
Державна фіскальна служба України
Університет державної фіскальної служби України

**МІЖНАРОДНИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК:
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОСТІ
(ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА)**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ
(ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)**

**INTERNATIONAL LAW HERALD:
ACTUAL PROBLEMS OF THE PRESENT
(THEORY AND PRACTICE)**

Заснований у червні 2014 р.

*За редакцією доктора юридичних наук,
професора П. В. Цимбала*

Випуск 2–3 (6–7) 2017

ЗМІСТ

Привітання з нагоди 20-річчя Навчально-наукового інституту права від ректора Університету ДФС України П. В. Пашка.....	6
Привітання з нагоди 20-річчя Навчально-наукового інституту права Університету ДФС України від директора В. В. Топчія.....	7
Привітання з нагоди 65-річчя з Дня народження доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Петра Васильовича Цимбала.....	8
Привітання з нагоди Дня народження доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Топчія Василя Васильовича.....	10
Історія розвитку Навчально-наукового інституту права (юридичного факультету) Університету ДФС України.....	11
<i>Теорія та історія держави і права; конституційне право</i>	
<u>Доценко В. О., Сердюк В. О.</u> Вибір цивілізаційно-державницького напрямку розвитку руськими князями в середині XIII ст.	20
<u>Шевченко А. Є.</u> Юридичні заходи органів внутрішніх справ УРСР щодо технічного стану автотранспорту у 1944–1945 рр.	29
<u>Єлісєєва І. О.</u> Проблеми застосування частини 2 статті 72 Конституції України.....	37
<u>Цимбал Т. Я.</u> Федералізм та сепаратизм в історії України.....	44
<u>Пашенко Д. А.</u> Початок нацистської агресії та режимні заходи радянської влади в умовах воєнного стану.....	50
<i>Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право</i>	
<u>Чеховська І. В.</u> Сурогатне материнство: теоретико-правові підходи до розуміння сутності.....	58
<u>Лаговська Н. В.</u> Нормативно-правове регулювання спадкування за заповітом в Україні.....	65
<i>Господарське право; господарсько-процесуальне право</i>	
<u>Болнарчук О. Г., Болнарчук О. І.</u> Нормативно-правове забезпечення у сфері екологічної безпеки.....	71
<u>Гаврилішин А. П., Білько О. П.</u> Особливості призначення арбітражних керуючих у справах про банкрутство.....	78
<u>Минюк О. Ю., Минюк Л. Д.</u> Зарубіжний досвід державного забезпечення діяльності арбітражних керуючих та шляхи його імплементації в Україні.....	84
<i>Трудове право; право соціального захисту</i>	
<u>Обривкіна О. М.</u> Правове регулювання соціального забезпечення державних службовців.....	93

Трудове право; право соціального захисту

УДК 364-624:35.073.5



О. М. Обривкіна,
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри цивільного
права та процесу
Університету державної
фіскальної служби України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У цій роботі розглядається ряд питань, пов'язаних з правовим механізмом регулювання державної служби як одного з найважливіших інститутів у державі у контексті здійсненої реформи.

Ключові слова: державна служба, соціальне забезпечення, службовець.

В этой работе рассматривается ряд вопросов, связанных с правовым механизмом регулирования государственной службы как одного из самых важных институтов в государстве в контексте осуществленной реформы.

Ключевые слова: государственная служба, социальное обеспечение, служащий.

This paper deals with a number of issues related to the legal mechanism of regulation of public service as one of the most important institutions in the country, in the context of the fulfilled reform.

Keywords: public service, social security, official.

На цьому етапі розвитку законодавства значна увага приділяється розвитку законодавства про державну службу. Це викликано значними змінами, що відбулися і відбуваються в нашому суспільстві і державі. Можна прослідкувати кардинальні зміни у структурі та функціях державної влади на всіх рівнях після прийняття Конституції України. Також перед державою постало питання про необхідність підвищення ефективності функцій державного апарату, забезпечення професіоналізму державних службовців, нормативного закріплення окремого категоріального апарату, а також вивчення нових аспектів і проблем державної служби в цілому.

