**Інститут держави і права ім. В.М. Корецького**

**Національної академії наук України**

На правах рукопису

УДК 349.3:35.087.43

**ШУМИЛО МИХАЙЛО МИКОЛАЙОВИЧ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Спеціальність 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник –

**ХУТОРЯН НАТАЛІЯ МИКОЛАЇВНА**

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2009

**ЗМІСТ**

**Вступ** ………………………………………………………………………...3

**Розділ І. Історико-правовий розвиток законодавства про пенсійне забезпечення державних службовців**

* 1. Пенсійне забезпечення державних службовців до 1917 року........13

1.2. Специфіка законодавства про пенсійне забезпечення державних службовців у період з 1917 по 1991 роки…………………………………………23

1.3. Особливості правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців з часу здобуття Україною незалежності……………......40

1.4. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у іноземних країнах....………………………......................................55

Висновки до розділу І ………………………………..……………………63

**Розділ ІІ. Теоретичні проблеми та удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців**

2.1. Поняття пенсії державного службовця і класифікація її видів .........70

2.2. Правовідносини з пенсійного забезпечення державних службовців…………………………………………………………………………110

2.3. Удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців …………………………………………………………...147

Висновки до розділу ІІ …………………………………………………...192

**Висновки** …………………………………………………………………203

**Список використаних джерел** …………………………………………217

**ВСТУП**

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

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

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

Сьогодні можна спостерігати особливий інтерес серед фахівців у галузі юриспруденції та економіки, які спрямовують свою дослідницьку увагу на проблеми становлення та розвитку в Україні нової пенсійної системи. У свою чергу, пенсійне забезпечення державних службовців залишається практично за межами гострих наукових диспутів та обговорень. Також слід додати, що станом на 1 січня 2007 року чисельність пенсіонерів в Україні склала 13 209 236 осіб, з них 89 174 особи, які отримують пенсію відповідно до Закону України «Про державну службу», тому подальше ігнорування проблем пенсійного забезпечення державних службовців є неправильним.

Варто зазначити, що проблеми пенсійного забезпечення ґрунтовно досліджувалися юридичною наукою радянського періоду, до якого, зокрема, належать такі науковці: О.Г. Азарова, В.С. Андрєєв, Є.І. Астрахан, В.А. Ачаркан, К.С. Батигін, Н.М. Бодерскова, І.В. Гущін, О.Д. Зайкін, М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, Т.М. Кузьміна, В.І. Прокопенко, І.М. Сирота, В.К. Субботенко, В.О. Тарасова, Е.Г. Тучкова, Я.М. Фогель, В.Ш. Шайхатдинов та інші.

На сьогодні в Україні теоретичними та практичними аспектами пенсійного забезпечення займаються М.І. Боднарук, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, І.О. Гуменюк, С.М. Прилипко, С.М. Синчук, Г.І. Чанишева, І.С. Ярошенко, Л.М. Князькова, А.В. Скоробагатько, Т.В. Кравчук, І.В. Оклей та ін. Окремі аспекти пенсійного забезпечення державних службовців були досліджені науковцями адміністративного права до них можна віднести наукові роботи: Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, Т.Л. Желюк, О.Д. Лазор та ін.

В Україні до сьогодні проблемами пенсійного забезпечення державних службовців у рамках дисертаційного дослідження науковці не займалися.

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

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане відповідно до планової теми науково-дослідної роботи відділу проблем цивільного, трудового і підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України «Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні» (2009-2010 р.р. № РК 0108 U 009964).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розвиток теорії права соціального забезпечення та удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців.

Для досягнення сформульованої мети були поставлені наступні завдання:

– визначити етапи історичного розвитку матеріального забезпечення державних службовців загалом та їх пенсійного забезпечення зокрема;

– проаналізувати правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у національному законодавстві країн СНД, Центральної, Східної та Західної Європи для запозичення нових механізмів правового регулювання;

– сформулювати та удосконалити категоріальний апарат з права соціального забезпечення;

– визначити структурні елементи матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин по пенсійному забезпеченню державних службовців;

– сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства по пенсійному забезпеченню, у тому числі державних службовців.

**Об’єктом дослідження** є суспільні відносини щодо пенсійного забезпечення державних службовців.

**Предметом дисертаційного дослідження** є теоретичні та практичні проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців.

**Методи дисертаційного дослідження.** У процесі дослідження були використані загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ: діалектичний, формально-логічний, історико-правовий, метод нормативно-порівняльного аналізу, логіко-семантичний, конкретно-соціологічні методи збору, узагальнення та аналізу інформації, метод системно-структурного аналізу та інші.

Методологічну основу дисертаційного дослідження складає діалектичний метод пізнання правових явищ, який дозволив вирішити поставлені завдання правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців у їх розвитку та взаємодії. Формально-логічний метод відіграв значну роль у визначенні загальних ознак та специфічних рис окремих видів пенсійного забезпечення державних службовців, а також у виявленні суперечностей у термінологічному апараті пенсійного забезпечення та допоміг сформулювати висновки і рекомендації. Історико-правовий метод дозволив показати розвиток теорії та практики з питань пенсійного забезпечення державних службовців, визначити причини та час виникнення пенсійних правовідносини. Метод нормативно-порівняльного аналізу – у процесі вивчення вітчизняного пенсійного законодавства України та законодавства країн СНД, Центральної, Східної та Західної Європи дозволив порівняти схожі об’єкти пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу вдосконалено понятійний апарат. Метод системного аналізу правових явищ застосовано при дослідженні структурних елементів матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин з пенсійного забезпечення державних службовців. У процесі розробки дефініцій правових понять застосовувався метод абстрагування та узагальнення. Формально-юридичний метод сприяв формулюванню змісту нових та удосконаленню чинних правових норм. Конкретно-соціологічний метод збору, узагальнення та аналізу інформації використаний з метою виявлення актуальних проблем, які існують або будуть існувати у найближчому часі, в пенсійному забезпеченні державних службовців.

