Європі та світі мають на меті посилення мотиваційного фактору щодо підвищення участі працездатного населення в пенсійному страхуванні, офіційному вираженні та детінізації трудових відносин й, відповідно, доходів громадян, а також створення умов для досягнення необхідного трудового

стажу (і віку) працюючих. У той же час, підвищення пенсійного віку та збільшення вимог щодо тривалості страхового стажу для одержання повного розміру пенсії, поряд із перетворенням все більшої частини державних пенсійних схем на приватні, за частотою використання нині є найбільш популярними, на думку Е.М. Лібанової, заходами пенсійних реформувань [194, с. 198].

По-третє, одним із шляхів удосконалення існуючих правовідносин із пенсійного забезпечення має стати зменшення «тягаря» Державного бюджету щодо значного обсягу соціальних зобов'язань, наприклад, скорочуючи видатки на утримання чиновників, вводячи податок на розкіш тощо.

На нашу думку, основним завданням пенсійної реформи має бути саме гармонізація останньої, тобто формування збалансованої, соціально рівної й справедливої пенсійної системи, що, у свою чергу, потребує здійснення таких кроків:

- перегляд та оновлення відповідно до сучасного стану в даній сфері статей нормативно-правової бази, уніфікація норм пенсійного законодавства;

- посилення вмотивованості громадян до зайнятості та праці;

- забезпечення реальних умов для досягнення гідного рівня життя пенсіонерів;

- усунення нерівності в умовах та вимогах, правах та обов'язках у сфері пенсійного забезпечення для різних категорій працюючих;

- збалансування інтересів державних службовців різних рангів та посад і категорій зайнятого населення в цілому і, відповідно, зменшення розриву в розмірах пенсій, призначених за різними законами;

- забезпечення фінансової платоспроможності пенсійної системи зі зменшенням тиску на Державний бюджет;

- упровадження та розвиток приватних накопичувальних пенсійних схем;
- підвищення стажу державного службовця до 20 років (для всіх посад) для отримання спеціальної пенсії відповідно до загальної тенденції підвищення пенсійного віку для чоловіків і жінок;
- уніфікація порядку обчислення середньомісячної заробітної плати при визначенні розміру пенсії для всіх категорій державних службовців;
- створення однакових умов при виході на пенсію – виплати однакового розміру грошової допомоги для всіх категорій громадян, які мають право на пенсію (10 місячних посадових окладів);
- перегляд максимального розміру пенсії чиновників, обрахованого за спеціальним законом, наприклад, на користь трикратного – п'ятикратного розміру пенсії, обчисленої на загальних підставах згідно Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;
- удосконалення порядку індексації пенсій у руслі уніфікації умов індексації, незалежно від закону, за яким призначена пенсія.

Отже, цілком очевидно та закономірно, що спеціальні підвищені пенсії мають право на існування як засіб додаткової мотивації, забезпечення та компенсації публічним службовцям за сумлінну та ефективну працю на користь держави, у тому числі виконання особливо відповідальних та значущих видів функцій і завдань, специфічні умови праці, існуючі обмеження можливостей додаткової зайнятості та інші вимоги до правового статусу державного службовця. Проте механізм виплати спеціальних пенсій має бути докорінно та радикально модернізований, адже великий розрив у розмірах звичайних та спеціальних пенсій, що має місце в сучасних умовах, є дискримінаційним і неприпустимим як з морально-етичної точки зору, так і відповідно до європейських норм і стандартів соціального забезпечення, рівних прав і свобод людини та громадянина.

Висновки до розділу 2

Дослідження поняття та способів визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців, гарантій забезпечення їх права на пенсію дозволило зробити певні висновки.

1. Зміст пенсійних правовідносин державних службовців – це комплекс кореспондуючих прав та обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців і фактичної можливої та дозволеної їх поведінки, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері пенсійного забезпечення державних службовців.

2. Особливістю змісту пенсійних правовідносин державних службовців є чітко визначений зв'язок між учасниками правовідносин: одна сторона (державний службовець) має законодавчо визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), і, відповідно, на іншу (Пенсійний фонд України та інші державні органи) покладено певні суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона).

3. Виокремлено та охарактеризовано такі способи визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців як (1) диспозитивний та імперативний із застосуванням таких прийомів, як дозвіл, припис, заборона; (2) договірний і нормативний.

4. Запропоновано трактувати поняття «гарантії» в широкому та вузькому розумінні. У широкому – це система різноманітних об'єктивних і суб'єктивних чинників, які виражаються в соціально-економічних, політичних, юридичних умовах та засобах і забезпечують реальну реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян. У вузькому – це засоби, що використовуються для забезпечення фактичної реалізації прав і свобод громадян та захисту у випадку можливих правопорушень.

