



Наталія Бернашкa,
кандидат юридичних наук,
Перший заступник Міністра
юстиції України

УДК 342.98:349.3

Система гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні

Гарантії правового регулювання соціального забезпечення публічної служби є засобом підвищення престижу професії публічного службовця та компенсацією низького рівня оплати трудової діяльності, що забезпечує конкурентоспроможність відповідних вакансій на ринку праці. Теоретичне встановлення видів гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є актуальним з огляду на необхідність створення належного практичного підґрунтя для реалізації публічними службовцями своїх прав, свобод та обов'язків як учасника трудових відносин, а також як людини і громадянина. Лише за умови встановлення таких основ, держава може вважатись правою та соціальною, оскільки юридичне закріплення гарантій правового регулювання соціального забезпечення свідчить про її готовність юридично забезпечити права та інтереси публічних службовців. В свою чергу, увага науковців до даного питання унеможливить ситуації, за яких державні пільги чи

привілеї будуть нерівномірно розподілятися між різними суб'єктами публічної служби, а також дозволить позбутись негативних наслідків радянської номенклатурної практики, за якої пільгами користуються лише верхні щаблі посадовців. Оскільки види гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні на сьогодні є дослідженими недостатньо, звернення до аналізу даного питання також є доцільним.

Гарантіями правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є передбачені нормами законодавства зобов'язання держави надати публічному службовцю можливість використати свої компенсаційні переваги, у порівнянні з іншими категоріями працівників, за виконання яких вона несе відповідальність.

Аналіз статей Основного Закону нашої держави продемонстрував, що як і у будь-якій сфері суспільних відносин, фундаментальні гарантії закріплено саме у змісті норм Кон-

ституції України. Хоча законодавець оперує термінологією відмінною від поняття «соціальне забезпечення», аналіз виділених нами статей даного документу засвідчив характерність конституційних гарантій досліджуваному інституту.

Для дослідження спеціальних гарантій необхідним є застосування комплексного підходу, який полягає у аналізі норм актів законодавства, які врегульовують функціонування окремих елементів публічної служби, що дозволить здійснити формулювання на їх основі єдиної системи.

Звертаючись до наукової літератури, Г. М. Білецька та М. В. Трубіна при аналізі питання гарантій соціального забезпечення державних службовців [1, с. 22] здійснили посилання перелік видів соціального забезпечення, зазначений у Розділі VI Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [2]. В свою чергу О. С. Верба [3, с. 168-170], досліджуючи гарантії соціального забезпечення військовослужбовців аналогічним чином здійснив аналіз норм Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII [4]. Такі підходи вчених дозволяють нам зробити висновок, що систему спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні становлять передбачені нормами Законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [2], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [5], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [6], «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII [4] зобов'язання держави надати публічному службовцю можливість реалізувати своє право на компенсаційні переваги, у порівнянні з іншими категоріями працівників.

Таким чином, керуючись висновками, які ми зробили у процесі дослідження сутності соціального забезпечення публічної служби в Україні, в основі спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні перебувають наступні групи заходів: 1) матеріальні; 2) побутові; 3) професійні; 4) пенсійні; 5) реабілітаційні; 6) рекреаційні; 7) ритуальні; 8) компенсаційні; 9) охоронні.

Підсумовуючи дослідження питання гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, нами встановлено актуальність їх розподілу на наступні види:

1. Конституційні гарантії - зазначений вид становлять правові засоби, встановлені державою у змісті конституційних норм, що забезпечують право публічних службовців реалізувати своє право на компенсаційні переваги, у порівнянні з іншими категоріями працівників. Відзначимо, що окремі гарантії є водночас і конституційними, і спеціальними, оскільки відповідні правила були прийняті в актах спеціального законодавства на основі конституційних норм. Тому, у межах даного різновиду виділимо лише ті, що мають фундаментальну роль і вплив на значно ширше коло суспільних відносин:

1) гарантія права на соціальне забезпечення за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел;

2) гарантія достатнього життєвого рівня публічного службовця та членів його сім'ї.

