

РОЗДІЛ 11

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.72.83>

ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНИХ КОМУНІКАЦІЙ

Шаповалова К.Г.

доктор філософії з галузі «Право»

ORCID ID:0000-0003-4027-7576

ceslii.knu@gmail.com

Шаповалова К.Г. Позитивний досвід Німеччини щодо правового регулювання соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій.

У статті проаналізовано специфіку правового регулювання соціального захисту державних службовців в Німеччині. Наведено головні закони Німеччини у даній сфері. Деталізовано зміст і значення законодавчих положень щодо соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій. Вказано позитивні моменти правового регулювання даної царини у порівнянні з вітчизняним досвідом. Сформульовано перелік пропозицій щодо запозичення таких моментів у національне соціальне законодавство. Це передусім забезпечення їх матеріальних та соціальних потреб, які виникають у зв'язку із тими обмеженнями, яких вони зазнають у зв'язку із виконанням завдань і функцій держави. У зв'язку із тим, що державний службовець у своїй службовій діяльності виконує завдання та функції держави, держава має взяти на себе відповідальність за забезпечення його усім необхідним. Саме тому, принцип утримання, за німецьким зразком, має стати одним із ключових принципів державної служби. Оплата праці державних службовців має стати більш прогресивною та враховувати ширше коло аспектів, які впливають на розмір заробітної плати. Аргументовано вагомість кожної із них для удосконалення правового регулювання соціального захисту державних службовців в Україні.

Соціальний захист державних службовців в Україні лише частково пов'язаний із різноманітними соціальними ризиками. Законодавство європейських держав передбачає дещо вужче коло обмежень, яких зазнають державні службовці, визначає дещо ширше коло соціальних гарантій, питання обмежень та соціальних гарантій є краще збалансованими, та найголовніше – норми законодавства інших держав дозволяють сформувати правильне розуміння сутності соціального захисту державних службовців, як гарантій їх утримання та утримання їх сімей на належному рівні для того, щоб державні службовці професійно виконували свої службові обов'язки. Саме це є ключовою відмінністю у правовому регулюванні соціального захисту державних службовців в Україні та європейських державах, і саме це має бути в першу чергу змінено в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України для подальшого розвитку цього інституту в нашій державі.

Ключові слова: соціальний захист, державні службовці, соціальне забезпечення, державна служба, соціальне законодавство.

Shapovalova K. Positive experience of Germany regarding legal regulation of social protection of civil servants in modern conditions of information communications.

The article analyzes the specifics of the legal regulation of social protection of civil servants in Germany. The main laws of Germany in this area are given. The content and significance of the legislative provisions on the social protection of civil servants in the modern conditions of information communications are detailed. The positive aspects of the legal regulation of this area in comparison with the domestic experience are indicated. A list of proposals for borrowing such points from national social legislation has been formulated. This is, first of all, provision of their material and social needs, which arise in connection with the restrictions they experience in connection with the performance of tasks and functions of the state. In connection with the fact that a civil servant performs tasks and functions of the state in his official activities, the state must take responsibility for providing him with everything necessary. That is why the principle of retention, according to the German model, should become one of the key principles of public service. Remuneration of civil servants should become more progressive and take into account a wider range of aspects that affect the amount of wages. The importance of each of them for improving the legal regulation of social protection of civil servants in Ukraine is argued. Social protection of civil servants in Ukraine is only partially related to various social risks. The legislation of European states provides for a slightly narrower range of restrictions that civil servants are subject to, defines a slightly wider range of social guarantees, the issues of restrictions and social guarantees are better balanced, and most importantly - the legislation of other countries allows forming a correct understanding of the essence of social protection of civil servants, as a guarantee of their maintenance and maintenance of their families at an adequate level for civil servants to perform their duties professionally. This is the key difference in the legal regulation of social protection of civil servants in Ukraine and European countries, and it is this that must be changed first of all in the modern conditions of information communications and European integration of Ukraine for the further development of this institution in our country.