5. У результаті проведеного дослідження гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців визначено як систему різноманітних умов (факторів) й засобів, що надають державним службовцям реальні

можливості для реалізації права на пенсію, його охорону, захист та відновлення у випадку порушення за допомогою державного примусу.

6. Узагальнено та вдосконалено класифікацію гарантій:

- за сферою дії: (а) внутрішньодержавні (національні) та (б) міжнародні;
- за характером впливу: (а) прямі та (б) непрямі;
- за суб'єктом: (а) державні та (б) суспільні;
- за змістом: (а) загальні та (б) спеціальні;
- за способом викладення: (а) прості, (б) складні та (в) змішані;
- залежно від галузі суспільної діяльності: (а) соціальні, (б) економічні, (в) політичні, (г) ідеологічні та (г) юридичні.

7. Виокремлено такі принципи гарантій права на пенсію державних службовців: (а) законності та верховенства права; (б) пріоритету прав і свобод людини та громадянина; (в) справедливості та гуманізму; (г) доцільності, наукової обґрунтованості, впорядкованості та системності; (г) диференційованого, індивідуального підходу; (д) гласності, прозорості та громадського контролю; (е) невідворотності реалізації та захисту; (є) неприпустимості протиставлення законності й доцільності; (ж) соціального партнерства.

8. Механізм реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення – це комплекс засобів матеріально-технічного, організаційно-управлінського й ідеологічного характеру, за допомогою яких реалізуються права та обов'язки державних службовців у процесі здійснення пенсійного забезпечення та, зокрема, одержання пенсії як законодавчо гарантованого матеріального блага.

9. Важливо розрізняти юридичний (формальний) та матеріальний (фактичний) зміст пенсійних правовідносин державних службовців. Під юридичним слід розуміти комплекс передбачених законодавством кореспондуючих суб'єктивних прав і обов'язків державних службовців у

сфері пенсійного забезпечення, а під матеріальним – можливу та дозволена поведінку державного службовця як суб'єкта пенсійних правовідносин у процесі реалізації своїх суб'єктивних прав і обов'язків.

10. Під змістом матеріальних пенсійних правовідносин державних службовців запропоновано розуміти комплекс кореспондуючих прав і обов'язків державних службовців з приводу реалізації права на пенсію, її призначення, нарахування та виплати в установленому законодавством розмірі й у визначені строки.

11. Змістом процесуальних пенсійних правовідносин державних службовців є комплекс кореспондуючих суб'єктивних прав державних службовців на поновлення порушеного права на пенсію й обов'язків уповноважених державних органів розглянути сутність спору та прийняти відповідне рішення.

12. Змістом пенсійних процедурних правовідносин державних службовців є сукупність кореспондуючих суб'єктивних прав, юридичних повноважень і юридичних обов'язків державних службовців щодо встановлення складу юридичних фактів, необхідних для виникнення права на пенсію, перевірки й винесення рішення про задоволення суб'єктивного права державного службовця або про відмову в цьому – з одного боку, та обов'язок Пенсійного фонду призначити пенсію – з іншого.

13. Основним завданням пенсійної реформи має бути саме гармонізація останньої, тобто формування збалансованої, соціально рівної й справедливої пенсійної системи, що, у свою чергу, потребує здійснення таких кроків:

– перегляд та оновлення відповідно до сучасного стану в даній сфері статей нормативно-правової бази, уніфікація норм пенсійного законодавства;

– посилення вмотивованості громадян до зайнятості та праці;

- забезпечення реальних умов для досягнення гідного рівня життя пенсіонерів;
- усунення нерівності в умовах та вимогах, правах та обов'язках у сфері пенсійного забезпечення для різних категорій працюючих;
- збалансування інтересів державних службовців різних рангів та посад і категорій зайнятого населення в цілому і, відповідно, зменшення розриву в розмірах пенсій, призначених за різними законами;
- забезпечення фінансової платоспроможності пенсійної системи зі зменшенням тиску на Державний бюджет;
- упровадження та розвиток приватних накопичувальних пенсійних схем;
- підвищення стажу державного службовця до 20 років (для всіх посад) для отримання спеціальної пенсії відповідно до загальної тенденції підвищення пенсійного віку для чоловіків і жінок;
- уніфікація порядку обчислення середньомісячної заробітної плати при визначенні розміру пенсії для всіх категорій державних службовців;
- створення однакових умов при виході на пенсію – виплати однакового розміру грошової допомоги для всіх категорій громадян, які мають право на пенсію (10 місячних посадових окладів);
- перегляд максимального розміру пенсії чиновників, обрахованого за спеціальним законом, наприклад, на користь трикратного – п'ятикратного розміру пенсії, обчисленої на загальних підставах згідно Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;
- удосконалення порядку індексації пенсій у руслі уніфікації умов індексації, незалежно від закону, за яким призначена пенсія.

ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнюється й по-новому вирішується наукове завдання, яке полягає в тому, щоб на підставі комплексного вивчення теоретичних напрацювань учених-правознавців, аналізу чинного національного законодавства, міжнародних і зарубіжних актів і дослідження практики їх реалізації з'ясувати сутність та значення пенсійного забезпечення державних службовців, визначити характерні риси та специфіку пенсійних правовідносин, їх зміст і структуру, розробити конкретні наукові рекомендації з удосконалення нормативно-правового забезпечення в розглядуваній сфері.

1. Пенсійні правовідносини державних службовців – це врегульовані нормами пенсійного законодавства довгострокові суспільні відносини майнового характеру, що виникають між державними органами та особами, яким за законом надано право на отримання пенсії державного службовця, щодо розподілу цільового централізованого фонду грошових коштів та виплат пенсій при настанні відповідних страхових ризиків: старості, інвалідності, втрати годувальника – та які виражаються у праві державного службовця вимагати виплати пенсії та обов'язку відповідного органу її виплачувати.

2. До характерних ознак пенсійних правовідносин державних службовців віднесено такі: (а) їм притаманний розподільчий, майновий, тривалий, індивідуалізований, диференційований та вольовий характер; (б) регулюються нормами як загального, так і спеціального пенсійного законодавства; (в) наявний спеціальний порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державним службовцям, а також порядок призначення, перерахунку та виплати пенсії, які визначені постановою Кабінету Міністрів «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів

заробітку для обчислення пенсії» та ст. 37-1 Закону «Про державну службу».

3. Правове регулювання пенсійних правовідносин державних службовців – це здійснювана державою діяльність щодо юридичного закріплення та впорядкування процесу виникнення, розвитку та припинення пенсійних правовідносин державних службовців, їх охорони за допомогою норм права й сукупності правових засобів з метою забезпечення державою в особі відповідних її органів ефективності пенсійних правовідносин державних службовців у контексті реформування та підвищення престижу державної служби, з одного боку, і дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку – з іншого.

4. Визначено характерні особливості правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців: (а) є різновидом правового регулювання службово-трудова правовідносин державних службовців; (б) покликане упорядковувати пенсійні правовідносини специфічної категорії працівників; (в) наділене державно-владним, загальнообов'язковим, конкретним, стабільним, системним характером.

5. Механізм правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців – це сукупність правових засобів та способів, за допомогою яких реалізовується мета правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців, яка полягає в забезпеченні державою в особі її відповідних органів ефективності пенсійних правовідносин державних службовців для підвищення престижу державної служби, а також дотримання соціальної рівності серед громадян пенсійного віку.

6. Запропоновано заходи щодо вдосконалення механізму правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців: (а) уніфікація норм пенсійного законодавства відповідно до європейських і світових стандартів; (б) зменшення «фінансового відриву» між пенсійним

забезпеченням державних службовців і працівників приватного сектора, орієнтація законодавчих реформ на усунення соціальної нерівності та несправедливості; (в) диференціація норм пенсійного законодавства щодо спеціальних пенсій державним службовцям лише за суб'єктивними підставами, зокрема, якістю та ефективністю виконання службових обов'язків; (г) систематизація норм пенсійного законодавства, їх неупередженість, цілеспрямованість, ясність і прозорість; (г) перегляд чинної системи пенсійного забезпечення державних службовців, яка надмірно стимулює до роботи на державній службі людей передпенсійного віку, що перешкоджає «омолодженню» кадрів; (д) переорієнтація прив'язки розміру пенсії державного службовця із заробітною платою, оскільки остання недостатньо пов'язана з якістю та результативністю праці; (е) підвищення ефективності підготовки нормативних актів, їх узгодженості й якості планування та прогнозування наслідків запровадження норм права; (є) запровадження дієвих механізмів моніторингу та контролінгу за виконанням нормативно-правових актів; (ж) оптимізація правотворчого процесу, посилення нематеріального стимулювання посадових осіб у сфері законотворчої діяльності та вдосконалення системи адміністрування законотворчої діяльності; (з) запровадження практики швидкого коригування та адаптації нормативно-правових актів у сфері пенсійного забезпечення до зміни умов внутрішнього та зовнішнього середовища; (и) стимулювання наукових досліджень і розробок у даній сфері; (і) норми правового регулювання пенсійних правовідносин державних службовців мають бути виключно науково обґрунтованими, враховуючи соціальний та економічний аспекти тощо.

7. Зміст пенсійних правовідносин державних службовців – це комплекс кореспондуючих прав та обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців і фактичної можливої та дозволеної

їх поведінки, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері пенсійного забезпечення державних службовців. Особливістю такого змісту є чітко визначений зв'язок між учасниками правовідносин: одна сторона (державний службовець) має законодавчо визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), а інша (Пенсійний фонд України та інші державні органи) – суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона).