2. Спеціальні гарантії – ними є правові засоби, встановлені державою у диспозиціях норм Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист зі змісту Конституції України: 1) матеріальні гарантії; 2) побутові гарантії; 3) професійні гарантії;

4) пенсійні гарантії; 5) реабілітаційні гарантії; 6) рекреаційні гарантії; 7) ритуальні гарантії; 8) компенсаційні гарантії; 9) охоронні гарантії.

Конституційні гарантії вже були детально проаналізовані нами у даній роботі, тому вважаємо доцільним підсумувати дослідження даного питання шляхом виділення ознак даного виду: 1) їх встановлення у змісті конституційних норм; 2) дублювання окремих гарантій у змісті норм спеціального законодавства; 3) вичерпний та обмежений характер даних гарантій; 4) можливість поширення даних гарантій на інші категорії працівників.

Аналіз спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні розпочнемо із матеріальних. Матеріальні гарантії полягають у виплаті надбавок, доплат, премій, винагород, допомоги тощо. Наявність такої групи може створити хибне враження тотожності соціального забезпечення публічних службовців та їх матеріального забезпечення, але вони все ж характеризуються суттєвими відмінностями, оскільки оплата праці здійснюється з метою виплати заробітку за виконану роботу. Аналіз норм чинного законодавства засвідчує, що в цілому комплекс матеріальних гарантій для кожного різновиду публічних службовців є індивідуальним. Щодо окремих різновидів (наприклад, державних службовців), матеріальні гарантії складають із заходів стимулювання, близьких за сутністю до матеріального забезпечення, та допомоги для вирішення соціально-побутових питань [2]. В свою чергу, матеріальні гарантії працівників дипломатичних установ включають окрім вже відзначених, грошову допомогу членам сімей за звільнення з роботи у зв'язку з довготерміновим відрядженням [7]. Тому зробимо висновок, що матеріальні гарантії соціального забезпечення мають заохочувальний зміст, а їх надання пов'язується у тому числі й з необхідністю компенсувати низь-

кий рівень оплати праці та обмеження публічних службовців у правах в порівнянні із іншими категоріями працівників.

Побутові гарантії включають у тому числі й конституційну гарантію щодо забезпечення житлом та покращення житлових умов. Такий засіб по суті є характерним для усіх різновидів публічних службовців, проте у різних формах – надання безвідсоткового кредиту, надання службового житла, сприяння покращенню житлових умов тощо. Але даний вид включає значно ширший комплекс гарантій, оскільки побутові гарантії щодо кожного окремого виду публічних службовців мають свої особливі форми. Аналіз чинного законодавства засвідчив, що найдетальніше побутові гарантії регламентовані для військовослужбовців, оскільки до них віднесено у тому числі й продовольче, речове та інші не характерні для інших публічних службовців види забезпечення на кшталт першочергового порядку надання місця у загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах і дитячих оздоровчих таборах для їх дітей, безоплатне перевезення майна у разі переїзду, першочергове встановлення квартирної телефону тощо [4]. Тобто, до побутових гарантій варто віднести увесь комплекс заходів, спрямований на задоволення житлових та освітніх проблем публічних службовців й членів їх сімей, у тому числі питання житла, облаштування, освіти дітей тощо.

Якщо побутові гарантії стосуються питань, пов'язаних із індивідуальними особистими потребами, то вирішенню проблем забезпечення робочих місць публічних службовців сприяє закріплення комплексу професійних гарантій. До таких нами шляхом аналізу норм чинного законодавства зокрема віднесено надання робочого місця, що відповідає вимогам охорони праці, забезпечення усіма необхідними засобами для здійснення службових функцій, забезпечення засобами, необхідними для

здійснення службових обов'язків, забезпечення формою, яка відповідає встановленим стандартам тощо. Для прикладу наведемо гарантії суддівського професійного забезпечення – згідно норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8] судді наділяються гарантією забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України мантиєю, нагрудним знаком, а також окремим кабінетом, робочим місцем та необхідними для роботи засобами. В даному випадку, професійне забезпечення суддів є показовим, адже включає практично всі доступні публічним службовцям види професійних гарантій соціального забезпечення. Для порівняння, Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [5] взагалі не містить жодних гарантій професійного забезпечення. Проте, не зважаючи на неоднозначність застосування, існування даної групи засвідчує всебічний характер гарантій соціального забезпечення публічних аспектів. У даному контексті публічна служба якісно відрізняється від приватної сфери, оскільки працівникам гарантується забезпечення одразу на побутовому та професійному рівнях.

