



**Артем Гурик,**

стажист на посаді прокурора  
прокуратури Турійського району  
Волинської області

УДК 349.2

## ***Гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців***

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

Теоретико-правові основи діяльності держави у сфері гарантування прав і свобод громадян знаходять відображення в дослідженнях багатьох вітчизняних і закордонних науковців, таких як С. С. Алексеев, Л. П. Гарчева, К. Г. Волинка, М. І. Іншин, С. Д. Колпаков, О. В. Кузьменко,

О. В. Міцкевич, О. Ю. Олійник, І. М. Погрібний, О. Ф. Скакун, А. М. Шульга, О.М. Ярмиш та ін. Проте гарантії забезпечення права на пенсію, зокрема державних службовців, є малодослідженими.

Метою статті є вивчення сутності та особливостей гарантій пенсійного забезпечення державних службовців. Досягнення поставленої мети потребує вирішення таких завдань: узагальнити теоретико-правові підходи до визначення сутності гарантій та виокремити їхні види; охарактеризувати гарантії громадян у сфері пенсійного забезпечення; проаналізувати систему гарантій права на пенсію державних службовців, визначити її значення та особливості.

Розглядаючи питання пенсійного забезпечення державних службовців, слід зазначити, що законодавством регламентується оплата праці державних службовців, виплата пенсій та інші соціальні гарантії, проте лише останніми не обмежується коло гарантій, що мають місце у сфері пенсійних

правовідносин державних службовців. Крім того, саме гарантії є стимулом, рушійною силою та мотиваційним засобом для підвищення якості та ефективності, модернізації та вдосконалення публічної служби в цілому, оскільки, як влучно підкреслюють Є. В. Охотський та Г. В. Ігнатов, «обов'язки і права державного службовця лише тоді мають соціальний сенс та значущість, якщо вони забезпечені правовими та економічними гарантіями» [1, с. 476–477]. Цілком закономірним є й той факт, що навіть закріплене законом право громадянина не має належної сили без відповідного підґрунтя – реальних гарантій його реалізації.

Так, досліджуючи цю проблематику, ми зіткнулися з відсутністю єдиної думки як щодо сутності терміна «гарантія», так і відносно класифікації наявних в українському правовому полі гарантій. Наприклад, згідно з тлумачним словником під терміном «гарантія» (з франц. *garantie* – забезпечення, записка) мається на увазі порука, забезпечення чи умови, що забезпечують успіх чого-небудь [2, с. 29]; відповідно під дієсловом «гарантувати» – взяти на себе відповідальність або надати обіцянку [3, с. 49]. Крім того, на думку О. В. Міцкевича, гарантії – це засоби, за допомогою яких здійснюється забезпечення чого-небудь або кого-небудь [4, с. 280]. Останнє визначення розширює та розвиває П. М. Рабінович, наголошуючи, що гарантіями є «засоби, за допомогою яких втілюється, охороняється, а у випадках порушення відновлюється режим законності». Проте на нашу думку, подібний підхід до розгляду сутності гарантій характеризує останні лише у вузькому значенні. Слід зазначити, що більш глибоким за змістом є запропоноване С. С. Алексєєвим тлумачення гарантій, під якими автор розуміє «умови та особливі юридичні механізми, покликані забезпечити фактичну реалізацію законо-

положень» [5, с. 135]. Цю думку розділяли й інші вчені радянського періоду, зокрема О. П. Таранов та І. О. Тимченко [6, с. 43], І. М. Погрібний та А. М. Шульга, на переконання яких гарантіями є система соціальних умов і спеціальних засобів, за допомоги яких здійснюється життя в суспільстві [7, с. 128]. Водночас, на відміну від попередників, М. В. Вітрук та О. І. Лепешкін наголошують, що об'єктивні й суб'єктивні фактори характеризуються достатньою різноманітністю, виражаючись в умовах, засобах, способах і методах забезпечення процесу реалізації прав суб'єктів правовідносин [8, с. 29; 9, с. 261]. Проте на нашу думку, категорія «засіб» містить у собі поняття «способи», «методи», тому недоречно вживати в одному переліку всі ці терміни.