Виокремлено та охарактеризовано такі способи визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців: (а) диспозитивний та імперативний; (б) договірний та нормативний.

8. Гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців – це система різноманітних умов (факторів) і засобів, що надають державним службовцям реальні можливості для реалізації права на пенсію, його охорону, захист та відновлення у випадку порушення за допомогою державного примусу.

9. Узагальнено та вдосконалено класифікацію гарантій: (а) за сферою дії (внутрішньодержавні (національні) та міжнародні); (б) за характером впливу (прямі та непрямі); (в) за суб'єктом (державні та суспільні); (г) за змістом (загальні та спеціальні); (д) за способом викладення (прості, складні та змішані); (е) залежно від галузі суспільної діяльності (соціальні, економічні, політичні, ідеологічні та юридичні).

10. Механізм реалізації прав і обов'язків державних службовців у сфері пенсійного забезпечення – це комплекс засобів матеріально-технічного, організаційно-управлінського й ідеологічного характеру, за допомогою яких реалізуються права та обов'язки державних службовців у процесі здійснення пенсійного забезпечення та, зокрема, одержання пенсії як законодавчо гарантованого матеріального блага.

11. Наведено пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення інституційних, організаційних і правових аспектів пенсійних правовідносин державних службовців в Україні, до яких належать такі:

– уніфікація норм пенсійного законодавства; недопущення частотої зміни органами законодавчої та виконавчої влади положень законів; прийняття будь-яких правових норм у даній сфері має узгоджуватися з конституційними положеннями держави та відповідати міжнародним правовим стандартам;

– розмір пенсійного забезпечення й видатки на його фінансування повинні бути обґрунтованими, запланованими та прогнозованими; зменшення «тягаря» Державного бюджету щодо значного обсягу соціальних зобов'язань, наприклад, скорочуючи видатки на утримання чиновників, вводячи податок на розкіш тощо; забезпечення фінансової платоспроможності пенсійної системи;

– відмова від єдиного, чітко зафіксованого в законодавстві, дискримінаційного спеціального стажу на користь гнучкій, динамічній системі, яка урахувала б обсяг стажу й мала відповідну шкалу величин пенсійного забезпечення з різними, так званими, бонусами; стимулювання державних службовців не тільки довше працювати на користь державі, а й, перш за все, ефективніше; підвищення стажу державного службовця до 20 років (для всіх посад) для отримання спеціальної пенсії відповідно до загальної тенденції підвищення пенсійного віку для чоловіків і жінок;

– уніфікація порядку обчислення середньомісячної заробітної плати при визначенні розміру пенсії для всіх категорій державних службовців; створення однакових умов при виході на пенсію – виплати однакового розміру грошової допомоги для всіх категорій громадян, які мають право на пенсію (10 місячних посадових окладів); перегляд максимального розміру пенсії чиновників, обрахованого за спеціальним законом, наприклад, на користь трикратного – п'ятикратного розміру пенсії,

обчисленої на загальних підставах згідно Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; удосконалення порядку індексації пенсій у руслі уніфікації умов індексації, незалежно від закону, за яким призначена пенсія;

– упровадження та розвиток накопичувальних приватних пенсійних схем; запозичення світового досвіду з питань упровадження фондovаних (накопичувальних) схем поряд з солідарною системою пенсійного забезпечення, що є передумовою гармонізації інтересів працівників і пенсіонерів приватного та державного секторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
2. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1994. – 360 с.
3. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях: моногр. / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.
4. Общая теория советского права: учебник / под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1966. – 491 с.
5. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: моногр. / И.И. Веремеенко. – М.: 1981. – 350 с.
6. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібн. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
7. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав та свобод: моногр. / А.Ю. Олійник. – К.: ЦУЛ, 2008. – 472 с.
8. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник в 2-х т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т 2. – 360 с.
9. Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.
10. Теория государства и права: курс лекций [2-е изд., перераб. и доп.] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
11. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Юрид. лит., 1961. – 381 с.
12. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник / С.А. Комаров. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручн. [пер. з рос.] / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

14. Загальна теорія держави та права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
15. Теорія держави і права: навч. посібник / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.]; за заг. ред. А.М. Колодія, В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
16. Прокопенко В.И. Правовые отношения комитета профсоюза с администрацией социалистического предприятия / В.И. Прокопенко. – К.: Изд-во при КГУ, 1977. – 159 с.
17. Корельский В.М. Теория государства и права: учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1998. – 570 с.
18. Явич Л.С. Общая теория права: моногр. / Л.С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 287 с.
19. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права [8-е изд.] / Н.М. Коркунов. – Спб.: Изд-во юрид. кн. маг. Н.К. Мартынова, 1909. – 354 с.
20. Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права / Ф.В. Тарановский. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1917. – 534 с.
21. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. – М., 1911. – Т. 1. – 698 с.
22. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе: моногр. / С.Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 187 с.
23. Толстой Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – 88 с.
24. Сахипов М.С. Правовое регулирование пенсионного обеспечения колхозников: моногр. / М.С. Сахипов. – Алма-Ата: Наука, 1966. – 146 с.
25. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учебник [2 изд., доп. и перераб.] / В.С. Андреев. – М.: Юрид. лит., 1987. – 352 с.

