

9. Полянський Ю.Є., Долежан В.В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: навч. посібник. О.: Юрид. л-ра, 2003. 248 с.

10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року, з останніми змінами. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.

УДК 342.9

СЕВОСТЬЯНОВА Н.І.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Проаналізовано види завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Ключові слова: мета, завдання, правове регулювання, соціальне забезпечення, публічна служба.

В статті раскрыта сущность цели правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине. Проанализировано виды задач правового регулирования социального обеспечения публичной службы в Украине.

Ключевые слова: цель, задачи, правовое регулирование, социальное обеспечение, публичная служба.

In the article revealed the essence of the objective of legal regulation of social security of public service in Ukraine. The types of tasks of legal regulation of social security of public service in Ukraine are analyzed.

Key words: purpose, tasks, legal regulation, social security, public service.

Вступ. Соціальне забезпечення публічної служби покликане гарантувати якісні умови для незалежного виконання службових обов'язків та сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Одним із основних критеріїв успішності політики соціального забезпечення публічної служби є її результативність, тобто забезпечення високого рівня її кадрового складу та його роботи в інтересах держави, на що і спрямовується встановлення відповідного соціального пакету. Досягнення результативності є можливим за умови чіткого планування, що включає, зокрема, визначення мети і завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Категорія «мета» позначає передбачення бажаного результату діяльності, що полягає у пошуку засобів та способів його досягнення. Важливість встановлення мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні полягає у тому, що шляхом визначення згаданої категорії відбувається завчасна побудова комплексу дій, які варто здійснити у цьому процесі. Саме для цього у науці передбачено існування категорії «завдання», що встановлюється для забезпечення досягнення мети. Завданнями правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є сукупність дій, які необхідно виконати для досягнення мети функціонування даного інституту і звернення до аналізу цього питання також є актуальним. Усе значене засвідчує важливість встановлення кожного із елементів, що сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання досліджуваного інституту.

За умов реформування інституту публічної служби в нашій державі актуальним є запозичення існуючих на сьогодні теоретичних прогалин. Аналіз наукової літератури засвідчив, що

кожному із виділених нами питань фактично не приділено уваги у працях вітчизняних науковців, що також актуалізує необхідність їх аналізу. Серед вітчизняних науковців, які здійснили теоретичний вклад в дослідження цього питання, підкреслимо внесок таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, В.Б. Битяк, Н.Б. Болотіна, М.І. Іншин, Ю.В. Іщенко, А.В. Кірмач, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин, В.П. Тимошук, М.М. Шумило та інших. Проте їх внесок є загальнотеоретичним, оскільки здебільшого у працях, присвячених публічній службі, питання мети і завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні не розглядається взагалі.

Метою правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є виконання комплексу дій для задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина і професіонала та членів його сім'ї, вирівнювання особистих доходів, встановлення гідного рівня їх життя та підтримання особливого соціального статусу.

Із наведеної дефініції можна зробити висновок, що мета є статичною категорією, яка потребує вживання конкретних дій. Їх визначення відбувається шляхом формулювання завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

У науковій та енциклопедичній літературі завдання тлумачаться як «динамічна категорія, яка об'єднує все те, що необхідно зробити для досягнення поставленої мети» [1, с. 136] та як «наперед запланований для виконання обсяг роботи, справа» [2, с. 378]. Як і категорія мети, завдання мають ознаки планування, тісно пов'язані із нею та спрямовані на її виконання. Це свідчить про те, що результативність соціального забезпечення публічних службовців може бути забезпечена лише у тому разі, коли весь алгоритм його реалізації є заздалегідь встановленим і виконується відповідними суб'єктами.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що як завдання соціального забезпечення громадян, так і завдання соціального забезпечення публічних службовців на науковому рівні фактично не досліджувались взагалі. Доцільно відзначити позицію О.М. Ярошенка, який виділив усього одне завдання соціального забезпечення громадян, яке доцільно тлумачити і як завдання правового регулювання соціального забезпечення. Це – регламентація суспільних відносин у сфері матеріального забезпечення й соціального обслуговування незахищених верств населення: пенсіонерів, інвалідів, громадян похилого віку, безробітних, хворих, самотніх громадян, сімей з дітьми, малозабезпечених сімей, осіб, постраждалих внаслідок техногенної катастрофи або стихійного лиха тощо [3, с. 19]. І хоча правова природа цієї позиції є радше захисною, аніж забезпечувальною, проте таке формулювання є вдалим, оскільки дозволяє належно встановити сутність досліджуваного явища. Під час виділення переліку завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні варто відштовхуватись від того, що у їх основі перебувають ті напрямки забезпечення службовців державою, які є врегульованими нормами чинного законодавства. Звичайно, цьому разі йдеться не про незахищені верстви населення, а про усіх без винятку публічних службовців. Окрім того, варто враховувати сформульовану нами мету правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, а також інші зроблені у цій роботі висновки.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу мети і завдання правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні.

