

Гошовский В.С. Усовершенствование деятельности Кабинета Министров Украины как высшего органа исполнительной власти в Украине. – Статья.

Статья посвящена исследованию организационно-правовых мероприятий, направленных на усовершенствование деятельности Кабинета Министров Украины как высшего органа власти в Украине.

Ключевые слова: исполнительная власть, система органов исполнительной власти, эффективность системы органов исполнительной власти, правительство, усовершенствования, Кабинет Министров Украины.

Goshovskiy V.S. Improvement of activity of Cabinet of Ministers of Ukraine as a supreme body of executive power in Ukraine. – Article.

The article is sanctified to research of the organizational legal measures sent to perfection of activity of Cabinet of Ministers of Ukraine as a supreme body of power in Ukraine.

Key words: executive power, system of executive bodies, efficiency of the system of executive bodies, government, improvements, Cabinet of Ministers of Ukraine.

УДК 349.2

*А.Ю. Гурик,
стажист на посаді прокурора прокуратури
Турійського району*

**ЗМІСТ ПЕНСІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ ТА СПОСОБИ ЙОГО ВИЗНАЧЕННЯ**

У статті з'ясовано сутність змісту пенсійних правовідносин державних службовців та виділено окремі способи його визначення.

Ключові слова: зміст пенсійних правовідносин, суб'єктивні права, суб'єктивні обов'язки, державний службовець.

На сучасному етапі реформування пенсійної системи в Україні важливе значення має удосконалення нормативно закріпленої системи прав та обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин, у тому числі за участю державних службовців, адже саме через призму встановлених та гарантованих державою прав узгоджуються інтереси усіх учасників взаємодії, а через чітке та обгрунтоване формулювання обов'язків сторін забезпечується ефективна й відповідальна реалізація пенсійних правовідносин у суспільстві. У даному контексті очевидною є необхідність дослідження поняття змісту пенсійних правовідносин державних службовців і відповідно способів його визначення, від яких прямо залежить результативність запровадження пенсійної реформи як у сфері публічної служби, так і в інших сферах зайнятості. Крім того, на шляху інтеграції до європейського співтова-

риства доцільним є використання в Україні поряд з традиційними новітніми способів правового регулювання пенсійних правовідносин, зокрема, договірної форми, яка поширена в системі недержавного пенсійного забезпечення, у якій беруть участь не тільки працівники приватного сектору, а й державні службовці багатьох країн Європи та світу.

Дослідження сутності змісту правовідносин соціального забезпечення, у тому числі й пенсійних, знаходить своє відображення в наукових працях багатьох вітчизняних та іноземних вчених, серед яких: В.С. Андреев, Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк, В.С. Венедіктов, 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.М. Прилипка, 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, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеев, О.В. Зайчук, Р.І. Іванова, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, Р.З. Лівшиць, Н.В. Макарейко, О.В. Малько, М.І. Матузов, Н.М. Оніщенко, С.М. Прилипка, О.Ф. Скакун, Б.І. Сташків, 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.

Метою статті є дослідження змісту пенсійних правовідносин державних службовців. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати та узагальнити теоретико-правові підходи до визначення сутності змісту правовідносин; охарактеризувати зміст правовідносин із пенсійного забезпечення державних службовців та способи його визначення.

Для найбільш 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 [1, с.137]. Дану точку зору розділяють й М.Г. Александров [2, с.502], Л.С. Явич [3, с. 123] та ін. Натомість інші науковці, зокрема, О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко [4], С.С. Алексеев [5, с. 253] під змістом правовідносин розуміють безпосередньо сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин.

Як бачимо, в 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 і обов'язки сторін, а під другим – суб'єктивні права та суб'єктивні обов'язки [6, с.177]. Відповідну точку зору розділяє й К.Г. Волинка, уточнюючи, що фактичний зміст охоплює «фактичні економічні, політичні, культурні, управлінські, сімейні та інші відносини, які отримали через опосередкування правовими нормами свою юридичну форму», а юридичний зміст – це «взаємозв'язок зафіксованих в нормах права суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин» [7].