Key words: social protection, civil servants, social security, civil service, social legislation.

Постановка проблеми. В пояснювальній записці до проекту Закону України про державну службу №889-VIII від 10.12.2015 авторами зазначалось, що його зміст розроблювався на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1]. Окрім того, сам проект Закону враховував успішний досвід реформ у європейських країнах, насамперед Республіці Польща [2]. Тобто, зміст чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3], у тому числі й норм, присвячених соціальному захисту державних службовців, розроблявся із урахуванням європейських стандартів та позитивного досвіду окремих європейських країн. Саме тому, вважаємо логічним, що подальший розвиток його положень також доцільно здійснювати на основі досвіду більш розвинених держав. Корисним вбачається досвід таких держав, що також є членами Європейського Союзу і при цьому виділяються навіть з-поміж інших учасників цієї організації своїми високими соціальними стандартами – у контексті нашого дослідження пропонуємо звернути увагу на досвід такої країни, як Федеративна Республіка Німеччина, держави, яка традиційно розглядається вітчизняними науковцями у якості зразка для побудови високоєфективної системи державної служби.

Актуальність дослідження позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України можна пояснити через призму наступних аспектів. По-перше, на сьогодні у науковій літературі нашої держави наявна вкрай незначна кількість праць, присвячених зарубіжному досвіду в цій сфері. У науковій літературі нашої держави наявні праці, присвячені аналізу законодавства про державну службу в зарубіжних країнах. У даному контексті відзначимо внесок таких **науковців**, як: В.А. Багрій, К.К. Баранцева, В.В. Безусий, Т.Ю. Витко, Н.Т. Гончарук, О.А. Губська, М.І. Іншин, А.С. Карпунець, Ю.Ю. Кізілов, А.В. Кірмач, Т.П. Мельничук, А.М. Михненко, Л.С. Мосора, О.Ю. Оболенський, С.М. Озірська, В.М. Олуйко, О.І. Пархоменко-Куцевіл, Л.Л. Прокопенко, Д.І. Сіроха, Т.А. Соколова, Л.С. Стельмашук, В.П. Тимошук, А.О. Чаркіна. Втім, питанням соціального захисту ними приділено не так багато уваги. По-друге, в даній роботі ми встановили, що сучасний стан правового регулювання соціального захисту державних службовців характеризується наявністю деяких проблем, а пошук шляхів їх вирішення пропонуємо здійснювати у тому числі і з урахуванням курсу України до євроінтеграції.

Актуальність звернення до досвіду Німеччини ми можемо пояснити тим, що її система державної служби доволі часто розглядається вітчизняними науковцями, як зразок, за яким має відбуватись реформування державної служби України [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. Але при цьому, соціальний захист державних службовців згідно досвіду цієї держави у вітчизняній науковій літературі є малодослідженим.

Тому, вважаємо, що пошук шляхів для удосконалення правового регулювання соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України варто здійснювати у тому числі й на основі досвіду таких країн, як ФРН.

Обмеження, яких зазнають державні службовці в Німеччині у зв'язку з їх службовою діяльністю є подібними до тих, які є передбаченими вітчизняним законодавством. Наприклад, на державних службовців в цій державі поширюється заборона на страйки [12, с. 15]. Тому, досліджуючи позитивний досвід Федеративної Республіки Німеччина, зосередимо свою увагу передусім на соціальних гарантіях державних службовців в цій державі. Так, основним нормативним актом, що регулює діяльність німецьких чиновників, у тому числі і їх соціальний захист, є Федеральний про державну службу від 5.02.2009 року (Bundesbeamtenengesetz (BBG)) [13]. Серед особливостей досвіду ФРН, пов'язаних із соціальним захистом державних службовців, вітчизняні науковці найчастіше звертають увагу на оплату праці державних службовців Німеччини. Оплата праці державних службовців, як ми вже неодноразово наголошували в даному дослідженні є видом їх соціального захисту, адже державні службовці в Україні, як і в європейських країнах також, позбавлені можливості отримувати прибуток з інших джерел. Саме тому, завдання кожної держави, яка встановлює такі обмеження, полягає у забезпеченні високого рівня оплати державних службовців для того, щоб вони не відчували негативні наслідки від таких обмежень. А отже, досвід держав із високим рівнем матеріального забезпечення державних службовців безумовно є корисним для України.

