

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.7>**К. Г. Шаповалова**

доктор філософії з галузі «Право»

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» ВІД 10.12.2015 № 889-VIII ЩОДО СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано теоретико-правову проблему правового регулювання соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України, яка полягає, по перше у невизначеності доктринальних підходів щодо визначення поняття соціальний захист, і, як слідство, у недосконалому чинному законодавстві щодо врегулювання відносин соціального захисту державних службовців. Розкрито проблему невиконання на практиці деяких із закріплених чинним Законом України «Про державну службу» соціальних гарантій державних службовців. Деталізовано її зміст та специфіку. Запропоновано аргументацію щодо шляхів її вирішення. Сформульовано конкретну законодавчу пропозицію.

Досліджуючи проблеми правового регулювання соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України, у статті зазначається, що здебільшого норми Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII відповідають європейським принципам та належним чином врегульовують основні питання державної служби. Але з іншої сторони, окремі положення даного нормативно-правового акту, у тому числі й пов'язані із регулюванням соціального захисту державних службовців, потребують суттєвого удосконалення. Саме це в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України і обумовлює необхідність дослідження теоретико-практичних проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців.

У статті йдеться про дослідження проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців протягом усього періоду формування вітчизняної системи державної служби, не лише у контексті проблем чинного на сьогодні Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, а й у контексті проблем Законів України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII та від 17.11.2011 № 4050-VI. Зазначається, що сучасні умови мають безпосередній вплив на визначення окремих недоліків чинного Закону України «Про державну службу». Наголошується на складності нормативно-правового врегулювання соціального захисту державних службовців, так як інститут соціального захисту державних службовців складає: оплату праці, різноманітні заохочення за сумлінну працю, відпустки; соціально-побутове забезпечення; пенсійне забезпечення і грошова допомога тощо. Очевидною є складність забезпечення якості правового регулювання кожного із них.

**Ключові слова:** практична проблема, соціальний захист, державні службовці, державна служба, соціальне законодавство.

**Постановка проблеми.** Досліджуючи проблеми правового регулювання соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України, варто взяти до уваги, власне, недосконалість чинного законодавства, яким врегульовується соціальний захист державних службовців. Хоча із однієї сторони зміст Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] відповідає європейським принципам та належним чином врегульовує основні питання державної служби, із іншої сторони,

окремі положення даного нормативно-правового акту, у тому числі й пов'язані із регулюванням соціального захисту державних службовців, потребують суттєвого удосконалення. Саме це в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України, на нашу думку, обумовлює необхідність дослідження теоретико-практичних проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань, пов'язаних із проблемами правового регулювання соціального

захисту державних службовців за часи незалежності України, здійснювали такі дослідники, як: В.М. Андріїв, В.А. Багрій, В.В. Безусий, Л.Л. Богачова, К.В. Бориченко, Ю.А. Ведерніков, А.М. Гриненко, Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, З.Д.. Калініченко, М.С. Кельман, Ю.М. Кириченко, А.М. Колодій, І.П. Кринична, О.М. Кураків, Р.П. Луцький, В.В. Москаленко, П.М. Рабінович, І.А. Сердюк, Н.М. Стаховська, Б.І. Сташків, Б.С. Сличинський, Р.М. Тимофіїв, В.Д. Ткаченко, Д.О. Харечко, М.Є. Хоружий, М.В. Цвік, І.С. Ярошенко та багато інших науковців. Проте, по-перше, дослідження проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців здійснювалось протягом усього періоду формування вітчизняної системи державної служби, а тому у працях вищеперерахованих науковців питання теоретико-практичних проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців досліджувались вітчизняними науковцями не лише у контексті проблем чинного на сьогодні Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], а й у контексті проблем Законів України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [2] та від 17.11.2011 № 4050-VI [3], тобто нормативно-правових актів які наразі втратили чинність. По-друге, важливо дослідити дане питання у розрізі сучасних умов інформаційних комунікацій та євроінтеграції України, адже сучасні умови мають безпосередній вплив на визначення окремих недоліків Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] саме як теоретико-практичних проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців. По-третє, як нами встановлено, соціальне забезпечення державних службовців складають оплата їхньої праці, різноманітні заохочення за сумлінну працю, щорічні та додаткові відпустки; соціально-побутове забезпечення; пенсійне забезпечення і грошова допомога тощо. В умовах, коли інститут соціального захисту державних службовців складається з такої кількості елементів, очевидною є складність забезпечення якості правового регулювання кожного із них. Тому важливо, щоб вітчизняні науковці звертали увагу на проблематику правового регулювання соціального захисту державних службовців загалом, а також на проблеми правового регулювання окремих елементів соціального захисту державних службовців.