Пенсійні гарантії також одночасно є і конституційними, і спеціальними. Даний різновид нами віднесено саме до спеціальної групи з огляду на особливий порядок розрахунку та нарахування пенсій публічних службовців. Для прикладу наведемо гарантії пенсійного забезпечення працівників прокуратури: прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років; пенсія призначається в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної чинної заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; за пенсіонерами і членами їхніх сімей зберігаються пільги і гарантії соціального захисту; у визначених законом

випадках непрацездатним членам сім'ї прокурора або слідчого, які були на його утриманні на момент смерті, призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника [5]. Аналізуючи зазначені гарантії можна зробити висновок, що пенсійне забезпечення публічних службовців відрізняється порядком нарахування й розмірами, вихід на пенсію не пов'язується із настанням встановленого законом віку, а на пенсійне забезпечення можуть претендувати у тому числі й члени сімей публічних службовців. Це є свідченням особливого характеру пенсійних гарантій даної категорії працівників, які також є додатковими перевагами взаємін наявних обмежень прав та інтересів даної категорії осіб у порівнянні із представниками інших професій.

Реабілітаційні гарантії, як і попередні розглянуті, також знайшли своє відображення і у нормах спеціального законодавства, і на конституційному рівні. Їх становить безкоштовне медичне обслуговування публічних службовців та членів їх сімей. Близькими за сутністю до даного виду гарантій є рекреаційні, які полягають у забезпеченні санітарно-курортного оздоровлення публічних службовців та членів їхніх сімей. Наприклад, у контексті працівників дипломатичної служби обидва види гарантій закріплено у змісті однієї статті – статті 37 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7]. Тож, реабілітаційні та рекреаційні гарантії не пов'язані безпосередньо із трудовою діяльністю публічних службовців, проте сприяють належному виконанню ними своїх трудових функцій.

Наступна група гарантій пов'язана із вичерпним переліком видів публічної служби, діяльність яких включає загрози життю та здоров'ю. Ритуальними гарантіями забезпечуються не безпосередньо публічні службовці, а члени їх сімей на випадок загибелі таких осіб під час виконання службових обов'язків. Наприклад, згідно частини 2 статті

84 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [5], поховання прокурора, який загинув у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або звільненого з посади, який помер внаслідок заподіяння тілесних ушкоджень або іншої шкоди здоров'ю, пов'язаних з виконанням службових обов'язків, здійснюється за рахунок коштів, що виділяються органам прокуратури. Дана гарантія полягає у наданні допомоги членам сім'ї публічного службовця у сфері ритуальних послуг. Значною мірою виділяється серед подібних норм гарантія, закріплена частиною 2 статті 103 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [6], згідно якої особа, у якої один із батьків чи усиновлювачів був поліцейським та загинув чи визнаний судом безвісно відсутньою особою під час виконання ним службових обов'язків, має право вступу поза конкурсом за особистим вибором спеціальності до державних і комунальних вищих та професійно-технічних навчальних закладів України для навчання за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Тобто, дана група гарантій спрямована на надання додаткової допомоги членам сімей публічних службовців після їх загибелі, пов'язаної із виконанням службових обов'язків.

Для розуміння сутності групи компенсаційних гарантій звернемося до норми статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8], згідно якої обов'язкове державне страхування життя і здоров'я суддів здійснюється за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Тобто, компенсаційними гарантіями є втілення права на відшкодування публічним службовцям шкоди здоров'ю та збитків, отриманих під час виконання службових обов'язків.