Слід відмітити, що зовсім іншу позицію займає О.Ф. Скакун, стверджуючи: «зміст – це суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правовідносин, а також структура змісту – спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності» [8]. Ми не погоджуємося з автором, вважаючи некоректним включення структури змісту до складу останнього, оскільки структура характеризує сукупність складових 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 зміст [9, с.44-45; 10, 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 їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Більш вузьким за обсягом є поняття змісту правовідносин у сфері соціального забезпечення, дослідженню сутності якого також присвячено чимало праць науковців. Зокрема, Л.І. Лазор, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко вважають, що в правовідносинах із соціального забезпечення необхідно виокремлювати матеріальний (фактична поведінка суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їхні 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 [11, с.176].

На нашу думку, слід звернути увагу й на зміст матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин. У даному контексті Л.І. Лазор, С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко, а також Є.Є. Мачульська та Ж.О. Горбачева підкреслюють, 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. 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. У свою чергу, змістом процесуальних відносин є право громадянина на розгляд у встановленому законодавством порядку скарг на дії органів виконавчої влади та ухвалення відповідного рішення [11, с.177; 12, с.74-75].

Отже, зміст правовідносин із соціального забезпечення є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих матеріального та юридичного змісту. При цьому під матеріальним змістом пропонуємо розуміти фактичну можливу та дозволена поведінку суб'єктів правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері соціального забезпечення, а під юридичним змістом – 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 вище сказаного, також базується на двох компонентах – юридичному та фактичному (матеріальному) змісті [13, с.71-73; 14, 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, забезпеченою 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 [13, с.71]. На відміну від попереднього автора, К.М. Гусов зазначає, що змістом пенсійних правовідносин є комплекс прав та обов'язків його суб'єктів, установлених законодавством про соціальне забезпечення [15, с.73]. Ми не погоджуємося з даним твердженням, оскільки вважаємо доцільним уточнити правове регулювання нормами саме пенсійного законодавства, а не соціального забезпечення в цілому.

Отже, узагальнюючи наведене вище, пропонуємо під змістом пенсійних правовідносин розуміти сукупність взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих прав й обов'язків суб'єктів пенсійних правовідносин і фактичної можливої та дозволеної їх поведінки, у межах якої реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки у сфері пенсійного забезпечення. Проте, як і в межах системи соціального забезпечення розрізняємо різні види грошових виплат, зокрема, виокремлюємо пенсійні правовідносини, так і в останніх виділяємо різні суб'єкти та об'єкти правовідносин. Крім того, специфічним суб'єктом пенсійних правовідносин є державні службовці, і 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 іноземних науковців.

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

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), і відповідно на іншу сторону (Пенсійний фонд України та ін. 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 призначенні пенсії).

Слід зазначити, що основні суб'єктивні права та обов'язки учасників пенсійних правовідносин гарантуються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст.16) [16] та Законом України «Про державну службу» (ст.11, розділ VII) [17]. Так, державний службовець, як і в принципі будь-яка інша застрахована в системі загальнообов'язкового державного страхування особа, має наступні права: 1) отримати в установленому законодавством порядку свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування; підтвердження про сплату страхових внесків, у тому числі в письмовій формі; 2) вимагати від страховальника сплати страхових внесків, у тому числі в судовому порядку; 3) отримувати безоплатно відомості, внесені до персональної облікової картки з системи персоналізованого обліку та Державного реєстру, у тому чис-

лі інформацію, що відображає обсяг пенсійних коштів на її накопичувальному пенсійному рахунку в Накопичувальному фонді; 4) звертатися із заявою до територіального органу Пенсійного фонду про уточнення відомостей; 5) право обирати порядок здійснення виплати пенсії; 6) право оскаржувати дії страхувальника, виконавчих органів Пенсійного фонду, їх посадових осіб та ін.; 7) право на отримання пенсійних виплат та ін. У той же час державний службовець, як застрахована особа зобов'язана: 1) пред'являти свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на вимогу страхувальника, посадових осіб виконавчих органів Пенсійного фонду; 2) надавати на вимогу страхувальника 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 про зміну даних, 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) [16]; 5) додержуватися норм Конституції України та інших актів законодавства України; 6) не допускати порушень прав і свобод людини та громадянина; 7) виконувати покладені службові обов'язки, своєчасно та точно виконувати рішення державних органів чи посадових осіб, розпорядження та вказівки керівників; 8) зберігати державну таємницю; 9) сумлінно виконувати службові обов'язки тощо [17].