26. Стаховська Н.М. Відносини в праві соціального забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Н.М. Стаховська. – К., 2000. – 203 с.
27. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення на Україні: навч. посібн. / М.Д. Бойко. – К.: Атака, 2006. – 378 с.
28. Буянова М.О. Право социального обеспечения: учеб. пособие / М.О. Буянова, З.Л. Кондратьева, С.И. Кобзева. – М., 1997. – 576 с.
29. Сирота И.М. Право социального обеспечения в Украине: учебник / И.М. Сирота. – Харьков: Одиссей, 2006. – 432 с.
30. Тучкова Э.Г. Общие вопросы советского пенсионного права: учебн. пособие / Э.Г. Тучкова. – М.: ВЮЗИ, 1986. – 79 с.
31. Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению: моногр. / А.Д. Зайкин. – М.: Изд-во МГУ, 1974. – 192 с.
32. Гусов К.Н. Право социального обеспечения: учебник / К.Н. Гусов. – М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 328 с.
33. Бойко М.Д. Право пенсійного забезпечення в Україні: навч. посібн. [вид. 2-е, випр. і доп.] / Д.М. Бойко. – К.: Атіка, 2006. – 356 с.
34. Право соціального забезпечення: підруч. [2-ге вид., прероб. і доп.] / [П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук та ін.]; за ред. Пилипенка П.Д. – К.: Ін Юре, 2008. – 504 с.
35. Сивак С.М. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.М. Сивак. – Л., 1999. – 170 с.
36. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
37. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
38. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: моногр. / А.В. Петришин. – Харьков: Факт, 1998. – 167 с.

39. Правовідносини соціального забезпечення // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://mayura.elitno.net/index.php?option=com_content&view=article&id=34:2011-09-26-08-42-22&catid=2:2011-03-01-20-30-52&Itemid=8
40. Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2000 р. № 865 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
41. Большая советская энциклопедия // [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://bse.sci-lib.com/article106912.html>
42. Некрасова Н.А. Тематический философский словарь: учебн. пособие / Н.А. Некрасова, С.И. Некрасов, О.Г. Садикова. – М.: МГУ ПС (МИИТ), 2008. – 164 с.
43. Лебедев С.А. Философия науки: словарь основных терминов / С.А. Лебедев. – М.: Акад. Проект, 2004. – 320 с.
44. Дидье Ж. Философский словарь [пер. с фр.] / Ж. Дидье. – М.: Междунар. отнош., 2000. – 544 с.
45. Алексеев П.В. Философия [3-е изд., перераб. и доп.] / П.В. Алексеев, А.В. Панин. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – 608 с.
46. Месарович М. Общая теория систем: математические основы / М. Месарович. – М., 1978 // [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/681353/>
47. Маврикиди Ф.И. Структура / Ф.И. Маврикиди // [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.chronos.msu.ru/TERMS/mavrikidi_struktura.htm
48. Разумовский О.С. Структура / О.С. Разумовский // [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.chronos.msu.ru/TERMS/razumovsky_struktura.htm

49. Блауберг И.В. Становление и сущность системного подхода / И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. – М., 1973. – 270 с.
50. Алексеев П.В. Философия [3-е изд., перераб. и доп.] / П.В. Алексеев, А.В. Панин. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – 608 с.
51. Макарян Э.С. Вопросы системного исследования общества / Э.С. Макарян. – М., 1972. – 300 с.
52. Философский словарь [сост. Адо А.В., Андреев И.И., Аникеев Н.П. и др.]. – М., 1986. – 588 с.
53. Аверьянов А.И. Системное познание мира / А.И. Аверьянов. – М.: Политиздат, 1985. – 263 с.
54. Овчинников Н.Ф. Принципы сохранения / Н.Ф. Овчинников. – М.: Наука, 1966. – 332 с.
55. Свиридерский В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и в познании / В.И. Свиридерский. – М.: Соцэкгиз, 1962. – 275 с.
56. Зайчук О.В. Теорія держави і права: підручн. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
57. Котюк В.О. Теорія права: навч. посібн. / В.О. Котюк. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
58. Правознавство: навч. посібн. / за заг. ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Укр. інфор.-прав. центр. – 2002. – 384 с.
59. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – М.: Аванта, 2001. – 560 с.
60. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: моногр. / М.І. Іншин. – Х.: 2010. – 685 с.
61. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення: навч. посібн. / І.С. Ярошенко. – К.: КНЕУ, 2005. – 232 с.