Теоретичну базу дисертаційного дослідження склали наукові праці таких провідних фахівців у галузі права соціального забезпечення, як О.Г. Азарової, В.С. Андрєєва, Є.І. Астрахана, В.А. Ачаркана, К.С. Батигіна, М.А. Буянової, О.В. Венедиктова, І.В. Гущіна, О.М. Доброхотової, О.Д. Зайкіна, М.Л. Захарова, Р.І. Іванової, А.Є. Козлова, Т.М. Кузьміної, В.Д. Новікова, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, І.М. Сироти, Б.І. Сташківа, В.К. Субботенко, Г.В. Сулейманової, В.О. Тарасової, Е.Г. Тучкової, Я.М. Фогеля, В.Ш. Шайхатдинова та інших.

Окрім цього, автором були використані також роботи фахівців загальної теорії права – С.С. Алєксєєва, О.С. Иоффе, І.Б. Ісакова, С.Ф. Кечекьяна, О.А. Красавчикова, О.О. Піонтковського, О.К. Стальгевича, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфіної, Л.С. Явича та інших, дослідження науковців трудового права – М.Г. Александрова, А.В. Скоробагатька, О.В. Данилюка та інших. Також, виходячи з юридичного характеру права соціального забезпечення як публічно-правової галузі права, у дисертаційному дослідженні було звернуто увагу на роботи у інших галузях права, зокрема, адміністративного, а саме Ю.П. Битяка.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція України, законодавчі акти України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Наукові висновки зроблені на базі статистичних даних Пенсійного фонду України, Державного комітету статистики України та Головного управління державної служби України.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців.

У процесі дисертаційного дослідження було досягнуто наступних нових результатів, які виносяться на захист:

уперше дано історико-правову класифікацію етапів розвитку матеріального забезпечення державних службовців загалом та пенсійного забезпечення зокрема: І – князівський; ІІ – московський; ІІІ – імперський; IV Етап Української революції, тобто, доба Гетьманської держави (Гетьманат П.П. Скоропацького) та доба Директорії Української Народної Республіки; V - Радянський етап, який поділяється не радянський довоєнний час та радянський післявоєнний час; VІ – сучасний (з часу проголошення незалежності України). Визначено особливості кожного з цих етапів, що дало можливість зробити висновок про те, що пенсія як соціальна виплата бере свій початок з пенсійних виплат (пенсійного забезпечення) державних службовців. У подальшому розвитку соціального законодавства пенсія поширилась на інші категорії громадян;

сформульовано авторське визначення поняття «пенсія державного службовця», так, пенсія державного службовця – це гарантоване державною матеріальне (грошове), регулярне (у розрахунку один раз на місяць) забезпечення державних службовців у випадках та порядку, передбачених чинним законодавством у разі повної або часткової втрати працездатності;

набуло подальшого розвитку дослідження суб’єктного складу пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Доведено, що батьки із втратою батьківських прав втрачають гіпотетичну (таку, що може виникнути у майбутньому) спеціальну правоздатність отримувати пенсію у зв’язку із втратою годувальника, тому вони не можуть бути визнані суб’єктами цих пенсійних правовідносин; обґрунтовано, що усиновителі мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника на рівні з рідними батьками, тобто, їх спеціальна правоздатність прирівнюється до спеціальної правоздатності батьків по крові;

новою є пропозиція про визнання права опікунів і піклувальників, які п’ять і більше років до повноліття виховували дитину, на пенсійне забезпечення у зв’язку із втратою годувальника;

уперше визначено особливості змісту процедурних пенсійних правовідносин. Їх необхідно розглядати через призму основних і супровідних прав та основних і супровідних обов’язків, при чому, суб’єкти чітко розмежовані за своїм правовим статусом. Тобто, забезпечувальний суб’єкт володіє основним правом (правом на пенсійне забезпечення) та супровідним обов’язком (надати необхідні матеріали до органів спеціальної компетенції для підтвердження спеціальної правоздатності суб’єкта), а суб’єкт, який забезпечує (орган спеціальної компетенції), володіє основним обов’язком (призначити та виплачувати пенсію) та супровідним правом (вимагати надання встановлених законодавством документів для підтвердження спеціальної правоздатності суб’єкта);

набула подальшого розвитку пропозиція про виділення у класифікації юридичних фактів за характером правових наслідків, крім правостворюючих, правозмінюючих та правоприпиняючих юридичних фактів, ще правопризупиняючих і правопоновлюючих юридичних фактів у пенсійних правовідносинах державних службовців;

з метою підвищення ефективності правового регулювання оплати праці державних службовців доцільно статтю 33 Закону України «Про державну службу» доповнити нормами, які б закріплювали положення, що посадовий оклад державного службовця обчислюється у відповідності до мінімальної заробітної плати по країні на поточний рік;