**Мета статті** – дослідити правову проблематику інституту соціального захисту державних

службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи зміст Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], інших актів вітчизняного законодавства та праць вітчизняних науковців, ми прийшли до висновку, що вагомою практичною проблемою є неможливість виконати на практиці деякі із закріплених Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] соціальні гарантії державних службовців.

Передусім мова йде про забезпечення державних службовців службовим житлом, що гарантовано частиною 1 статті 54 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1].

Стаття 47 Конституції України [4] встановлює, що кожен громадянин має право на житло, а держава, в свою чергу, створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Щодо державних службовців для створення нормальних умов життєдіяльності державних службовців дана конституційна гарантія доповнюється правом отримати у тимчасове користування службове житло. Втім, на даному етапі її практична реалізація є неможливою. Для того, щоб знайти найбільш оптимальний шлях для вирішення цієї проблеми, пропонуємо проаналізувати те, яким чином питання забезпечення державних службовців службовим житлом врегульовувалось після 1991 року.

Ще Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [2] було передбачено забезпечення державних службовців житлом у встановленому порядку із державного фонду (стаття 36). При цьому, коли ми ведемо мову про першу редакцію даного нормативно-правового акту, окрім цього державні службовці, які потребували поліпшення житлових умов, мали право на земельну ділянку та на безвідсотковий кредит на строк до 20 років для індивідуального і кооперативного житлового будівництва або для придбання квартир чи індивідуальних жилих будинків. Втім, практична реалізація даних соціальних гарантій також була унеможливлена відсутністю відповідних правових порядків надання соціального захисту державним службовцям. Зокрема, щодо коштів для поліпшення житлових умов державним службовцям в Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [2] йшла мова про

те, що умови надання кредиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Втім, відповідна Постанова Кабінету Міністрів України № 182 [5], якою було затверджено Порядок надання державним службовцям, які, відповідно до законодавства, потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків, була прийнята лише 18.02.2004 р., та зберігала свою чинність до 27.11.2019 р. [6]. Але при цьому, варто звернути увагу на деякі положення цього порядку. У відповідності до пункту 1 Порядку надання державним службовцям, які, відповідно до законодавства, потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків [5], поліпшення житлових умов державних службовців мало відбуватись за рахунок коштів Державного бюджету України. Втім, як відзначає з даного приводу Д.О. Харечко, жодного разу з 2004 року в Державному бюджеті України не передбачалось коштів на реалізацію безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків шляхом компенсації відсоткової ставки за користування кредитом [7, с. 115]. Тобто, по суті Порядок надання державним службовцям, які, відповідно до законодавства, потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків [5] реально не діяв. В 2007 році було здійснено спробу вирішити цю проблему. В пункті 1 Указу Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20.09.2007 № 900/2007 [8] з-поміж іншого мова йшла і про «удосконалення порядку надання житла державним службовцям, які потребують поліпшення житлових умов, та запровадження гарантій надання такого житла, а також земельних ділянок для садівництва, впровадження пільгового безвідсоткового кредитування державних службовців на придбання або будівництво житла, передбачити фінансування відповідних видатків у повному обсязі з 1 січня 2009 року». Втім, по-перше, норми даного Указу мали декларативний характер, а, по-друге, вищенаведене зобов'язання так і не було реалізоване до моменту втрати чинності цим Указом [1].

У новому Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] гарантія забезпечення державних службовців житлом набула іншого змісту. Як нами було відзначено раніше, частина 1 статті 54 цього нормативно-правового акту передбачає, що державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло. По-перше, погодимось із Д.О. Харечком у тому, що у змісті цього нормативно-правового акту не отримали свого логічного продовження новели щодо покращення житлових умов державних службовців, зокрема ті, які мали бути прийняті згідно із Указом Президента України «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20.09.2007 № 900/2007 [7, с. 115]. По-друге, частина 1 статті 54 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] передбачає, що порядок надання державним службовцям службового житла має бути визначений Кабінетом Міністрів України, втім наразі він так і не був прийнятий.