62. Клемпарський М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / М.М. Клемпарський. – Х., 2004. – 224 с.

63. Шумило М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / М.М. Шумило. – К., 2009. – 244 с.

64. Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих / Е.И. Астрахан. – М.: Госюриздат, 1961. – 143 с.

65. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова. – М.: Юрид. лит, 1986. – 176 с.

66. Мачульская С.Е. Право социального обеспечения: учебн. пособие [2-е изд., перераб. и доп.] / С.Е. Мачульская. – М.: Кн. мир, 1999. – 240 с.

67. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 49-51. – Ст. 376.

68. Бегичев Б.К. Трудовая правосубъектность советских граждан / Б.К. Бегичев. – М.: Юрид. лит, 1972. – 342 с.

69. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

70. Стариков Ю.Н. Служебное право: учебник / Ю.Н. Стариков. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.

71. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник / А.Ф. Ноздрачев. – М.: Статут, 1999. – 591 с.

72. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручн. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

73. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С.Д. Дубенко; заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 1999. – 242 с.

74. Діяльність пенсійного фонду України (основні завдання та нормативно-правові засади діяльності органу) // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=204914&cat_id=94748

75. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 01.06.2000 р. № 1767-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 289.

76. Батыгин К.С. Право социального обеспечения. Общая часть / К.С. Батыгин. – М.: Статут, 1998. – 317 с.

77. Теория государства и права: учебник / под ред. М.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.

78. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учебник / В.С. Андреев. – М.: Юрид. лит., 1987. – 352 с.

79. Гущин И.В. Право членов колхоза на пенсию / И.В. Гущин. – М.: Юрид. лит., 1972. – 194 с.

80. Толмачев А.П. Право социального обеспечения: конспект лекций / А.П. Толмачев. – М.: Приор-издат, 2003. – 176 с.

81. Захаров М.Л. Право социального обеспечения в России: учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – М.: Изд-во «БЕК», 2001. – 576 с.

82. Моїсєєв Ю.О. До питання правовідносин із пенсійного забезпечення державних службовців / Ю.О. Моїсєєв, Ю.П. Уралова // Экономика и право. – 2010. – № 2. – С. 38-42.

83. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / за заг. ред. С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. – Х.: Вид-во «Фінн», 2009. – 434 с.

84. Охріменко О. Призначення пенсій держслужбовцям у 2013 році / О. Охріменко // Вісник Податкової служби України. – 2012. – № 9-10 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/>

85. Огляд міжнародного досвіду пенсійного забезпечення державних службовців. – К., 2006 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.pension.kiev.ua/files/civilservice_pensions_ua.pdf

86. Андрусяк Т.Г. Теорія держави і права: навч. посібн. / Т.Г. Андрусяк. – Л.: Фонд «Право для України», 1997. – 267 с.

87. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2001. – 592 с.

88. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 320 с.

89. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве: моногр. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 288 с.

90. Тихомиров Ю.А. Право и социалистическое управление в развитом социалистическом обществе: моногр. / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит., 1978. – 375 с.

91. Енгибарян Р.Ф. Теория государства и права: учебник / Р.Ф. Енгибарян, Ю.К. Краснов. – М.: Юристъ, 1999. – 518 с.

92. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1999. – 832 с.

93. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма: моногр. / Л.П. Юзьков. – К.: Вищ. шк., 1983. – 155 с.

94. Кондратьев Р. Соціальне управління: поняття, реалізація в галузях права (теоретичний аспект) / Р. Кондратьев // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2001. – № 2. – С. 85-89.

95. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. – 448 с.

96. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М.: Изд-во МГУ, 1986. – 248 с.
97. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.
98. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления: учебн. пособие / Д.Н. Бахрах. – Пермь: ПГУ, 1978. – 102 с.
99. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
100. Макарейко Н.В. Административное право: конспект лекцій [5-е изд., перераб. и доп.] / Н.В. Макарейко. – М.: Высшее образов., 2009. – 189 с.
101. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): навч. посібн. / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
102. Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1998. – 570 с.
103. Котельникова Е.А. Административное право: учебн. пособие / Е.А. Котельникова, І.А. Семенцова, М.Б. Смоленский. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – 352 с.
104. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций в 2-х т. / С.С. Алексеев.– Свердловск, 1973. – Т. 1. – 396 с.
105. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И.И. Веремеенко. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. – 112 с.
106. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навч.-метод. посібн. [2-ге вид. перероб. і доп.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О.: Юрид. літ., 2002. – 312 с.

107. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.