Оплата праці державних службовців в Федеративній Республіці Німеччина врегульовується нормами іншого спеціального нормативно-правового акту – Федерального закону про заробітну плату від 23.05.1975 року (Bundesbesoldungsgesetz) [14]. Як зазначає із даного приводу І.П. Лопушинський, оплата праці державних службовців в ФРН здійснюється на основі принципу «утримання» – одного із основних принципів статусу чиновника (Sorgepflicht) в цій державі [4, с. 52]. Цей принцип означає, що держава бере на себе відповідальність за забезпечення державного службовця та членів його сім'ї усім необхідним у період його трудової діяльності. Саме тому, оплату праці державного службовця в Німеччині не можна порівнювати із заробітною платою працівників за трудовим договором, адже держава не оплачує не працю державного службовця, а його функцію для держави. Як зазначається у науковій літературі, грошове і соціальне забезпечення державних службовців не є винагородою за виконання службових завдань, а гарантованим утриманням чиновника [12, с. 15]. А тому, оплата праці державного службовця має відповідати його посаді та іншим характеристикам, за якими державний службовець приносить користь державі. Він має бути фінансово незалежним для того, щоб самовіддано працювати на державу та повністю присвятити себе державній службі, не відволікаючись на пошук альтернативних джерел для забезпечення свого існування. Тож принцип утримання, на нашу думку має бути одним із ключових принципів державної служби в усіх країнах, в яких система державної служби побудована схожим чином.

Аналізуючи принципи державної служби, закріплені у частині 1 статті 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3], зробимо висновок, що такий принцип у вітчизняному законодавстві відсутній, на відміну від принципів професіоналізму, патріотизму чи добросовісності. Із цього, слідє висновок, що держава, визначаючи конкретні вимоги до особи державного службовця, зі своєї сторони не виконує ті обов'язки, які вона має забезпечувати, а саме щодо утримання державного службовця на тому рівні, щоб він мав можливість ефективно та самовіддано виконувати свої посадові обов'язки. Вважаємо, що перелік принципів державної служби має бути доповнений принципом утримання, що значно удосконалив розуміння сутності соціального захисту державних службовців та в майбутньому може дати поштовх його розвитку. Пропонуємо доповнити частину 1 статті 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] новим пунктом 11 наступного змісту:

«1. Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

[...] 11) утримання – обов'язок держави взяти на себе відповідальність за забезпечення соціального захисту державного службовця та членів його сім'ї матеріально під час виконання ним завдань і функцій держави, і забезпечити оплату праці державного службовця, яка відповідає займаній посаді та забезпечує можливість повністю присвятити себе виконанню службових обов'язків».

Як відзначається у науковій літературі, оплата праці державних службовців в Німеччині складається із наступних складових: посадовий оклад, територіальна надбавка, надбавка на дітей (в інших джерелах цей елемент також називають «сімейною доплатою» [6, с. 168]), надбавка за вислугу років, надбавка за звання [4, с. 52]. Тобто, правове регулювання заробітної плати державних службовців в Ні-

меччині має схожу структуру до заробітної плати державних службовців в Україні. Частина 2 статті 50 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] також передбачає, що заробітна плата державних службовців складається із посадового окладу, надбавки за вислугу років та надбавки за ранг. Окрім перерахованих складових, державні службовці також претендують на низку премій і надбавок за ефективність праці протягом календарного року у розмірі, який не перевищує 15% від загального окладу службовця [5, с. 57]. Тобто, у даному контексті також спостерігаємо схожість оплати праці державних службовців в Україні та Німеччині.