для забезпечення соціального захисту державних службовців доцільно доповнити статтю 33 Закону України «Про державну службу» положеннями про те, посадовий оклад державного службовця 15 рангу становить не менше 2 мінімальних заробітних плат, посадовий оклад державного службовця 1 рану не має перевищувати 12 мінімальних заробітних плат;

уперше вноситься пропозиція про те, що при обчисленні спеціального стажу державного службовця необхідно враховувати ґендерний фактор, тобто, для жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми або матерям, які самостійно виховують одну і більше дитину, мінімальний стаж державної служби зменшується на 2 роки і складає 8 років;

уперше пропонується визначити мінімальний та максимальний розмір пенсії державного службовця, тобто, пенсія державному службовцю призначається у розмірі 35% від суми його середньомісячної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, за наявності стажу державної служби не менше 10 років, за кожен наступний рік до 25-річного стажу розмір пенсії збільшуватиметься на 2% і становить 65% середньомісячної заробітної плати, при продовженні служби після 25-річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75% середньомісячної заробітної плати;

для удосконалення пенсійного забезпечення державних службовців по інвалідності пропонується закріпити у ч. 6 ст. 37 «Про державну службу», що державним службовцям, яким у наслідок виконання службових обов’язків, встановлено інвалідність, незалежно від стажу державної служби, але із урахуванням положень ст. 32 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», призначається пенсія по інвалідності у таких розмірах: інвалідам І групи 75% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам ІІ групи 65% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам ІІІ групи 35% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності, незалежно від того, чи продовжують ці особи службу;

удосконалено ч. 8 ст. 37 «Про державну службу» щодо пенсійного забезпечення непрацездатних членів сім'ї у зв’язку із втратою годувальника, тобто, у разі смерті державного службовця, що була спричинена виконанням ним службових обов’язків, непрацездатні члени сім'ї (годованці) мають право на пенсійне забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Розмір пенсії на одного годованця складає 35% від середньомісячної заробітної плати державного службовця на день смерті, на яку нараховувалися страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: на двох годованців складає 65% середньомісячної заробітної плати; на трьох і більше годованців 75% розміру середньомісячної заробітної плати відповідно;

наведено додаткові аргументи щодо недоцільності існування одноразової грошової допомоги при виході державного службовця на пенсію як такої, що є дискримінаційною та необґрунтованою;

для удосконалення та спрощення питання порядку визначення заробітної плати для обчислення пенсії державних службовців, а також порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії необхідно відмовитись від окремих, спеціальних, привілейованих порядків для державних службовців та регулювати ці пенсійні відносини Законом України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», який у повній мірі оперує достатнім правовим інструментарієм;

на підставі проведеного дослідження внесено конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері пенсійного забезпечення державних службовців та загальнообов’язкового державного пенсійного страхування.

**Практичне значення одержаних результатів.** Теоретичне значення дисертаційних висновків полягає у можливості використання її результатів у подальших наукових дослідженнях проблем правового регулювання пенсійного забезпечення у цілому та пенсійного забезпечення державних службовців зокрема.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки та пропозиції автора можуть бути використані у правотворчій діяльності, а також сприятимуть удосконаленню Закону України «Про державну службу», «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», «Про оплату праці» та ряду нормативних актів, що регулюють пенсійні відносини, і, зокрема, пенсійні відносини, суб’єктами яких є державні службовці. Отримані результати можуть використовуватися у навчальному процесі у юридичних та інших навчальних закладах під час вивчення дисципліни «Право соціального забезпечення України», а також при написанні підручників, монографій, науково-практичних посібників та розробці методичних рекомендацій.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертаційне дослідження виконано та обговорено у відділі проблем цивільного, підприємницького і трудового права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.Результати дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях: «Перспективи розвитку юридичної науки очима молоді» (м. Миколаїв, 25 квітня 2008 р.), «Трудове право України: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Сімферополь, 22-24 травня 2008 р.), «Право та економіка: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Одеса, 30 травня 2008 р.), «Правова система України в світлі європейського вибору» (м. Київ, 13 червня 2008), «Сьомі осінні юридичні читання» ( м. Хмельницький, 28-29 листопада 2008 р.), «Четверті Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 28-29 листопада 2008 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у трьох статтях, які опубліковані у фахових виданнях, згідно переліку ВАК України та шести тезах на наукових конференціях, опублікованих у збірниках.

**Структура та обсяг дисертаційного дослідження.** Дисертація складається зі вступу, двох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел (215 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 244 сторінок. Основного тексту 216 сторінок.

**ВИСНОВКИ**

У дисертаційному дослідженні здійснено узагальнення теоретичних положень та у новому аспекті розв’язано наукове завдання, що має своїм проявом визначення категоріального апарату права пенсійного забезпечення та формулювання науково-практичних рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню та підвищенню ефективності правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців.

Виконане дисертаційне дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. Уперше поетапно розглянуто історію розвитку матеріального забезпечення державних службовців загалом та пенсійного забезпечення зокрема. У процесі дослідження встановлено, що правове регулювання матеріального забезпечення державних службовців – результат довготривалої історичної еволюції, яка налічує шість періодів, а саме: І – князівський; ІІ – московський; ІІІ – імперський; ІV – період Української революції (доба Української Центральної Ради; доба Гетьманату Павла Скоропацького; доба Директорії Української Народної Республіки); V – радянський період (довоєнний час; післявоєнний час); VІ – новітній (з часу проголошення незалежності України).