Вітчизняні науковці й управлінці значну увагу приділяють завданням кадрового та соціального забезпечення державної служби. Проблеми правового статусу та діяльності державних службовців в органах державної влади аналізуються в роботах вчених: В. Авер'янова, Н. Армаш, О. Бандурки, А. Головач, Н. Драгомирської, О. Журби,

Ю. Ковбасюка, А. Колодій, В. Матіновського, А. Мельник, М. Мельничук, Н. Нижник, О. Обеленського, В. Олуйко, В. Толкованова та ін. Наукові здобутки та теоретичні положення цих вчених стали в основу становлення та розвитку інституту державної служби в Україні. Проте у зв'язку з Євроінтеграцією та вимогами, що поставлені перед державною службою, на сьогодні перелік питань, які стосуються науково-технічних положень щодо вдосконалення, потребує перегляду.

Метою наукової публікації є аналіз Закону України «Про державну службу», змін, яких він зазнав під час останньої редакції та яким чином ці зміни відбилися на соціальному забезпеченні державних службовців.

Державна служба є одним з основних елементів державного управління, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток держави. Безперечно, що державна служба є тим елементом, що поєднує між собою державу в особі державних органів та людиною і громадянином при реалізації останніми своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів. Закон України «Про державну службу» став гарантом стабільності державної служби. Завдяки прийняттю цього закону передбачається суворе дотримання щодо політичної нейтральності державних службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків.

Державна служба зобов'язується виконувати місію сучасної держави – служби суспільству. Основними компонентами держави є політика, законотворчість, правоохоронна та інші компоненти, завдяки яким держава служить суспільству. Державна служба об'єднує їх. Саме таке сприйняття державної служби надає можливість зрозуміти глибину цього інституту державного управління [1, с. 35].

Закон України «Про державну службу» (далі – закон) встановлює основні завдання, які спрямовані на:

- 1) встановлення основ державної служби;
- 2) порядку вступу на державну службу;
- 3) проходження та припинення державної служби;
- 4) визначення правового статусу державних службовців;
- 5) встановлення для державних службовців засад соціального і правового захисту.

У новому законі передбачені значні зміни, основні серед них такі:

- поділ посад державної служби на групи А, Б, В та підгрупи;
- вимоги до політичної нейтральності та лояльності державного службовця;
- вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби;
- новели щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Крім того, із сфери дії закону виключено значне коло осіб (зокрема, Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, народних депутатів України та їхніх помічників-консультантів, працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини, суддів тощо).

Законом встановлено нове розуміння державної служби, що значно відрізняється від того, що існувало на сьогодні. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 закону державна служба визначається як «публічна, професійна, політично не упереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави». Проте існують деякі запитання стосовно розкриття змісту

державної служби через функції державної служби як публічного інституту, а саме через функцію «відповідної професійної діяльності державних службовців», оскільки професійна діяльність становить собою зміст державної служби, а не є її функцією. У зв'язку з цим більш адекватним визначенням можна вважати те, яке міститься у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» 1993 р. і за яким «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».

Слід зазначити, що визначення поняття «державна служба» у законодавчому акті потребує вміщення його в рамки розуміння предмета регулювання цього акта, який цілком зрозуміло сформульовано у статті 3 закону. Сфера дії закону – «правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, правовий статус державного службовця». Саме як діяльність – виконання службовцями своїх професійних обов'язків у державних утвореннях – державна служба розглядається національною доктриною права [2, с. 507]. Державні службовці через виконання своїх службових обов'язків забезпечують функції держави та її органів, а не втілюють абстрактне поняття інституту державної служби як таке. Саме через це зазначений у законі варіант визначення цього терміна як «публічного інституту» з доповненням у вигляді згадки про професійну діяльність державних службовців (стаття 1), на наше переконання, недостатньо відображає зміст правового регулювання [9].