Тобто, по суті має місце та сама проблема, яка була характерною ще реалізації права на соціально-побутове забезпечення державних службовців за Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [2]. Не змінилась ситуація і щодо можливостей держави забезпечити усіх державних службовців, які того потребують, службовим житлом. Малоімовірно, що в сучасних умовах Операції Об'єднаних сил та загрози повномасштабної війни в Державному бюджеті України можуть знайтись кошти на реалізацію даного напряму соціального захисту державних службовців. На нашу думку, це негативним чином відображається на мотивації державних службовців та призводить до відтоку молодих та висококваліфікованих професіоналів до приватного сектору. Також, в сучасних умовах інформаційних комунікацій вважаємо проблемним закріплення на законодавчому рівні соціальних гарантій, які держава не може забезпечити. По суті, право на службове житло є тією гарантією, яка відрізняє професійний соціальний захист державних службовців від соціального захисту громадян, працевлаштованих в інших сферах. Проте, не зважаючи на задеклароване право, на практиці державні службовці позбавлені цієї можливості. Тож, вирішення цієї проблеми ми вбачаємо у виключенні зі змісту Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] частини 1 статті 54,



оскільки малоімовірно, що найближчим часом наша держава вирішить проблему фінансування даного напрямку соціального захисту державних службовців. У такому разі, зміст статті 54 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] матиме наступний вигляд:

«Стаття 54. Соціально-побутове забезпечення державних службовців

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

Порядок надання та розмір такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України».

**Висновки і пропозиції.** Вважаємо, що в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України задекларовані державою соціальні гарантії державних службовців мають відповідати соціальним гарантіям, які реально забезпечуються на практиці. Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань є реально прийнятним Кабінетом Міністрів України нормативно-правовим актом [10]. Відповідно, матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань є видом професійного соціального захисту державних службовців, який реально їм надається на практиці. Тому, на наше переконання, забезпечення державних службовців службовим житлом має бути виключене зі змісту Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1].

Підсумовуючи аналіз практичних проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців зробимо наступні висновки. Так, в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України важливо, щоб зміст норм законодавства відповідав реальним можливостям держави забезпечувати їх виконання на практиці.

#### Список використаної літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. ст. 43.

2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52, ст. 490.
3. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. ст. 273.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
5. Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2004 № 182. *Офіційний вісник України*. 2004 р. № 7. стор. 26, стаття 401, код акта 27831/2004.
6. Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2004 р. № 182: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 978. *Офіційний вісник України*. 2019 р. № 97. стор. 100, стаття 3209, код акта 96999/2019.
7. Харечко Д.О. Проблеми застосування нормативно-правового механізму щодо забезпечення житлом окремих категорій громадян. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 1. С. 110–118.
8. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 № 900/2007. *Урядовий кур'єр* від 26.09.2007. № 176.
9. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 05.06.2020 № 214/2020. *Офіційний вісник України*. 2020 р. № 53. стор. 12, стаття 1641, код акта 99697/2020.
10. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 500. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 65. стор. 44, стаття 2191, код акта 82810/2016.

#### **Shapovalova K. H. Peculiarities of the application of the Law of Ukraine “On Civil Service” dated 10.12.2015 No. 889-VIII regarding social guarantees of civil servants**

*The article analyzes the theoretical and legal problem of the legal regulation of social protection of civil servants in the modern conditions of information communications and European integration of Ukraine, which consists, first, in the uncertainty of doctrinal approaches to the definition of the concept of social protection, and, as a consequence, in the imperfection of the current legislation on the regulation of social relations protection of civil servants. The problem of non-fulfillment in practice of some of the social guarantees of civil servants enshrined in the current Law of Ukraine «On Civil Service» has been revealed. Its content and specifics are detailed. Argumentation regarding the ways of its solution is offered. A specific legislative proposal has been formulated.*

*Investigating the problems of legal regulation of social protection of civil servants in the modern conditions of information communications and European integration of Ukraine, the article notes that for the most part the norms of the Law of Ukraine «On Civil Service» dated 10.12.2015 No. 889-VIII correspond to European principles and properly regulate the main issues of civil service. But on the other hand, certain provisions of this normative legal act, including those related to the regulation of social protection of civil servants, need significant improvement. It is this, in the modern conditions of information communications and European integration of Ukraine, that determines the need to study the theoretical and practical problems of legal regulation of social protection of civil servants.*

*The article deals with the study of the problems of legal regulation of social protection of civil servants during the entire period of the formation of the national civil service system, not only in the context of the problems of the currently valid Law of Ukraine «On Civil Service» dated 10.12.2015 No. 889-VIII, but also in the context of the problems Laws of Ukraine «On Civil Service» dated 12/16/1993 No. 3723-XII and 11/17/2011 No. 4050-VI. It is noted that modern conditions have a direct impact on the determination of individual shortcomings of the current Law of Ukraine «On Civil Service». The complexity of the regulatory and legal regulation of social protection of civil servants is emphasized, as the institute of social protection of civil servants consists of: wages, various incentives for conscientious work, vacations; social security; pension provision and cash assistance, etc. The difficulty of ensuring the quality of legal regulation of each of them is obvious.*

**Key words:** *practical problem, social protection, civil servants, civil service, social legislation.*