Останньою групою гарантій є охоронні, які надаються лише виключному переліку публічних служ-

бовців за наявності загрози їх життю та здоров'ю. Право на державну охорону мають зокрема судді. Звернемо увагу, що окрім встановлення режиму охорони суддів та членів їх сімей, згідно частини 3 статті 140 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [8] суддя також має право на забезпечення засобами захисту, які йому надаються Службою судової охорони. Тобто, публічним службовцям надаються гарантії як надання захисту компетентними правоохоронними структурами, так і самостійно шляхом отримання дозволу на придбання, видачу, облік, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боеприпасів до неї чи спеціальних засобів індивідуального захисту.

Підсумовуючи дослідження спеціальних гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, виділимо їх наступні ознаки: 1) закріплення у змісті норм Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»; 2) забезпечення усього комплексу гарантій, які сприятимуть розвитку службовця як професіонала та особистості, та захищеності інтересів членів їх сімей; 3) спрямування на компенсування обмежень публічних службовців у правах в порівнянні із іншими категоріями працівників.

Таким чином, гарантії правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є у цілому новим інститутом вітчизняного права, який характеризується низьким рівнем наукової уваги. Водночас, дослідження сутності даного поняття дозволяє зробити висновок про його закріплення у нормах вітчизняного законодавства, у тому числі Основоного Закону. Аналіз вітчизняного законодавства засвідчив, що гарантії правового регулювання соціального забезпечення публічної служби за-

кріплено на двох рівнях – конституційному та спеціальному. Конституційними є гарантії, що поширюються на усіх без виключення працівників, у тому числі й публічних службовців із урахуванням специфіки їх діяльності. Реалізація спеціальних гарантій пов'язується із нормами Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та спрямовується на компенсування законодавчо встановлених обмежень щодо даної категорії працівників.

Отже, гарантії постійно перебувають у колі зору науковців, проте виключно у контексті окремих видів публічної служби. Дослідження про-

демонструвало можливість об'єднання кожного із таких елементів у єдину систему, оскільки відповідні складові характеризується наявністю низки спільних критеріїв.

Дослідження питання гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні на науковому рівні здійснюється шляхом аналізу норм чинного спеціального законодавства. Проте, на сьогодні лише гарантії окремих різновидів публічної служби отримали наукову увагу, а переважна більшість елементів даної системи все ще залишаються невстановленими. До системи гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби належать як гарантії, закріплені у нормах спеціального законодавства, так і конституційні.

Список використаних джерел

1. Білецька Г. М. Система соціального забезпечення державних службовців в Україні / Г.М. Білецька, М.В. Трубіна // Збірник матеріалів науково-комунікативних заходів Науково-дослідного інституту фіскальної політики. – Ірпінь, 2016. – С. 21-25.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. - № 4. - ст.43.
3. Верба О. С. Соціальний захист військовослужбовців в Україні / О. С. Верба // Юридична наука. – 2012. - № 2. - С. 164-172.
4. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України від 14.04.1992 – 1992 р. - № 15. - стаття 190.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України від 16.01.2015 – 2015 р. - № 2-3. - стор. 54. - стаття 12
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015 – 2015 р. - № 40-41. - стор. 1970. - стаття 379.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III // Відомості Верховної Ради України від 01.02.2002 – 2002 р. - № 5. - стаття 29
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. - № 31. - ст. 545.

Бернацька Н. І. Система гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні

У статті розкрито сутність гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Проаналізовано види гарантій правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Ключові слова: гарантії, правове регулювання, соціальне забезпечення, публічна служба, соціальні допомога.

Бернацкая Н. И. Система гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине

В статье раскрыта сущность гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине. Проанализировано виды гарантий правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине.

Ключевые слова: гарантии, правовое регулирование, социальное обеспечение, публичная служба, социальная помощь.

Bernatska N. System of guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine

In the article revealed the essence of the guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine. The types of guarantees of legal regulation of social security of public service in Ukraine are analyzed.

Key words: guarantees, legal regulation, social security, public service, social help.