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. Особливістю пенсійних правовідносин державних службовців, на нашу думку, є те, що в Україні в даній сфері поєднуються імперативний та диспозитивний способи. Крім того, вважаємо, що в даній специфічній сфері 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 відмітити й такий прийом імперативного способу визначення змісту правовідносин як примус, під яким розуміємо вплив, спрямований на забезпечення виконання правил окремих норм права. Проте, й дозволення (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, безспірно 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, при чому порушення можуть виникати як зі сторони державного службовця, так і зі сторони уповноваженого державою органу. Проте, 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. Крім того, виходячи зі світового досвіду, договірний спосіб визначення змісту пенсійних правовідносин державних службовців є дієвим засобом гармонізації відносин із пенсійного забезпечення у 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 точаться дискусії щодо соціальної нерівності на ряду з іншими працівниками (більш шедрі 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. У той же час вважаємо доцільним реформування системи суб'єктивних прав і обов'язків державних службовців та вповноважених органів державної влади таким чином, щоб умови договірного регулювання не погіршували соціальне становище працівників у порівнянні із законодавчо гарантованим (за виключенням більш пільгового забезпечення), оскільки за такої ситуації вони будуть визнані неправомірними.

Література:

1. Захаров М.Л. Право социального обеспечения России / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – М.: изд-во БЕК, 2002. – 560 с.
2. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / [Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Е.А. Лукашева и др.]; под. ред. В.С. Гулиева; АН СССР, Институт государства и права. – М.: Юридическая литература, 1973. – 647 с.
3. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л.С. Явич.– М.: Госюриздат, 1961. – 172 с.
4. Зайчук О.В. Теорія держави і права / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.twirpx.com/file/172295/>
5. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: учебник для студентов юридических вузов / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1979. – 391 с.

6. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник / М.В. Кравчук. – 3-тє вид., змін, й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247с.
7. Волинка К.Г. Теорія держави і права: Навч. Посіб / К.Г. Волинка. – К.: МАУП, 2003. – 240 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/2372/31/>
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун; Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1748.html>
9. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения / В.Д. Сорокин. – Л., 1968 – 75 с.
10. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.А. Матузова и А.В. Малько. – М., 1997 – 672 с.
11. Право социального обеспечения в Украине: Учебник. – Луганск / Под общ. ред. Л.И. Лазор, С.Н. Прилипко, О.Н. Ярошенко: Издательство «Шико» ООО «Виртуальная реальность», 2010. – 439с.
12. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения / Е.Е. Мачульская, Ж.А. Горбачева. – М., 1998. – 278 с.
13. Сирота І.М. Право пенсійного забезпечення в Україні: Курс лекцій / І.М. Сирота. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 288 с.
14. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. / Микола Дмитрович Бойко [2-ге вид.]. – К.: Олан, 2005. – 319 с.
15. Право социального обеспечения: учебник / под ред. К.Н. Гусова. – М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. – 328с.
16. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003р. – № 1058-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
17. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

Гурик А.Ю. Содержание пенсионных правоотношений государственных служащих: понятие и способы его определения. – Статья.

В статье выяснена сущность содержания пенсионных правоотношений государственных служащих и выделены отдельные способы его определения.

Ключевые слова: содержание пенсионных правоотношений, субъективные права, субъективные обязанности, государственный служащий.

Gurik A.Yu. Table of contents of pension legal relationships of civil servants: concept and methods of his determination. – Article.

In the article there is analysis of content essence of office employees' pension legal relationships and ways of its determination.

Key words: content essence of office employees' pension legal relationships, legal rights, legal duties, office employee.