Виходячи з викладеного під гарантіями пропонуємо розуміти систему об'єктивних і суб'єктивних чинників, які виражаються в соціально-економічних, політичних, юридичних умовах та засобах і забезпечують реальну реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян.

Окрім сутності, в дослідженні питання гарантій прав і свобод людини та громадянина важливе значення має й класифікація останніх, що дає змогу більш глибоко проаналізувати природу цього явища. К. П. Уржинський виокремлює такі види гарантій: соціально-економічні, політичні, ідеологічні, організаційні та правові [10, с. 4]. К. Г. Волинка наголошує на такій класифікації: матеріальні, процесуальні, інституційно-організаційні, галузеві, міжнародно-правові гарантії та юридична відповідальність [11, с. 217]. На думку А. Г. Мозохіної, гарантії прав і свобод варто переділяти на економічні, політичні, ідеологічні, юридичні та соціальні [12, с. 89]. Інші вчені, зокрема О. Ф. Брянський, пропонують вирізняти соціальні, морально-суспільні та організаційні гарантії [13, с. 23], тоді як О. В. Смирнов – еко-

номічні, юридичні й соціальні [14, с. 163]. Попри багатоманітність наведених вище класифікацій, на нашу думку, вони є фрагментарними та неповними, відображаючи лише деякі аспекти (критерії) досліджуваної проблематики. Цю ваду виправлено в запропонованій О. Ф. Скакун класифікації гарантій, яку вважаємо конструктивною та ґрунтовною. Зокрема, автор розрізняє такі види гарантій: 1) за сферою дії: внутрішньодержавні (національні) та міжнародні; 2) за способом викладення: прості, складні та змішані; 3) за підставою правового становища особи: загальні (соціально-економічні, політичні, ідеологічні, юридичні (гарантії реалізації прав, гарантії охорони прав, гарантії захисту прав)), спеціальні та індивідуальні [15]. Проте, на нашу думку, доцільно також розрізняти: об'єктивні та суб'єктивні [16, с. 15]; прямі й непрямі [17, с. 215]; державні й соціальні гарантії [8, с. 30].

Слід зазначити, що суттєвим критерієм поділу гарантій є не тільки суб'єкт, а й зміст гарантії, згідно з яким останні переділяються на загальні та спеціальні. Так, загальні юридичні гарантії передбачають застосування таких організаційно-правових засобів і способів, які забезпечують реалізацію прав та обов'язків усіх учасників правовідносин, тоді як спеціальні регулюють питання функціонування й розвитку державної служби. Виходячи зі сказаного вище пропонуємо таку класифікацію гарантій: 1) за сферою дії: внутрішньодержавні (національні) та міжнародні; 2) за характером впливу: прямі та непрямі; 3) за суб'єктом: державні та суспільні; 4) за змістом: загальні та спеціальні; 5) за способом викладення: прості, складні та змішані; 6) залежно від галузі суспільної діяльності: соціальні, економічні, політичні, ідеологічні та юридичні.