Також закон передбачає одну значну зміну: державний службовець у разі нез'явлення на службу більше 120 календарних днів поспіль або більш ніж 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання, може бути звільнений з посади за ініціативою суб'єкта призначення [5].

Проте слід звернути увагу на те, що ця норма суперечить чинному законодавству, а саме статті 40 Кодексу законів про працю України. У кодексі зазначено, що розірвання трудового договору з ініціативи уповноваженого суб'єкта можливе лише у разі нез'явлення на роботу протягом більш ніж чотирьох місяців підряд унаслідок тимчасової непрацездатності, не враховуючи відпустки у зв'язку з вагітністю і пологами, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні.

Зазначена в законі норма, яка стосується зменшення строку, який унаслідок тимчасової непрацездатності дозволяє робітнику бути відсутнім на роботі, не узгоджується з конституційними приписами, відповідно до яких при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [4].

У зв'язку з цим запропоноване положення закону щодо звільнення через тривалу хворобу перш за все стане каральним засобом для державних службовців, які мають на утриманні малолітніх дітей (дітей до 14 років), що хворіють, і у зв'язку з цим, відповідно до статей 35, 37 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», мають право на допомогу з тимчасової непрацездатності по догляду за хворою дитиною віком до 14 років, якщо вона потребує стаціонарного лікування [3, с. 115].

У законі одним із принципів державної служби названо принцип політичної нейтральності. При цьому встановлено заборону для державних службовців: бути членами політичних партій; брати участь у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації кандидатом на виборну

посаду. Так, законом передбачено, що особа, яка вступає на державну службу, зобов'язана до призначення на посаду державної служби припинити членство у політичній партії. Порушення згаданого обмеження є дисциплінарним проступком та тягне дисциплінарну відповідальність у вигляді звільнення за несповну службову відповідальність [5].

Хоча Конституцією України громадянам України надано право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, закон обмежує це право, але зазначене обмеження встановлюється лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Проте, на нашу думку, існуюча заборона на членство у політичних партіях та участь у передвиборній агітації не має нічого спільного із захистом національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення або захистом прав і свобод інших людей. Слід зазначити, що доцільність та обґрунтування запровадження такого обмеження не наводиться у пояснювальній записці до закону.

Великий сумнів викликає обґрунтованість запровадження заборони на членство державних службовців у політичних партіях та повна заборона їхньої участі у передвиборній агітації, оскільки принцип політичної нейтральності державних службовців не можна порівнювати з повною забороною на їхню участь у політичній діяльності. Тому розглядаючи цю норму, законодавець має враховувати, що державний службовець, крім іншого, є індивідумом, що має власні погляди, зокрема політичні, свобода вираження яких гарантується як Конституцією України, так і нормами міжнародного права.

Європейською Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод гарантована свобода вираження поглядів, тому закон певною мірою обмежує права громадян на членство у політичних партіях та участь у передвиборній агітації для всіх категорій державних службовців.

Проаналізувавши європейську практику та досвід, можна зробити висновок, що потрібно ввести не жорстку заборону, яка стосується політичної діяльності, а встановити певні її межі. Також така заборона повинна стосуватися не всіх державних службовців, а бути вибірковою, залежно від посади та характеру діяльності посадової особи. Прикладом можна навести Типовий кодекс поведінки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування, який рекомендовано державам-членам Комітетом Міністрів Ради Європи. Зазначений кодекс передбачає, що посадовець не може діяти проти рішень чи дій органів державної влади та місцевого самоврядування і повинен залишатися політично нейтральним; також посадовець має подбати про те, щоб впевненості громади або працевластів у його здатності виконувати свої обов'язки неупереджено й віддано не шкодила його політична діяльність; при виконанні своїх обов'язків посадовець не повинен дозволяти використовувати себе для цілей політичних партій.