Щодо відмінностей у структурі заробітної плати державних службовців ФРН та України, звернемо увагу на наступні моменти. Територіальна надбавка обумовлена специфікою адміністративно-територіального поділу Німеччини, яка складається із 16 земель. Відповідно, специфіка федеративного устрою обумовлює те, що на кожній землі може прийматись спеціальне законодавство (як відзначає В.В. Безусий, для оплати праці на кожній із земель прийнято власний земельний закон, який не повинен суперечити федеральному [5, с. 57]), кожна із земель має різні фінансові можливості, на заробітну плату державних службовців можуть впливати інші фактори. А тому заробітна плата державних службовців на кожній із земель може зазнавати змін. На іншій особливості структури заробітної плати державних службовців в ФРН, а саме надбавці за дітей чи сімейній доплаті, пропонуємо зупинитись детальніше.

Як зазначає П.П. Гейвах, сімейні надбавки державним службовцям здійснюються на двох рівнях. На першому рівні, надбавки до посадового окладу одержують одружені державні службовці, овдовілі державні службовці, розлучені державні службовці, які мають зобов'язання перед колишнім чоловіком чи дружиною щодо утримання, або ж одружені державні службовці, які мають зобов'язання щодо утримання інших осіб. На другому рівні отримують надбавки до посадового окладу такі державні службовці, у яких є діти. При чому, за кожну наступну дитину державний службовець отримує більшу надбавку [6, с. 168-169]. На нашу думку, наявність таких надбавок до посадового окладу є цілком логічною, і даний досвід, особливо у частині надбавок за дитину, міг би бути використаний вітчизняним законодавцем. Кожна дитина створює для державного службовця додаткові фінансові зобов'язання, потребує його часу та уваги. Очевидно, що після народження дітей державний службовець потребує додаткових фінансових та соціальних гарантій від держави, і така доплата до посадового окладу дійсно могла б частково вирішити цю проблему. Тому, на нашу думку, відповідні зміни мають бути внесені до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3].

Передусім, частина 2 статті 50 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] має бути доповнена пунктом 3-1, яким ми визначимо додатковий елемент структури заробітної плати державних службовців:

«[...] 2. Заробітна плата державного службовця складається з:
[...] 3¹) надбавки за сімейний стан [...]».

Після запровадження нового виду надбавки до посадового окладу державного службовця важливо регламентувати визначення її розмірів та порядок виплати. Тому відповідні зміни мають бути внесені також до статті 52 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3]. Пропонуємо доповнити її новою частиною 2-1 наступного змісту:

«[...] 2¹. Надбавка за сімейний стан на державній службі встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за першу дитину, 5 відсотків за другу дитину та 8 відсотків за кожну наступну дитину, але не більше 50 відсотків посадового окладу [...]».

Зміст цієї норми є орієнтовним. Розрахунок розміру такої надбавки ми здійснювали із урахуванням того, що державний службовець отримує надбавку у розмірі трьох відсотків за кожен рік служби в рамках доплати за вислугу років. Це означає, що у держави є фінансові можливості забезпечувати такі надбавки. При цьому, даний вид надбавок, як свідчить досвід Німеччини, має бути прогресивним, тобто якщо у державного службовця народжується більше однієї дитини, за кожну наступну він має одержувати більшу надбавку.

Загалом, підсумовуючи здійснене дослідження, зробимо висновок, що позитивний досвід Федеративної Республіки Німеччина у правовому регулюванні соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України для вітчизняного законодавця полягає у наступному:

1. Вітчизняному законодавцю необхідно звернути увагу на принципи державної служби у цій державі. Як нами встановлено в цій роботі, однією із ключових проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців є недостатня увага до питання сутності соціального захисту

державних службовців, його професійного характеру, структури та відмінності від соціального захисту інших категорій працюючих осіб. Соціальний захист державних службовців лише частково пов'язаний із різноманітними соціальними ризиками. Це передусім забезпечення їх матеріальних та соціальних потреб, які виникають у зв'язку із тими обмеженнями, яких вони зазнають у зв'язку із виконанням завдань і функцій держави. У зв'язку із тим, що державний службовець у своїй службовій діяльності виконує такі завдання та функції, держава має взяти на себе відповідальність за забезпечення його усім необхідним. Саме тому, принцип утримання, за німецьким зразком, має стати одним із ключових принципів державної служби.