Результати дослідження. Завданням правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні є наперед запланований обсяг роботи щодо реального здійснення цілей мети соціального забезпечення у сфері соціального обслуговування публічних службовців, що одержав регламентацію у встановленому законом порядку та неодмінно має бути виконаним.

Аналіз норм Законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [5], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [6], «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728-III [7], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII р. [8], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII [9] засвідчив, що держава виконує завдання соціального забезпечення публічної служби у таких напрямках:

- матеріальний;
- побутовий;
- професійний;
- пенсійний;
- реабілітаційний;
- рекреаційний;

- ритуальний;
- компенсаційний;
- охоронний.

Із цього можна зробити висновок, що соціальне забезпечення передбачає виконання завдань із задоволення належного рівня реалізації прав публічних службовців у кожному із зазначених напрямків.

Відштовхуючись від встановленої нами мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні та зроблених у даній роботі висновків, до завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні варто віднести такі:

- 1) задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також потреб членів його сім'ї;
- 2) вирівнювання особистих доходів працівників державного та приватного сектору;
- 3) підтримання особливого соціального статусу публічних службовців.

Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що правове регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні виконує дві масштабні групи завдань:

- 1) **Функціональні завдання.** Цю групу становить наперед запланований обсяг роботи, що випливає із мети правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні. Він охоплює такі напрямки роботи:

- задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також членів його сім'ї;
- вирівнювання особистих доходів працівників державного та приватного сектору;
- підтримання особливого соціального статусу публічних службовців;

- 2) **Індивідуальні завдання.** Зазначена група завдань пов'язується із задоволенням належного рівня матеріального, побутового, професійного, пенсійного, реабілітаційного, рекреаційного, ритуального, компенсаційного, охоронного забезпечення задля всебічного розвитку публічного службовця.

Завдання задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також членів його сім'ї полягає у створенні нормативних передумов для гарантування можливості державного службовця реалізувати своє право на соціальне забезпечення. До таких передумов варто віднести встановлення державою у законодавчому порядку відповідних форм соціального забезпечення, їх граничного розміру, порядку нарахування й надання тощо. Окрім того, важливим чинником є урахування інтересів сім'ї публічного службовця під час задоволення потреб. Специфіка діяльності публічного службовця передбачає дію факторів, за яких йому доводиться змінювати місце проживання, матеріальне забезпечення може бути недостатнім для задоволення мінімальних потреб сім'ї, окремі професії публічної служби пов'язані із ризиком життя та здоров'ю – у кожному із зазначених випадків справедливим є надання додаткової допомоги, а їх сім'ї потребують її не менше, ніж самі службовці. Водночас, як вже неодноразово зазначалось нами у даній роботі, держава бере на себе лише мінімальні зобов'язання, які не виходять за межі базових, тобто таких, якими мають бути забезпечені усі громадяни України згідно з нормами Конституції України – це забезпечення житлом, медичним обслуговуванням, пенсіями тощо. Для кожної категорії публічної служби такий перелік базових потреб є індивідуальним, проте у цілому жодна із форм не передбачає наділення предметами розкоші, а лише засобів для росту публічного службовця як професіонала та особистості.

Завдання вирівнювання особистих доходів працівників державного та приватного сектору набуло своєї актуальності внаслідок затяжної соціально-економічної кризи у нашій державі. Україна як держава, що розвивається, та яка є учасником воєнного конфлікту, не спроможна надавати матеріальне забезпечення на рівні із приватним сектором економіки. Натомість встановлення соціального пакету, який пропонує держава, спрямоване на мінімізацію цієї різниці, а у певних питаннях – навіть отримання переваг у порівнянні із іншими категоріями працівників. У статті нами неодноразово відзначався компенсаційний характер соціального забезпечення, який полягає у наданні преференцій натомість наявних обмежень прав та інтересів цієї категорії осіб порівняно із представниками інших професій. Публічні службовці, приступаючи до виконання своїх службових обов'язків, добровільно погоджуються на застосування обмежень, а отже завданням держави є забезпечення додаткових гарантій того, що надання працівниками пріоритету державним інтересам над особистими буде належно компенсовано.

Завдання підтримання особливого соціального статусу публічних службовців полягає у тому, що вони є особами, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави

у конкретній галузі їх діяльності. Такий працівник є відповідальним перед державою за належну реалізацію своїх трудових обов'язків, а держава є зобов'язаною забезпечити службовців усім необхідним та стимулювати їх до високопродуктивної праці. Специфічні трудові обов'язки та виняткові відносини з державою обумовлюють особливість статусу публічних службовців. Його підтримання здійснюється зокрема й шляхом вжиття особливих заходів соціального забезпечення, що не притаманні жодній іншій категорії працівників.