Зазначмо, що саме через останній вид гарантій, зокрема юридичні, ство-

рюються необхідні умови, рівні правові можливості для реального здійснення прав і свобод людини. Проте, на думку М. І. Іншина, важливе значення гарантій полягає не лише в забезпеченні наданих законом юридичних можливостей, а й у такому: 1) забезпеченні проголошеної правом можливості досягнення певного соціального блага за рахунок належної поведінки; б) допомозі отримати максимально можливий на цьому етапі розвитку суспільства позитивний соціально-економічний ефект; в) забезпеченні неухильного виконання нормативно-правових актів, дотримання законності тощо [18, с. 466]. Очевидним є й незаперечне значення гарантій у сфері публічної служби. Зокрема, О. Ю. Оболенський підкреслює, що саме гарантії службової діяльності працівників забезпечують якісне виконання державними службовцями посадових обов'язків, реалізацію наданих їм законних прав, дотримання правообмежень [19, с. 200]. Належний рівень економічних і соціальних гарантій, зокрема оплати праці, соціального та пенсійного забезпечення, є запорукою підвищення ефективності праці посадовців, посилення привабливого іміджу державної служби, а значить, і країни в цілому. Як уважає О. Ю. Оболенський, «гарантії для державного службовця – це встановлені в законодавстві основні положення, що характеризують соціально-правовий аспект статусу державного службовця, до яких належать нормативно визначені заходи економічного, соціального, організаційного та правового характеру, спрямовані на забезпечення реалізації загальних прав і обов'язків державного службовця та ефективного виконання посадових повноважень» [19, с. 201].

На нашу думку, в сучасних умовах ринкових трансформацій, адміністративної реформи, економічної та політичної нестабільності, особливо після економічної кризи 2007–2008 років,

одними з найбільш актуальних гарантій для державних службовців є гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців, під якими в результаті проведеного дослідження пропонуємо розуміти систему різноманітних умов (факторів) і засобів, що надають державним службовцям реальні можливості для реалізації права на пенсію, його охорону, захист та відновлення у випадку порушення за допомоги державного примусу. Цілком закономірно, що базою гарантій права на пенсію державних службовців є Основний Закон країни – Конституція України. Крім того, значний перелік гарантій міститься у різних за формою, характером та юридичною силою нормативно-правових актах. Так, ст. 46 Конституції України громадянам (зокрема і державним службовцям) гарантується право на соціальний захист, що означає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (економічні гарантії) [20]. Зазначмо й те, що це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Окрім Конституції України – основи національного законодавства, в цьому контексті варто звернути увагу й на такі міжнародні правові норми, в яких містяться гарантії прав і свобод людини та громадянина, зокрема і права на пенсію державних службовців: 1) Загальну декларацію прав людини, у ст. 22 якої зазначено, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і соціальний захист за умови настання обставин, яким закон надає правового значення (зокрема інвалідність, старість) (економічні та соціальні гарантії) [21]; 2) Міжнародний пакт

про економічні, соціальні й культурні права від 16.12.1966 р., відповідно до ст. 9 якого держави визнали право кожної людини на соціальне забезпечення, купно із соціальним страхуванням (економічні та соціальні гарантії) [22]; 3) Конвенцію МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» від 25.04.1955 р.; 4) Конвенцію МОП № 157 «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення» від 21.06.1982 р.; 5) Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964 № ETS 48; 6) Європейську соціальну хартію від 03.05.1996 № ETS 163 та ін.

Попри вичерпний перелік міжнародних нормативних актів, що регламентують досліджуване питання, гарантії права на пенсію державних службовців виходячи зі специфіки останніх регламентуються обмеженою кількістю джерел права, зокрема у більшості випадків – законами українського законодавства, згідно з якими регулюються правові відносини державних службовців із пенсійного забезпечення, а саме: Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [23] та Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [24], яким встановлено пільгові умови набуття права на пенсію державними службовцями у відповідно вищих розмірах, ніж іншим категоріям громадян пенсійного віку (економічні гарантії). Крім того, пенсійні правовідносини державних службовців гарантуються нормами права, що містяться у спеціальних законах, які охоплюють сферу державної служби, зокрема: Законом України «Про прокуратуру України», Законом України «Про міліцію», Законом України «Про внутрішні війська», Законом України «Про оперативну-розшукову діяльність» та ін.