2. Оплата праці державних службовців має стати більш прогресивною та враховувати ширше коло аспектів, які впливають на розмір заробітної плати. У процесі дослідження ми звернули увагу на те, що опала праці державних службовців в Німеччині є більш прогресивною та може включати значно ширше коло надбавок, аніж це передбачено чинним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3]. Деякі із цих надбавок, передусім надбавка за сімейний стан, на нашу думку мала би привернути увагу вітчизняного законодавця. Народження дитини породжує нові фінансові потреби у будь-яких сімей, не лише в сімей державних службовців. Тому для того, щоб зберігати на державній службі висококваліфіковані кадри та належним чином забезпечувати їх існування, вітчизняний законодавець міг би вивчити досвід ФРН та внести відповідні зміни до законодавства України.

Загалом, підсумовуючи дослідження позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання соціального захисту державних службовців, зробимо висновок про важливість даного питання в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України. Не зважаючи на те, що у цілому зміст та якість вітчизняного законодавства про державну службу є близьким до законодавства європейських держав, у процесі нашого дослідження ми звернули увагу на те, що досить широке коло проблем правового регулювання соціального захисту державних службовців, які виділялись нами у даній роботі, можна вирішити із урахуванням досвіду законодавців інших країн. Законодавство європейських держав передбачає дещо вужче коло обмежень, яких зазнають державні службовці, визначає дещо ширше коло соціальних гарантій, питання обмежень та соціальних гарантій є краще збалансованими, та найголовніше – норми законодавства інших держав дозволяють сформулювати правильне розуміння сутності соціального захисту державних службовців, як гарантій їх утримання та утримання їх сімей на належному рівні для того, щоб державні службовці професійно виконували свої службові обов'язки. Саме це, на нашу думку, є ключовою відмінністю у правовому регулюванні соціального захисту державних службовців в Україні та європейських державах, і саме це має бути в першу чергу змінено в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України для подальшого розвитку цього інституту в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. Офіційний вісник України. 2014 р. № 75. том 1. стор. 83. стаття 2125
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державну службу» (нова редакція). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. ст.43
4. Лопушинський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. І.П. Лопушинський. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4 (8). С. 48–54.
5. Безусий В.В. Специфіка соціального захисту державних службовців в Австрії. Науковий вісник публічного та приватного права. Трудове право; право соціального забезпечення. Випуск 6, 2019. С. 55-59
6. Гейвах П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. №1. С.163-172.
7. Карпунець А.С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2016. № 3 (55). С. 146–154.
8. Марішенкова Т. Державний службовець у Німеччині. Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого 100-річчю державної служби в Україні. Житомир : ЖДТУ, 2018. С. 72–76.

9. Губська О.А. Особливості моделі проходження державної служби в Німеччині. Науковий вісник публічного та приватного права. Міжнародне право. Випуск 6. Том 3. 2017. С. 205-208
10. Корнута, Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини. Проблеми реформування державного управління : зб. наук. пр. К. : Вид-во УАДУ, 2000. С. 129 - 170.
11. Кізілов Ю. Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 57-65
12. Оплата праці працівників державного сектору: міжнародний досвід. Бібліотека державного службовця, НАДС. 2020. 33 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Mignarodniy%20dosvid/oplata-pratsi.pdf> (дата звернення: 21.01.2022)
13. Bundesbeamten-gesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BBG.pdf (дата звернення: 21.01.2022)
14. Bundesbesoldungsgesetz vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html> (дата звернення: 21.01.2022)