2. Обґрунтовано висновок, що такий вид соціального забезпечення як пенсія вперше застосовується саме до державних службовців і тільки після цього розповсюджується на інші категорії громадян (працівників залізниці, пожежних команд, гірничих інженерів та інші). Тобто, пенсійне забезпечення громадян бере свій початок з пенсійного забезпечення державних службовців, яке було первинним. Регулярна виплата пенсій державним службовцям почалась у Російській імперії з 21 травня 1803 року.

3. Аргументовано доведено, що із появою пенсійного забезпечення, воно мало виключно характер милостині держави, але з розвитком правової науки та зміни підходів до соціального забезпечення, пенсія стає правом державного службовця і обов’язком держави, що знайшло своє відображення у тогочасному законодавстві.

4. Проаналізоване пенсійне законодавство Російської імперії дає змогу зробити висновок про його високий теоретичний та практичний рівні. Йдеться про чітке визначення суб’єкта пенсійного забезпечення, його правосуб’єктності, а також пенсійного забезпечення членів сім'ї державного службовця, порядку обчислення розміру пенсії. Класифікація видів пенсій дещо відрізняється від чинної, так, законодавство Російської імперії містило тільки два види пенсій по старості та при втраті працездатності. Що ж стосується пенсійних виплат у зв’язку із втратою годувальника, то вони були позбавлені регулярності і виражались у формі одноразової допомоги. Це питання не втратило актуальності і сьогодні обговорюється у правовій літературі про місце і роль пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника.

5. Дослідивши законодавство періоду Української революції встановлено, що у добу Гетьманату Павла Скоропадського були закладені підвалини державної служби України нового зразка. Напрацьовувалось і набирало якісно нових форм матеріально-побутове забезпечення державних службовців. Цікавим є той факт, що правове регулювання пенсійного забезпеченням державних службовців було винесене за межі законів, що регулювали питання вступу, проходження та звільнення з державної служби її формування тощо. До прийняття власних нормативно-правових актів в Україні, на відмінно від більшовицької Росії, чинність зберігали закони Російської імперії, що дозволило уникнути соціальних проблем. Роботу над розробкою пенсійних законів продовжила Директорія Української Народної Республіки, але нового пенсійного закону прийнято так і не було.

6. Проаналізувавши законодавство Радянського періоду встановлено, що його слід поділяти на дві частини, законодавство довоєнного або міжвоєнного часу та після воєнного часу. Довоєнне або міжвоєнне законодавство, було хаотичним, дисгармонійним та революційним, що відповідало часу його прийняття. Яскравими рисами довоєнного законодавства було: відмова від попереднього правового регулювання, що спричинило ряд соціальних труднощів; відмова від пільг; проголошення рівності усіх перед усіма; дискримінаційна невиплата пенсій особам, які були звинувачені у контрреволюції, духівництву, колишнім військовослужбовцям Російської імперії. Пізніше спостерігається прийняття комплексного законодавства, яке встановлювало мінімальний та максимальний розмір заробітної плати та пенсії, порядок їх нарахування, суб’єктів пенсійного забезпечення, уперше визначався пенсійний вік, перехід від страхових до солідарних принципів у пенсійному забезпеченні. Післявоєнний час, а якщо бути точним з прийняттям нового пенсійного закону 1956 року, можна охарактеризувати як ліквідацію дискримінації, уніфікацію пенсійного забезпечення службовців державних органів та робітників, пенсійне забезпечення стало складовою частиною соціальної системи держави.

7.Законодавство прийняте після 1991 року розмежувало пенсійне забезпечення державних службовців та інших категорій громадян. Пенсійне забезпечення державних службовців виокремлюється у окремий правовий інститут із притаманним йому власним правовим регулюванням, суб’єктним та юридичним складом, порядком обчислення розміру пенсії. Правове регулювання пенсійного забезпечення у значній мірі було і залишається дискримінаційним по відношенню до загального пенсійного забезпечення.

8. Порівняльно-правове дослідження законодавства іноземних держав доцільно розділити на три частини, законодавство країн учасниць Співдружності Незалежних Держав, країн колишнього «соціалістичного табору» або Центральної та Східної Європи та країн Західної Європи. Законодавство країн учасниць СНД багато у чому схоже, наприклад, у питання пенсійного віку, спеціального пенсійного забезпечення державних службовців, дискримінації інших категорій громадян у порівнянні з державними службовцями, виокремлення пенсійного забезпечення державних службовців у окремий правовий інститут. Але також є ряд розбіжностей: різна правосуб’єктність, стаж державної служби, порядки обчислення розміру пенсії тощо. Законодавство країн Центральної та Східної Європи у більшості випадків не містить спеціального або окремого правового регулювання пенсійного забезпечення. Правове регулювання здійснюється прийнятим загальнодержавними пенсійними законами, які поширюються на усі категорії громадян. Законодавство країн Західної Європи неординарне і говорити про системність чи подібність пенсійних систем не можна. Кожна країна має власне законодавство, відмінне від законодавства сусідніх країн. У більшості країн існують спеціальні пенсійні режими, які визначають особливості правового статусу державного службовця, але слід зазначити, що вони хоч і є у окремих питаннях пільговими, але не носять дискримінаційних характер, як це є в Україні та у інших країнах учасницях СНД. Загальним спостереженням у країнах Західної Європи є процес уніфікації пенсійного забезпечення державних службовців та інших категорій громадян.