Як уже було зазначено раніше, ключовим законом у сфері пенсійного

забезпечення є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV, ст. 113 якого визначаються гарантії прав і законних інтересів застрахованих осіб. Так, держава створює умови для функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і гарантує дотримання законодавства з метою захисту майнових та інших прав і законних інтересів осіб стосовно здійснення пенсійних виплат та їхніх пенсійних активів, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках. Крім того, в разі виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду для фінансування виплати пенсій у солідарній системі (перевищення видатків над доходами, зокрема з урахуванням резерву коштів Пенсійного фонду) з огляду на забезпечення виплати пенсій такий дефіцит покривається за рахунок коштів Державного бюджету України. Відзначмо й те, що у випадку недостатності виділених із Державного бюджету України коштів за бюджетними програмами, пов'язаних з розмежуванням джерел виплати пенсій між Державним бюджетом України та Пенсійним фондом, пенсії, визначені законодавством для відповідних категорій громадян, виплачуються у повному обсязі за рахунок власних надходжень Пенсійного фонду [23]. Не можна не віднести до гарантій права на пенсію державних службовців і такі регламентовані законом засоби, як облік коштів Пенсійного фонду, державний та громадський контроль, проведення фінансових перевірок, актуарних розрахунків та індексації, а також інші види діяльності уповноважених державою органів із питань регулювання та нагляду у сфері пенсійного забезпечення, зокрема безпосередньо процес реалізації права на пенсійне забезпечення та правозастосовну діяльність. Крім того, в системі наявних гарантій варто наголосити й на юридичній

відповідальності суб'єктів пенсійних правовідносин державних службовців у разі порушення виконання норм законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Однією з суттєвих гарантій права на пенсію державних службовців серед наведених вище є проведення актуарних розрахунків, тобто фінансового аналізу коротко- і довгострокових наслідків функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що містить прогноз фінансових потоків, оцінювання фінансових зобов'язань, довгостроковий прогноз стану і стабільності системи. Не менш важлива гарантія права на пенсію державних службовців виражається в установленому державою порядку регулювання та нагляду в цій сфері правовідносин. Так, за ст. 103 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» державне регулювання та нагляд у цій галузі здійснюється з метою проведення єдиної та ефективної державної політики та забезпечення реалізації прав громадян на пенсію, а також створення умов для ефективного функціонування та розвитку системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування з адаптацією до міжнародних норм [23].

Наступною гарантією права на пенсію державних службовців, тісно пов'язаною з наведеною вище, є встановлена державою відповідальність суб'єктів пенсійних правовідносин. По-перше, відповідальність несуть страхувальники (у цьому випадку держава в особі її уповноважених органів); банки, що здійснюють виплату пенсій; організації, що виконують функцію доставки пенсій і відповідно посадові особи перелічених вище учасників правовідносин. Слід звернути увагу й на те, що законність у пенсійних правовідносинах гарантується й тим, що виконавчі органи Пенсійного фонду мають право

накладати на посадових осіб, які вчинили правопорушення, адміністративні стягнення в разі: 1) приховування (зниження) суми заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески; 2) порушення встановленого порядку нарахування, обчислення та строків сплати страхових внесків; 3) неподання відомостей про обставини, що спричиняють зміни юридичного статусу страхувальника та ін. [23]. У розглянутих вище ситуаціях посадові особи, винні в порушенні законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Своєю чергою, Пенсійний фонд та його органи також несуть відповідальність за правопорушення, зокрема за шкоду, заподіяну особам внаслідок несвоєчасного або неповного призначення (перерахунку) та виплати пенсій.