108. Загальна декларація прав людини: міжнар. документ від 10.12.1948 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

109. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права: міжнар. документ від 16.12.1966 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042

110. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: міжнар. документ від 16.12.1966 р. // Зб. норм. актів з питань правозахисної діяльності / упоряд. Гончаренко С.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 1995. – С. 38-44.

111. Декларація соціального прогресу і розвитку ООН: міжнар. документ від 11.12.1969 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_116

112. Про дискримінацію: Конвенція МОП 1958 р. // Зб. норм. актів з питань правозахисної діяльності. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 75-84.

113. Про мінімальні норми соціального забезпечення: Конвенція МОП № 102 від 25.04.1955 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_011

114. Про основні цілі і норми соціальної політики: Конвенція МОП № 117 від 23.04.1964 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_016

115. Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення: Конвенція МОП № 157 від 21.06.1982 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_012

116. Рекомендація МОП № 167 щодо встановлення міжнародної системи забезпечення прав у галузі соціального забезпечення від

20.06.1983 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_277

117. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 р. № ETS 163 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062

118. Європейський кодекс соціального забезпечення: міжнар. документ від 16.04.1964 р., № ETS 48 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_329

119. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

120. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

121. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 26.03.1992 р. № 2235-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

122. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

123. Прокопенко В.І. Трудове право / В.І. Прокопенко. – К.: Вентурі, 1996. – 224 с.

124. Иванов С.А. Советское трудовое право: вопросы теории / С.А. Иванов, Р.З. Лившиц, Ю.Г. Орловский. – М.: Прогресс, 1978. – 563 с.

125. Трудовое право: учебник / под ред. О.В. Смирнова. – М.: Проспект, 1997. – 448 с.

126. Трудовое право России: учебник / под ред. Р.З. Лившица, Ю.П. Орловского. – М.: ИНФРА-НОРМА, 1988. – 487 с.

127. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібн. [5-те вид. зі змін.] / П.М. Рабінович. – К.: Атіка. – 2001. – 176 с.

128. Захаров М.Л. Право социального обеспечения России: учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – М.: Изд-во «БЕК», 2002. – 560 с.
129. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / [Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Е.А. Лукашева и др.]; ИГП АН СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – 647 с.
130. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений: моногр. / Л.С. Явич. – М.: Госюриздат, 1961. – 172 с.
131. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: учебник / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1979. – 391 с.
132. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. посібн. [3-тє вид., змін. і доп.] / М.В. Кравчук. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.
133. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. / К.Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.
134. Кириченко В.М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посібн. / В.М. Кириченко, О.М. Куракін – К.: Центр учб. літ., 2010. – 264 с.
135. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения: моногр. / В.Д. Сорокин. – Л., 1968 – 75 с.
136. Право социального обеспечения в Украине: учебник. / под общ. ред. Л.И. Лазор, С.Н. Прилипко, О.Н. Ярошенко. – Луганск: Изд-во «Шико», 2010. – 439 с.
137. Сирота І.М. Право пенсійного забезпечення в Україні: курс лекцій / І.М. Сирота. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 288 с.
138. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: навч. посібн. [2-ге вид.] / М.Д. Бойко. – К.: Олан, 2005. – 319 с.
139. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: навч. посібн. / Б.І. Сташків. – К.: Знання, 2005. – 405 с.

140. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону, 1998. – 640 с.
141. Словник української мови / [уклад. А.П. Білоштан та ін.]. – К.: Наук. думка, 1971. – Т. 2: Г-Ж. – 550 с.
142. Короткий тлумачний словник української мови / [за ред. Д.Г. Гринчишина] – 2-ге вид. – К.: Рад. школа, 1988. – 320 с.
143. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А.В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 21 – 25.
144. Алексеев С.С. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит, 1983. – 234 с.
145. Витрук Н.В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны советских граждан / Н.В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 26 – 30.
146. Советское государственное право / под ред. А.И. Лепешкина. – М.: Юрид. лит., 1971. – 468 с.
147. Конституционные права и обязанности советских граждан: моногр. / [А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина]. – К.: Наук. думка, 1985. – 248 с.
148. Малеин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством: моногр. / Н.С. Малеин ; отв. ред. А.И. Масляев. – М.: Наука, 1985. – 165 с.
149. Погребной И.М. Теория права: учебн. пособие / И.М. Погребной, А.М. Шульга. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1998. – 148 с.
150. Словарь-справочник по праву / [сост. А.Ф. Никитин]. – М.: Акалис, 1995. – 140 с.
151. Гарчева Л.П. Конституционное право Украины: учебн. пособие / Л.П. Гарчева, А.Н. Ярмыш. – Симферополь: ДОЛЯ, 2000. – 336 с.

152. Олійник А.Ю. Теорія держави і права: навч. посібн. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарєв, О.Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.

153. Уржинский К.П. Гарантии права на труд: моногр. / К.П. Уржинский. – М.: Юрид. лит., 1984. – 200 с.

154. Мозохина А.Г. Свобода личности и основные права граждан в социалистических странах Европы: моногр. / А.Г. Мозохина. – М.: Наука, 1965. – 211 с.

155. Брянский А.Ф. Роль общественных организаций в осуществлении прав и свобод граждан / А.Ф. Брянский // Советское государство и право. – 1964. – № 6. – С. 21-24.

156. Смирнов О.В. Природа и сущность права на труд: моногр. / О.В. Смирнов. – М.: Юрид. лит., 1964. – 185 с.

157. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР: моногр. / Н.В. Витрук. – М.: Юрид. лит., 1985. – 175 с.

158. Керимов Д.А. Обеспечение законности в СССР: моногр. / Д.А. Керимов. – М.: Госюриздат, 1956. – 172 с.

159. Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении: моногр. / А.Е. Лунев. – М.: Юрид. лит., 1963. – 325 с.

160. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / І.Й. Магновський; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2003. – 221 с.

161. Руднева О.М. Гендерна рівність у праві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.М. Руднева. – Х., 2002. – 178 с.

162. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібн. / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

163. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 р. № 3782–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.

164. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781–ХІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

165. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

166. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

167. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

168. Шаптала Н.К. Гарантії забезпечення соціального захисту прав людини: практика Конституційного Суду України / Н.К. Шаптала // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/163001>

169. Копейчиков В.В. Правознавство: підруч. / В.В. Копейчиков. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.

170. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие / под общ. ред. В.И. Червонюка. – Право и закон. – М.: Колос, 2003. – 544 с.

171. Колодій А.М. Правознавство: підручн. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Правова єдність, 2009. – 792 с.

172. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: моногр. / О.О. Чуб. – Х.: Одіссей, 2005. – 232 с.

173. Пенсійний фонд України // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.pfu.gov.ua

174. Про затвердження порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: Постанова правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 р. № 22-1 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05>

175. Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії: Постанова КМУ від 31.05.2000 р. №865 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/865-2000-%D0%BF>

176. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

177. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

178. Сульженко Ю.О. Конституційний механізм реалізації економічних прав та свобод людини і громадянина в Україні / Ю.О. Сульженко // Віче. – 2011. – № 14 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2648/>

179. Антонович М.М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини / М.М. Антонович. – К.: Вид. дім КМ Academia, 2000. – 262 с.

180. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.

181. Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.03.1992 р. № 6 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-92>

182. Порядок виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках:

Постанова КМУ від 30.08.1999 р. № 1596 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1596-99-%D0%BF>

183. Про затвердження форм довідок про заробітну плату, що подаються для призначення (перерахунку) пенсії відповідно до Закону України «Про державну службу»: Постанова правління Пенсійного фонду України від 30.10.2008 р. № 19-11 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1161-08>

184. Теорія держави і права // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebk.net.ua/Book/Konspekt/TDIP/039.htm>

185. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні: підручн. / І.М. Сирота. – Х.: Одиссей, 2001. – 384 с.

186. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учебник / Е.Е. Мачульская, Ж.А. Горбачева. – М., 1998. – 278 с.

187. Правовідносини соціального забезпечення // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://mayura.elitno.net/index.php?option=com_content&view=article&id=34:2011-09-26-08-42-22&catid=2:2011-03-01-20-30-52&Itemid=8

188. Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 20.12.1993 р. № 1049 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

189. Про порядок обчислення стажу державної служби: Постанова КМУ від 03.05.1994 р. № 283 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

190. Гончарук Г. Зарплата держслужбовців зростає в рази. Але радітимуть не всі / Г. Гончарук // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://tema.in.ua/article/7075.html>

191. «Панська» математика: пенсії звичайних українців у 18 разів менші, ніж у «білих» державних мужів // Украина криминальная //

[Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://cripo.com.ua/?sect_id=10&aid=88806

192. Рафал А. Нардепы не отдают квартиры государству: из 200 вернули лишь две / А. Рафал // Сегодня // [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.segodnya.ua/politics/power/nardepy-ne-otdajut-kvartiry-hocudarctvu-iz-200-vernuli-lish-dve.html>

193. Борода М. Пенсійна реформа / М. Борода. – К.: Міжнар. центр перспект. досліджень, 2011. – 18 с.

194. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації: колективна монографія / [за ред. Е.М. Лібанової]. – К.: Ін-т демографії та соц. досліджень НАН України, 2010. – 270 с.

195. Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи: розпорядж. КМУ від 15.12.2005 р. № 525-р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/525-2005-%D1%80>

196. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи: розпорядж. КМУ від 14.10.2009 р. № 1224-р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80>