9. Пенсійне забезпечення державних службовців у іноземних країнах за змістом доцільно поділяти на п’ять груп. Кожна група поділяється на державний сектор (пенсійне забезпечення осіб, що національним законодавством віднесені до державних службовців) та приватний сектор (пенсійне забезпечення осіб, що не є державними службовцями). Перша група, відсутність будь-яких відмінностей між державним та приватним секторами. Друга група, існують розділені на приватний та державний режими, хоча вони користуються однорідною допомогою. Третя група, пенсійний режим державного сектора інтегрований у національний (загальний) режим. Він характеризується тим, що пенсії виплачуються без привілеїв, але державні службовці або їх певна частина отримують додаткову пенсію. Четверта група, пенсійний режим, який частково інтегрований в приватний режим. Державні службовці користуються умовами загального режиму, якщо вони досягли необхідного стажу державної служби. П’ята група, пенсійний режим для державного сектора повністю відрізняється (відмінний) від загального режиму.

10. Проаналізувавши поняття пенсії з матеріального та нематеріального боків встановлено, що пенсія складається з трьох взаємопов’язаних елементів, а саме: матеріальний (форма) елемент, процедурно-правовий та сутнісний (соціальний) елементи. Така тріада елементів проводить чітку паралель між пенсією та іншими видами виплат у різних галузях права, що і наділяє її соціальним характером.

11. Пенсія - це один із правових інструментів реалізації державою своєї соціальної функції, через органи спеціальної компетенції, що відображається у щомісячному матеріальному (грошовому) забезпеченні, у випадках та порядку визначених чинним законодавством, для саморозвитку та реалізації своїх прав особами, які повністю або частково втратили працездатність.

12. Пенсія державного службовця - це гарантоване державною матеріальне (грошове), регулярне (у розрахунку один раз на місяць) забезпечення державних службовців у порядку та випадках, передбачених чинним законодавством у разі повної або часткової втрати працездатності.

13. Пенсія державного службовця за віком – це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення державних службовців, які згідно із чинним законодавством досягли пенсійного або граничного віку є і правоздатними суб’єктами цього виду пенсійного забезпечення.

14. Встановлено, що суб’єктами пенсійного забезпечення державних службовців є: 1) державний службовець; 2) органи державної влади, які здійснюють процедурні дії з реалізації права на пенсію; 3) органи держаної влади, які здійснюють процесуальні дії із захистом права на пенсію (факультативний суб’єкт). Особливістю суб’єктного складу є те, що суд може бути суб’єктом як процедурних, так і процесуальних правовідносин. У пенсійному забезпеченні у зв’язку із втратою годувальника суб’єктами, окрім самого державного службовця, виступають також непрацездатні члени сім'ї державного службовця.

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

16. Пенсія у зв’язку із втратою годувальника непрацездатним членам сім'ї держаного службовця - це щомісячне, матеріальне (грошове) забезпечення непрацездатних членів сім'ї держаного службовця, які згідно з чинним законодавством є правоздатними суб’єктами цього виду пенсійного забезпечення.

17. Обґрунтовано доведено, що батьки із втратою батьківських прав втрачають гіпотетичну (таку, що може виникнути у майбутньому) спеціальну правоздатність отримувати пенсію у зв’язку із втратою годувальника, тому вони не можуть бути визнані суб’єктами цих пенсійних правовідносин.

18. Встановлено, що за межами правового регулювання пенсійного законодавства залишились усиновителі і обґрунтовано доведено, що ці особи є суб’єкти пенсійних правовідносин на рівні із рідними батьками. Пропонується доповнити ст. 36 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» «Умови призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника» положенням: «Усиновителі мають право на пенсію у зв'язку з втратою  
годувальника на рівні з рідними батьками».

19. Обґрунтовано доведено, що опікуни, піклувальники мають право на отримання пенсії у зв’язку із втратою годувальника. Пропонується доповнити ст. 36 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» положенням: «Опікуни, піклувальники мають право на отримання пенсії у зв’язку із втратою годувальника, якщо вони перебували у статусі опікунів, піклувальників останні п’ять і більше років до досягнення підопічними повноліття».

20. Пенсійні правовідносини державних службовців - це виникаючі на підставі позитивного рішення органу спеціальної (соціальної) компетенції правові відношення, у яких один, забезпечувальний суб’єкт – правоздатний державний службовець-пенсіонер або правоздатні непрацездатні члени його сім’ї має (мають) право на регулярне отримання пенсії за рахунок коштів пенсійного страхування, у окремих випадках із державного бюджету, а другий – забезпечуючий суб’єкт (державний орган спеціальної компетенції) – зобов’язаний виплачувати йому або його непрацездатним членам сім’ї пенсію визначеного виду та у визначеному розмірі відповідно до вимог чинного законодавства.

21. Доведено, що пенсійні правовідносини поділяються на матеріальні, процедурні та процесуальні, також аргументовано доцільність та необхідність існування такої класифікації. Обґрунтовано чітке розмежування процедурних пенсійних правовідносин та процесуальних пенсійних правовідносин за їх функціональним призначенням, їх ролі та місця у пенсійних правовідносинах.

22. Доведено, що зміст процедурних пенсійних правовідносин є складнішим за структурою ніж зміст матеріальних пенсійних правовідносин. Зміст процедурних пенсійних правовідносин необхідно розглядати через призму основних прав та обов’язків і супровідних прав та обов’язків, при чому, суб’єкти чітко розмежовані за своїм правовим статусом. Так, забезпечувальний суб’єкт володіє основним правом та супровідним обов’язком, а суб’єкт, який забезпечує, володіє основним обов’язком та супровідним правом. Тобто, у правоздатного державного службовця виникає основне право на пенсійне забезпечення. При зверненні до органу спеціальної компетенції у цього органу виникає супровідне право вимагати від державного службовця законодавчо визначені документи (правильно оформлені юридичні факти, юридично значущі обставини тощо). Для того, щоб реалізувати своє основне право у державного службовця виникає супровідний обов’язок надати необхідні документи до органу спеціальної компетенції. Якщо згідно із наданими документи підтверджується право особи на певний вид пенсії (його спеціальна правоздатність), то у органу спеціальної компетенції виникає основний обов’язок призначити пенсію.

23. Встановлено, що злочин впливає на виникнення, призупинення та припинення пенсійних правовідносин. Чітко визначена у Законі України «Про державну службу» процедура, при якій злочин може впливати на пенсійне забезпечення, унеможливлює відповідальність державного службовця у вигляді позбавлення його або непрацездатних членів його сім’ї спеціального статусу після призначення пенсії. Пропонується внести зміни до ч. 10 ст. 37 Закону України «Про державну службу» і викласти їх у наступній редакції: «Державний службовець, звільнений з державної служби у зв’язку з засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням свого посадового становища, або вчинення ним корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. Особа, яка отримує пенсію відповідно до цього Закону, але у судовому порядку, визначеному законодавством України, буде доведено її вину в таких незаконних діяннях у період перебування на державній службі, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. У таких випадках пенсія державному службовцю або його непрацездатним членам сім'ї призначається на загальних підставах».

24. Обґрунтовано висновок, що однією із особливостей права соціального забезпечення є те, що дієздатність для забезпечувального суб’єкта не є обов’язковою, якою вона є у інших галузях права, тобто, особі, щоб отримувати пенсію необхідно бути правоздатним.

25. Проаналізувавши термінологічний апарат пенсійного забезпечення у зв’язку із втратою годувальника доведено, що термін «утриманець» є надто широким та не відповідає у повній мірі змісту цих пенсійних правовідносин. Пропонується заміни у чинному законодавстві, термін «утриманець» на термін «годованець» як такий, що більш повно відображає зміст та сутність регульованих пенсійних правовідносин. Йдеться проте, що годованець – це особа, яка не може себе забезпечити життєвим мінімумом самостійно (харчуванням, одягом, медичним обслуговуванням, літками тощо), а утриманцем може біти і працездатна особа.

26. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників бюджетної сфери є неоднорідним та розбалансованим. Аргументовано доведено необхідність уніфікації законодавства у цій сфері, що дозволить поширити пенсійне забезпечення державних службовців на інших працівників бюджетної сфери (освіти, медицини, спорту, культури тощо).

27. Формування посадового окладу державних службовців та інших категорій громадян мають регулюватись на рівні закону, тому необхідно доповнити ст. 6 Закону України «Про оплату праці» [191] від 24 березня 1995 року №108/95-ВР «Тарифна система оплати праці» наступним положенням: «Тарифні розряди, посадові оклади (тарифні ставки) у бюджетній сфері змінюються пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством». Також необхідно доповнити ст. 33 Закону України «Про державну службу» [37] таким положенням: «Посадові оклади державних службовців змінюються пропорційно підвищенню розміру мінімальної заробітної плати згідно із законодавством».

28. Аргументовано необхідність докорінних змін у питанні оплати праці державних службовців, а саме формуванню посадового окладу. Пропонується доповнити ст. 33 Закону України «Про державну службу» п. 10 і викласти його у такій редакції: «Посадовий оклад державного службовця, не залежно від посад, обчислюється у відповідності до мінімальної заробітної зарплати по країні на поточний рік, яка визначена Державним бюджетом України»; п. 11 у такій редакції: «Посадовий оклад державного службовця 15 рангу становить не менше 2 мінімальних заробітних плат, посадовий оклад державного службовця 1 рангу не може перевищувати 12 мінімальних заробітних плат»; п. 12 і викласти у такій редакції: «Обчислення розміру посадового окладу державного службовця відповідає формулі: розмір мінімальної заробітної плати на день обчислення множиться на коефіцієнт, який відповідає рангу державного службовця (МЗП × Коефіцієнт = Посадовий оклад державного службовця)»; п. 13 і викласти у такій редакції: «15 рангу державного службовця відповідає коефіцієнт заробітної плати 2,00 (мінімальної заробітної плати); 14 рангу – 2,25; 13 рангу – 2,50; 12 рангу – 2,75; 11 рангу – 3; 10 рангу – 3; 9 рангу – 4; 8 рангу – 5; 7 рангу – 6; 6 рангу – 7; 5 рангу – 8; 4 рангу – 9; 3 рангу – 10; 2 рангу – 11; 1 рангу - 12».