Отже, у випадках порушення права на пенсію державний службовець, як і будь-яка інша застрахована особа в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, має право на державний захист. Проте на нашу думку, на сьогодні в Україні не є можливою реалізація гарантування в повному обсязі, оскільки, як уже зазначалося раніше, законодавча база пенсійного забезпечення характери-

зується безсистемністю та фрагментарністю, а крім того, органи законодавчої та виконавчої влади дуже часто змінюють положення законів, створюючи умови для порушення інтересів громадян щодо питань пенсійних виплат. Не менш суттєвою вадою є й відсутність реальної відповідальності держави в особі Пенсійного фонду за матеріальну та моральну шкоду в разі безпідставної відмови, неправильного або несвоєчасного призначення (виплату) пенсії, помилки в документах стосовно страхового стажу, розміру заробітної плати, сум страхових внесків та інших обставин, що впливають на величину та вид пенсійного забезпечення тощо. Крім того, ефективним напрямком розвитку та вдосконалення юридичних гарантій права на пенсію є й установлення збалансованості правових засобів у забезпеченні законної реалізації прав і свобод (закріплені норми межі прав; конкретизація свобод та обов'язків громадянина, юридичних фактів, із якими пов'язана їх реалізація; удосконалення процесуальних форм здійснення прав, засобів примусу та стимулювання правомірної реалізації прав і свобод тощо). Прийняття будь-яких правових норм у цій сфері має узгоджуватися з конституційними положеннями держави та відповідати міжнародним правовим нормам.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Охотский Е. В.* Государственная служба: теория и организация : [курс лекций] / Под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону, 1998. – 640 с.
2. *Словник української мови.* – Т. 2: «Г–Ж». – К. : Наук. думка, 1971. – 550 с.
3. *Короткий тлумачний словник української мови* / За ред. Д. Г. Гринчишина. – 2-ге вид. – К. : Рад. школа, 1988. – 320 с.
4. *Мицкевич А. В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 21–25.
5. *Алексеев С. С.* Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит, 1983. – 234 с.
6. *Конституционные права и обязанности советских граждан* / А. П. Таранов, И. А. Тимченко, Г. И. Чангули, Н. Г. Шуклина. – К. : Наук. думка, 1985. – 248 с.
7. *Погребной И. М.* Теория права : [учеб. пособ.] / И. М. Погребной, А. М. Шульга. – Харьков : Ун-т внутр. дел, 1998. – 148 с.

8. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 26–30.
9. Советское государственное право / Под ред. А. И. Лепешкина. – М. : Юрид. лит., 1971. – 468 с.
10. Уржинский К. П. Гарантии права на труд / К. П. Уржинский. – М. : Юрид. лит., 1984. – 200 с.
11. Волинка К. Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
12. Мозохина А. Г. Свобода личности и основные права граждан в социалистических странах Европы / А. Г. Мозохина. – М. : Наука, 1965. – 211 с.
13. Брянский А. Ф. Роль общественных организаций в осуществлении прав и свобод граждан / А. Ф. Брянский // Советское государство и право. – 1964. – № 6. – С. 21–24.
14. Смирнов О. В. Природа и сущность права на труд / О. В. Смирнов. – М. : Юрид. лит., 1964. – 185 с.
15. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1748.html>
16. Керимов Д. А. Обеспечение законности в СССР / Д. А. Керимов. – М. : Госюриздат, 1956. – 172 с.
17. Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А. Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1963. – 325 с.
18. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : [монографія] / М.І. Іншин. – Харків, 2010. – 685 с.
19. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посіб.] / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
20. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.
21. Загальна декларація прав людини, прийнята в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
22. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права від 16.12.1966 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042)
23. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
24. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

**Гурик А. Ю. Гарантії забезпечення права на пенсію державних службовців**

У статті з'ясовано сутність, значення та особливості гарантій пенсійного забезпечення державних службовців.

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, гарантії, державний службовець.

**Гурик А. Ю. Гарантии обеспечения права на пенсию государственных служащих**

В статье выяснены сущность, значение и особенности гарантий пенсионного обеспечения государственных служащих.

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, гарантии, государственный служащий.

**Gurik A. Guarantees of providing of right on the pension of civil servants**

In the article there is analysis of essence, role and peculiarities of office employees' pension providing guaranties.

**Key words:** pension providing, guaranties, civil servant.