Підсумовуючи аналіз функціональних завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, виділимо такі їх ознаки:

- ця категорія завдань не міститься у правових нормах, проте їх вирішення здійснюється шляхом комплексного прийняття та застосування законодавства про публічну службу;
- усі завдання є пов'язаними між собою, їх об'єднує спрямування до вирішення спільної мети;
- кожне із виділених завдань водночас спрямоване на задоволення як інтересів держави, так і кожного окремого публічного службовця;
- вирішення функціональних завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби водночас стосується широкого кола питань та проблем досліджуваного інституту.

Індивідуальні завдання пов'язуються із задоволенням персональних потреб публічних службовців та членів їх сімей.

Завдання задоволення матеріальних потреб публічних службовців полягає у встановленні на законодавчому рівні виплати додаткових надбавок, допомоги, доплат, премій, винагород тощо, які за своєю сутністю не є оплатою за виконану працю, а виконують функцію стимулювання й заохочення таких працівників. Прикладами вирішення цього завдання є, зокрема, передбачена ч. 5 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] виплата премій, а також ч. 2 ст. 54 матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань. Окрім того, надання публічним службовцям додаткових матеріальних гарантій має суттєвий вплив на зацікавленість кваліфікованих кадрів до вступу на публічну службу та попереджує відтік професіоналів у приватний сектор.

Завдання задоволення побутових потреб полягає у регламентації усіх питань, пов'язаних із забезпеченням житлом, покращенням житлових умов, продовольчим, речовим та іншим забезпеченням публічних службовців, пов'язаним із їх облаштуванням та проживанням. Варто розуміти, що державою для вирішення цього завдання встановлено низку умов, які дозволяють зберігати баланс державних інтересів та приватних. Можливість надання житла усім публічним службовцям у державі відсутня, тому передбачено суттєву диференціацію таких форм соціального забезпечення в залежності від виду публічної служби – починаючи від надання безвідсоткового кредиту дипломатичним службовцям [7] і закінчуючи наданням службового житла суддям [8]. Окрім того, держава бере на себе завдання щодо вирішення інших побутових питань, які передусім стосуються військовослужбовців та проблем, пов'язаних із переведенням таких осіб на нове місце проходження служби.

Завдання вирішення професійних потреб полягає у нормативно-правовому врегулюванні надання публічним службовцям робочого місця, що відповідає вимогам охорони праці, а також забезпечення усіма необхідними заходами для здійснення службових функцій. Наприклад, згідно зі ст. 38 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7] такі особи забезпечуються державою предметами представницької екіпіровки. Вирішення цього завдання водночас сприяє забезпеченню ефективності службової діяльності таких осіб, а також полегшує фінансове навантаження на самих службовців, які наділяються державою усім необхідним.

Завдання надання пенсійного забезпечення публічним службовцям вирішилося шляхом прийняття відповідних норм у спеціальних законодавчих актах та передбачення особливого порядку виходу на пенсію і нарахування сум відповідного забезпечення. Державою взято обов'язок щодо забезпечення працівників пенсіями за віком (наприклад, пенсії державних службовців [4]), за вислугою років (зокрема таке право передбачено для суддів [8]), за втрату годувальника (виділимо у цьому контексті непрацездатних членів сім'ї прокурора або слідчого, які були на його утриманні на момент смерті [5]). Таким чином, держава вирішенням окресленого завдання бере на себе обов'язок утримання не лише чинних публічних службовців та членів їх сімей, а й тих, які з різних причин перебувають на пенсійному забезпеченні держави.

Завдання вирішення реабілітаційних та рекреаційних потреб пов'язано із законодавчим передбаченням можливості надання публічним службовцям та членам їх сімей безкоштовного

медичного обслуговування й санітарно-курортного оздоровлення. Переважна більшість професій державної служби пов'язані із високим рівнем стресонебезпечності, а також характеризуються можливістю безпосередньої загрози життю й здоров'ю таких осіб. Саме тому важливою та актуальною проблемою є необхідність вживання державою відповідних заходів, щоб сприяти охороні здоров'я працівників. Особлива увага держави приділяється зокрема медичному обслуговуванню та санітарно-курортному оздоровленню працівників дипломатичної служби та членів їх сімей [7], поліцейських [6] та військовослужбовців [9]. Водночас щодо інших категорій публічних службовців це завдання вирішується не повністю.