29. Кожен ранг повинен мати пряму відсоткову прив’язку до посадового окладу, із збільшенням якого автоматично збільшується доплата за ранг. Тому необхідно внести зміни до ст. 33 Закону України «Про державну службу» і ч. 4 викласти у такій редакції: «Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю. ЇЇ розмір обчислюється у відсотковому співвідношенні до розміру посадового окладу»; «першій категорії посад державного службовця відповідає – 15%; другій категорії – 14%; третій категорії – 13%; четвертій категорії – 12%; п’ятій категорії – 11%; шостій категорії – 10 %; сьомій категорії – 9%»;

30. Аргументовано доведено та запропоновано відмовитись від застосування надбавки за вислугу років при обчисленні заробітної плати державного службовця. Автором пропонується внести зміни до ст. 33 Закону України «Про державну службу» [37], які б відмінили частину 5 цієї статті, у якій йдеться про надбавки за вислугу років.

31. Персональні надбавки у структурі заробітної плати посідають важливе місце. Аргументовано доведено, що ці правовідносини не можуть регулюватись підзаконними актами, тому необхідно внести зміни до ст. 33 Закону України «Про державну службу» і викласти їх у наступній редакції: «До структури заробітної плати відносяться персональні надбавки, які встановлюються: за знання та використання в роботі іноземних мов: однієї європейської – 10% посадового окладу, однієї східної чи африканської – 15% посадового окладу, двох і більше мов – 25% посадового окладу; за науковий ступінь (якщо діяльність за профілем збігається з науковим ступенем): кандидата наук -15% посадового окладу, доктора наук – 20% посадового окладу; за почесне звання «заслужений» (якщо діяльність за профілем збігається з почесним званням) – 15% посадового окладу, які виплачуються щомісячно». Пропонується відмовитись від надбавки за виконання державним службовцем особливо важливих завдань у розмірі 50% посадового окладу. Державний службовець, який на постійній основі виконує особливо важливі завдання повинен займати високу посаду і як наслідок отримувати високий посадовий оклад, а не отримувати його шляхом надбавок, які в любий момент можна відмінити.

32. Доведено необхідність відмови від чинного правового механізму визначення пенсії державного службовця. Окремо проаналізовано питання пенсійного забезпечення, а саме: спеціальний стаж державного службовця, ґендерний фактор при визначенні спеціального стажу, порядок обчислення розміру пенсії державним службовцям та його збільшення. Визначено найбільш прийнятний мінімальний та максимальний розмір пенсії. На підставі наведеного пропонується внести зміни до ст. 37 Закону України «Про державну службу» і викласти їх у такій редакції: «На отримання пенсії державного службовця мають право особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності страхового стажу для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби – не менше 10 років, - незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку. Для жінок, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми або матерям, які самостійно виховують одну і більше дитину мінімальний стаж державної служби зменшується на 2 роки і складає 8 років».

33. На основі аналізу досвіду зарубіжних країн питання про розмір пенсії державного службовця пропонується внести зміни до ст. 37 Закону України «Про державну службу» і положення щодо розміру пенсії викласти у такій редакції: «Пенсія державному службовцю призначається у розмірі 35% від суми його середньомісячної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування за наявності стажу державної служби не менше 10 років, за кожен наступний рік до 25 річного стажу розмір пенсії збільшується на 2% і становить 65% середньомісячної заробітної плати, при продовженні служби після 25 річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75% середньомісячної заробітної плати»; Винятком із загального правила є жінки. Так, «Жінки, які народили, усиновили чи опікуються двома і більше дітьми, право на пенсію державного службовця яких, виникає за наявності стажу служби 8 років, а розмір пенсії складає 35% від суми її середньомісячної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування, а за наявності стажу державної служби 23 роки розмір пенсії складатиме 65% середньомісячної заробітної плати, після 23 річного стажу, розмір пенсії збільшується на 1%, але не більше 75% середньомісячної заробітної плати»; А також «Жінки, які народили, усиновили чи взяли опіку над другою дитиною на протязі наступних 10 місяців, а також на матері, які виховують дитину самостійно, не залежно від кількості дітей, до моменту нового заміжжя такої матері». Положення чинної ст. 37 згаданого закону щодо правового регулювання пенсійного забезпечення осіб, які виходять на пенсію не перебуваючи на державній службі, необхідно докорінно змінити та викласти у наступній редакції: «У разі якщо особа має право на отримання пенсії відповідно до законів України «Про державну службу» або «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» призначається одна пенсія за її вибором або пенсія державного службовця, або інший вид пенсії».

34. Проаналізувавши пенсію по інвалідності державних службовців та інших категорій громадян встановлено, що пенсії по інвалідності державних службовців мають поширюватися на три групи інвалідності, а не тільки дві як у чинному законі, також запропоновано новий підхід та розміри пенсії по інвалідності, що якісно удосконалить пенсійні правовідносини. Аргументовано необхідність відмови від положення Закону України «Про державну службу» про припинення виплати пенсії по інвалідності у разі продовження служби, що є завуальованим (прихованим) порушенням права особи на працю. Звертається увага і на таку юридично значущу обставину як причина інвалідності, що є невід’ємним елементом юридичного складу цих правовідносин. Тому пропонується положення ч. 6 ст. 37 Закону України «Про державну службу» щодо пенсії по інвалідності викласти у наступній редакції: «Державним службовцям, яким у наслідок виконання службових обов’язків, встановлено інвалідність, незалежно від стажу державної служби, але із урахуванням положень ст. 32 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», призначається пенсія по інвалідності у таких розмірах: інвалідам І групи 75% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам ІІ групи 65% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності; інвалідам ІІІ групи 35% середньомісячної заробітної плати на день встановлення інвалідності, незалежно від того, чи продовжують ці особи службу».

35. Дослідження пенсійного забезпечення державних службовців у зв’язку із втратою годувальника викрило ряд проблем, це питання причини втрати годувальника, порядку обчислення розміру пенсії, а також стажу державного службовця, який у даному випадку не потрібен. Саме після детального аналізу суб’єктів, об’єктів, юридичного факту, юридично значущих передумов та обставин дали можливість запропонувати зміни до ч. 8 ст. 37 Закону України «Про державну службу» і викласти її у такій редакції: «У разі смерті державного службовця, що була спричинена виконанням ним службових обов’язків, непрацездатні члени сім'ї (годованці) мають право на пенсійне забезпечення у зв’язку із втратою годувальника. Розмір пенсії на одного годованця складає 35% від середньомісячної заробітної плати державного службовця на день смерті, на яку нараховувалися страхові внески на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: на двох годованців складає 65% середньомісячної заробітної плати, на трьох і більше годованців 75% розміру середньомісячної заробітної плати відповідно. До непрацездатних членів сім'ї (годованців) належать особи, зазначені у ст. 36 Закону України «Про загальнообов’язкове пенсійне страхування» [35].»

36. Теоретико-правовий та логіко-семантичний аналіз виплати одноразової грошової допомоги при виході державного службовця на пенсію привів до висновку у недоцільності існування такого виду допомоги, оскільки останній є дискримінаційним та необґрунтованим. Тому положення ч. 11 ст. 37 Закону України «Про державну службу» щодо одноразової грошової допомоги при виході державного службовця на пенсію необхідно відмінити шляхом внесення змін до згаданого закону.

37. Проаналізувавши існуючі у чинному законодавстві правові формули, які регулюють порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державних службовців, а також порядку призначення, перерахунку та виплати пенсії, аргументовано доведено, що наявність окремих або спеціальних порядків для державних службовців, враховуючи ряд особливостей і пільгових положень при оплаті праці та пенсійному забезпеченні, є зайвим. У зв’язку з викладеним пропонується ст. 37-1 Закону України «Про державну службу» викласти у наступній редакції: «Порядок визначення заробітної плати для обчислення пенсії державних службовців, а також порядок призначення, перерахунку та виплати пенсії визначається Цим Законом та Законом України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування».

**БІБЛІОГРАФІЯ**

1. Брокгаузъ Ф. (Лейпцигъ), Ефронъ И. (С-Петербургъ) Энциклопедическій словаръ, Т. XХІІ, - СПб.: Типография Акц. Общ. Брокгаузъ-Ефронъ, 1898. – 474 с.

2. Могилевъ М. Повторительный курсъ русскаго государственнаго права. - К., - СПб.: Издание книготорговца Н.Я. Оглоблина, 1890. – 190 с.

3. Деньги и пенсии для служивого люда. – Режимний доступ : http//www.polit.ru/analytics/2005/02/02/money.html.

4. Андреевский И. Русское государственное право, Т.І, Ч.І, О правительстве, - СПб.: Изд-во М.О.Вольфа, 1866. – 496 с.

5. Старцун В. Офицерская пенсия: милостыня или долг государства, електронна версія журналу «Правозащитник». 2001. - №1. – Режимний доступ : http//www.hro.org/editions/hrdef/101/08.htm.

6. Сводъ законовъ Российской империи, Т.3, Уставы о службе гражданской, - СПб.: Государственная типография, 1897. – 187 с.

7. Градовский А.Д. Начала русскаго государственнаго права, Т.ІІ, Органы управления, - СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1887. – 495 с.

8. Уложение объ наказанихъ уголовныхъ и исправительныхъ, - СПб.: типография Втораго Отдедения Собственной Его Императорскаго Величества Канцелярии, 1845. – 392 с.

9. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / Інститут історії України НАН України. - К.: Наукова думка, 1996. – (Пам’ятки історії України. Серія 5. Джерела новітньої історії./[Ред. рада: П.П. Толочко (голова) та ін.]). Т.1: 4 березня - 9 грудня 1917 р./ [Упоряд.: В.Ф. Верстюк та ін.; Редкол.: В.А. Смолій (відп.ред.) та ін.] – 1996. – 587, [2] с.: іл. – Бібліогр.: с. 585-588. – ISBN 966-00-0012-Х.

10. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / Інститут історії України НАН України. - К.: Наукова думка, 1997. – (Пам’ятки історії України. Серія 5. Джерела новітньої історії./[Ред. рада: П.П. Толочко (голова) та ін.]). Т.2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / [Упоряд.: В.Ф. Верстюк та ін.; Редкол.: В.А. Смолій (відп.ред.) та ін.]. – 1997. 421 [2] с.: фот.- Бібліогр. в примітках.: с. 336-348. – імен.покажч.: с. 349-418. – ISBN 966-00-0013-8.

11. Юридична енциклопедія: В 6 т. НАН України, Ін-т дердави і права ім. В.М. Корецького НАН України / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1: А-Г. - 1998 – 672 с.: іл. 263, карт 17. - ISBN 966-7492-00-1, - ISBN 966-7492-01-X (т.1).

12. Яременко О.І. Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського, - Вінниця.: Вінницький державний педагогічний університет ім. М. Коцюбинського. – Вінниця: [Континент-ПРИМ], 1998. – 39 с.: іл., табл. Бібліогр.: с. 35-38. – ISBN 966-516-002-8.