Слід зазначити, що деякі норми закону, що здійснюють регулювання праці державних службовців, відокремлені від законодавства про працю та виявляються в тому, що жодне положення щодо праці державних службовців у законі не врегульоване так повно, як у законодавстві про працю (не зумовлено тим, що спроби збалансувати певні відмінності зводяться лише до змін, що стосуються матеріальної та дисциплінарної відповідальності державних службовців, припинення їхньої діяльності, що в цілому призводять до переписування відповідних положень і не вирішують питання по суті). Крім того, навіть зміни, що стосуються несення відповідальності та припинення державної служби, змінені недосконалим. Це твердження можна прослідкувати у розділі IX «Припинення державної

служби», у якому відсутні положення, які визначають порядок проведення звільнення у разі скорочення чисельності або штату та реорганізації органу державної влади, зокрема обов'язок персонального попередження про таке звільнення та обов'язок врахування переважного права на захистлення на роботі. У главі VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» відсутній порядок визначення розміру завданої шкоди.

Взагалі виокремлення Закону України «Про державну службу» від законодавства про працю негативно вплинуло на його розвиток. Це можна відслідкувати у розділі VI «Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії», до якого включаються аж 5 статей. Слід зосередити увагу, що питання заохочення юридично коректніше розглядати не у межах оплати праці, а як один із засобів забезпечення дотримання службової дисципліни.

Якщо порівняти Закон України «Про державну службу» від 2016 року і 1993, то в новому виключено досить важливі норми, які носять стимулюючий характер, наприклад:

- державним службовцям необхідно забезпечувати належну оплату праці для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їхню сумлінну та ініціативну працю;

- Кабінетом Міністрів України встановлюється заробітна плата державних службовців та визначається, що вона складається не тільки з окладу, надбавок до нього і премії, але і з доплат за ранги, надбавок за вислугу років на державній службі;

- державним службовцям можуть установлюватися надбавки за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати;

- державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Проаналізувавши закон, можна зазначити, що загалом він є достатньо повним та продуманий, його норми спрямовані на ефективність роботи державної служби та заохочення до служби молодих і перспективних спеціалістів, але що стосується важливих питань, то спостерігаються певні прогалини. Також у законі не врегульовано питання формування кадрового резерву, відсутні положення про надбавки за ранг та за вислугу років, не надається відповідь на питання, з якою періодичністю державному службовцю присвоюється черговий ранг, або не роз'яснюється, яким чином державний службовець може бути забезпечений службовим житлом та надання йому матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань [10].

Отже, проаналізувавши вищезазначені факти, можна дійти до висновку, що існують деякі питання, які законодавцю необхідно вирішити, серед них такі:

- 1) закон не передбачає систематизації соціального забезпечення державних службовців;
- 2) не існує єдиного нормативно правового акта, який би регулював положення соціального захисту державних службовців та членів їхніх сімей;
- 3) є певні суперечливості між законом та Конституцією України;
- 4) відсутність механізму запровадження окремих норм у життя та наявність багатьох прогалин і недоробок у чинному законодавстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні / М. І. Іншин. – Х.: Вид-во НУВС, 2004. – 337 с.

2. Правознавство : навчальний посібник / за редакцією В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 750 с.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
4. Конституція України : від 28 червня 1996 р. № 254к : офіц. текст // ВВР України. – 1996.
5. Про державну службу. Верховна Рада України : Закон України : від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4.
6. Про державну службу : Закон України : від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
7. Кодекс законів про працю України. Верховна Рада УРСР; Кодекс України : Закон, Кодекс : від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375.
8. Загальні правила поведінки державного службовця : Наказ Головної державної служби України : від 23 жовтня 2000 р. № 58. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>
9. Про державну службу: Обговорення проекту Закону України : від 28.03.2011. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/theme/obgovorennya-proektu-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-sluzhbu>
10. Обривкіна О. М. Окремі аспекти соціального забезпечення державних службовців : збірник матеріалів науково-комунікативних заходів Науково-дослідного інституту фіскальної політики / О. М. Обривкіна. – Ірпінь, 2016. – С. 38–40.