Завдання допомоги сім'ям загиблих публічних службовців реалізовується шляхом прийняття низки норм, присвячених допомозі у здійсненні їх поховання [5], наданні грошового й пенсійного забезпечення особам, які втратили годувальника [6], сприянні отримання освіти дітьми загиблих чи визнаних судом безвісно зниклими публічних службовців [6] тощо. Варто розуміти, що допомога надається не усім без винятку сім'ям, а лише у разі загибелі публічного службовця внаслідок виконання службових обов'язків. Тобто держава бере на себе відповідні зобов'язання й виконує завдання стосовно публічних службовців і членів їх сімей, які проходять службу на посадах, що характеризуються підвищеним рівнем небезпеки для життя та здоров'я таких осіб.

Завдання компенсації шкоди життю і здоров'ю публічних службовців вирішується шляхом встановлення державою соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та створення відповідного фонду. Компенсації включають виплати за пенсійне страхування, страхування тимчасової втрати працездатності, страхування на випадок безробіття, страхування від нещасних випадків та професійних захворювань тощо [10]. Таким чином, держава у разі настання випадків нанесення шкоди здоров'ю публічного службовця під час виконання службових обов'язків взяла на себе обов'язок вирішити завдання їх матеріального забезпечення у таких випадках.

Завдання охорони життя та здоров'я публічних службовців вирішене шляхом законодавчого передбачення можливості надання захисту окремим категоріям публічних службовців (зокрема, суддів) спеціально створеними охоронними органами (у випадку із суддівською охороною – Службою судової охорони). Окрім того, публічні службовці у встановлених законом випадках наділяються правом на забезпечення засобами захисту [8]. Отже, держава вирішує завдання охорони життя та здоров'я публічних службовців як в індивідуальному порядку, так і шляхом залучення третіх осіб із відповідним обсягом повноважень.

Висновки. Отже, аналіз індивідуальних завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні, засвідчив притаманність їм таких ознак:

- 1) ця категорія завдань вирішується державою шляхом регламентації у нормах спеціального законодавства, зокрема законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» тощо;
- 2) вирішення цієї групи завдань пов'язується із встановленням державою відповідних законодавчих гарантій;
- 3) завдання цієї категорії спрямовуються на вирішення проблемних питань передусім індивідуального характеру;
- 4) індивідуальні завдання правового регулювання соціального забезпечення публічної служби в Україні обумовлюють регламентацію форм соціального забезпечення для кожної категорії публічних службовців.

Підсумовуючи дослідження завдань правового регулювання соціального забезпечення публічної служби України зазначимо, що даний інститут перебуває у тісних зв'язках із іншими суміжними категоріями, такими як мета правового регулювання соціального забезпечення публічної служби України, його гарантії, форми тощо. Аналіз наукової літератури засвідчив відсутність відповідних концепцій, а також низький рівень дослідженості цієї та суміжних категорій. Тому перелік завдань було сформульовано з огляду на комплекс дій для задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала, а також його особистих потреб, вирішення яких здійснюється державою. Значення розробки визначеної моделі полягає у заповненні наукової прогалини, що на сьогодні спостерігається у правовій доктрині нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Коротких А.Ю. Поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції. Митна справа. 2013. № 5(89). С. 134–139.
2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
3. Ярошенко О.М., Барабаш Г.О., Вапнярчук Н.М. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / ред. О.М. Ярошенка. 4-те вид., перероб. і доп. Х.: Право, 2015. 458 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 4. Ст.43.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015 р. № 2–3. С. 54. Ст. 12.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015 р. № 40–41. с. 1970. Ст. 379.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2002 р. № 5. Ст. 29.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст.545.
9. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992 р. № 15. Ст. 190.
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 46–47. Ст. 403.

УДК 342.9

СКРИПА Є.В.

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ
НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ**

У статті розглянуто, як відбувався розвиток правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні. Зазначено, що за період існування незалежної України було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які були покликані забезпечити безпеку руху на автомобільних шляхах України. Відзначено, що більшість із указаних правових актів діють і дотепер. Наголошено, що на сьогодні існує нагальна необхідність прийняття Закону України «Про дорожній рух та його безпеку».

Ключові слова: становлення, розвиток, правові засади, нормативно-правовий акт, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт.

В статье рассмотрено, как происходило развитие правовых основ обеспечения безопасности на автомобильном транспорте в Украине. Отмечено, что за период существования независимой Украины был принят целый ряд нормативно-правовых актов, которые были призваны обеспечить безопасность движения на автомобильных дорогах Украины. Отмечено, что большинство из указанных правовых актов действуют до сих пор. Сделано акцент на том, что на сегодня существует необходимость принятия Закона Украины «О дорожном движении и его безопасности».

Ключевые слова: становление, развитие, правовые основы, нормативно-правовой акт, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт.