

Соколов В.М.,

кандидат юридичних наук,

суддя Касаційного адміністративного суду

у складі Верховного Суду

СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті проаналізовано специфіку механізму забезпечення соціальної безпеки державних службовців. Визначено елементи структури такого механізму. Деталізовано зміст і значення кожного з елементів.

Ключові слова: механізм, соціальна безпека, державні службовці, державна служба, соціальне законодавство.

In the article the specifics of the mechanism of state social security employees are analyzed. The elements of the structure of such a mechanism are determined. The content and meaning of each of the elements are detailed.

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

Науковий розгляд елементів досліджуваного механізму дозволить виділити ті їх ознаки, що роблять кожен із елементів невід'ємним, а сам механізм наділений унікальними способами взаємодії. Водночас сукупність отриманих результатів дасть можливість виділити характерні риси механізму забезпечення соціальної безпеки державних службовців. Вони ілюструватимуть відмінність досліджуваного правового явища, його незалежність від суміжних чи синонімічних понять та вказуватимуть на роль у забезпеченні інституту державної служби, а також у підтриманні належного рівня соціальної безпеки у суспільстві загалом.

Варто вказати, що дослідженням механізму забезпечення, стану соціальної безпеки та особливостей правового статусу державних службовців займалися наступні науковці: Н.В. Бочарова, С.М. Домбровська, О.Ю. Дрозд, Я.В. Єрмоленко, С.В. Заболотна, З.Д. Калініченко, М.А. Кальницька, Н.В. Коленда, І.І. Колосовська, Т.Г. Корж-Ікаєва, М.Ф. Криштанович, О.К. Любимов, О.В. Негодченко, С.М. Онищенко, І.Г. Ошкадеров, М.В. Панченко, С.А. Паршак, О.С. Продаєвич, Н.І. Севостьянова, О.Л. Стасюк, О.Ю. Тиліпська, Р.Т. Чернега, П.О. Шорський, Л.В. Ярмол.

Виділення структури механізму забезпечення соціальної безпеки державних службовців є складним питанням, оскільки він не повинен містити зайвих елементів, які уповільнюватимуть його роботу, водночас кожен із елементів має постійно взаємодіяти з іншими елементами. Як зазначає О.В. Негодченко, до елементів механізму забезпечення слід віднести наступні: «норми права; індивідуальні акти права; юридичні факти; суб'єктивні права й обов'язки; форми організації та методи їх здійснення» [1, с. 202].

Забезпечення соціальної безпеки державного службовця часто пов'язано із дотриманням заборон, наприклад, щодо неправомірного притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення жінки із малолітньою дитиною на інше місце служби. За цих обставин визначити наявність певного юридичного факту неможливо. Механізм забезпечення спрямований на виконання повсякденних юридичних обов'язків працівниками уповноважених органів, а тому встановити конкретний юридичний факт, що визначає його ініціювання, також видається неможливим. Щодо індивідуальних актів права, то вони стосуються підписання наказів про відпустку, надання соціально-побутового забезпечення, однак їх слід віднести до гарантій соціальної безпеки, не виділяючи при цьому окремого елемента, що пояснюється саме

спрямуванням на підтримання реалізації. Спірним є включення до елементів механізму забезпечення суб'єктивних прав, оскільки органи публічної влади, які здійснюють забезпечення, володіють або повноваженнями, або на них поширюються заборони, однак жодних суб'єктивних прав вони не мають. Водночас суб'єктивні права характерні для механізму реалізації як частина правосуб'єктності державного службовця.

Інший підхід застосовує І.Г. Ошкадеров, розподіляючи елементи механізму забезпечення на «нормативні та інституційні». До нормативних він включає «норми міжнародного, конституційного та галузевого рівня», а до інституційних – «системи державних органів й органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та міжнародних організацій» [2, с. 38-40]. При аналізі таких складових у сукупності виникає питання щодо можливості встановити за їх допомогою відмінність між механізмами реалізації, забезпечення та захисту, у яких можуть бути задіяні одні й ті ж органи, однак із різними завданнями. Крім того, дискусійним є питання достатності у механізмі лише нормативного та інституційного елементів. Оскільки механізм має впливати певним чином на суспільні відносини, повинні існувати інструменти саме забезпечення, а не правового регулювання забезпечення, чого не було виділено. Тобто наведений автором підхід потребує значного доповнення тими елементами, які відображали б особливості забезпечення соціальної безпеки державних службовців стосовно інших механізмів.

Схожий підхід використовує О.Ю. Тиліпська, яка, досліджуючи механізм адміністративно-правового забезпечення, поділяє його на «нормативну, гарантійну, функціональну та інституційну підсистеми». До нормативної підсистеми входить «увесь масив нормативно-правових актів»; до гарантійної, відповідно, «сукупність гарантій»; до інституційної належать «міжнародні та національні інституції, які володіють спеціальними повноваженнями»; функціональна підсистема розкривається через «сукупність взаємозв'язків на основі компетенції між елементами уже інституційної підсистеми» [3, с. 126].

Необхідність поділу на підсистеми може обґрунтовуватися наявністю наступної меншої структурної системи із загальним критерієм приналежності до такої підсистеми. Проте автором постійно наголошується на сукупності певних елементів у межах підсистеми, що унеможлиблює їх класифікацію. У даному випадку виникає питання щодо загальної необхідності виділення саме підсистем у межах механізму забезпечення та визначення їх відмінності від звичайних елементів. Так, наприклад, гарантії та норми права можуть бути елементами і без належності до певної підсистеми, адже взаємодія в межах правовідносин проходить між конкретною гарантією та нормою права, а не на рівні підсистеми, яка визначає певну автономність внутрішніх елементів від елементів інших підсистем. Водночас варто погодитись із встановленням функціонального елементу, який і вказує на обов'язковість такої взаємодії та залежність від цього ефективності механізму забезпечення.

До елементів юридичного механізму забезпечення Л.В. Ярмол включає наступні компоненти: «національне законодавство (у тому числі ратифіковані міжнародні документи); юридичні засоби реалізації; юридичні засоби охорони; захисні юридичні засоби» [4, с. 77].

Із наведеного переліку стає очевидним, що автор ототожнює механізм втілення певного права та конкретно механізм забезпечення. Уточнення потребує використання формулювання «юридичний засіб», оскільки диференціація розуміння такого загального терміна може призвести до надмірного звуження елементів або ж невключення до нього правових гарантій чи обмежень. Варто погодитися з тим, що до механізму забезпечення входять не лише норми національного законодавства, але й міжнародні норми. Соціальна безпека є змінною, а міжнародні документи дозволяють спрямувати її зміни в найбільш позитивному напрямі, що є вкрай важливим для державних службовців та пояснюється неможливістю саморегуляції питання їх соціального забезпечення. Щодо юридичних засобів охорони, то їх потрібно доповнити засобами гарантування, контролю, моніторингу та обмеження. Розширення переліку пояснюється потребою охоплення усіх функцій механізму забезпечення.

Досліджуючи соціально-правовий механізм забезпечення, Н.В. Бочарова наводить таку його структуру, як «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які виконують гарантії в межах своїх повноважень; підприємства, які гарантують права їх учасників чи працівників; політичні партії щодо гарантування прав власних членів; органи публічної влади щодо захисту прав; система нормативно-правових актів, які врегульовують порядок їх діяльності» [5, с. 12].

Наведений перелік аналогічно відтворює винятково інституційний та нормативний компоненти, що є недостатнім. Для соціальної безпеки державних службовців роль організацій та підприємств, політичних партій є лише опосередкованою та не може вважатись складовою механізму забезпечення. Це пояснюється постійністю й обов'язковістю забезпечення, а, оскільки діяльність наведених суб'єктів соціального забезпечення має приватний характер та не може постійно підтримуватись державою, то не буде забезпечуватись зазначений її характер. Крім того, уповноважені органи здійснюють не лише гарантування, але й попередження соціальних ризиків та контроль за дотриманням гарантій соціальних прав державних службовців в інших державних органах. Щодо нормативно-правових актів, то вони містять норми права, які закріплюють порядок діяльності уповноважених органів та затверджують державні соціальні програми, а також встановлюють гарантії, заборони та обмеження.

С.М. Онищенко поділяє адміністративно-правовий механізм на такі рівні: «управлінський, нормативний, інституційний та правозастосовний», сукупна діяльність на яких дозволяє «суб'єктам, що не володіють владою, реалізувати свої права на основі єдиних принципів і порядків» [6, с. 128].

Варто погодитися із включенням до досліджуваного механізму управлінського елементу, який і здійснює упорядкування діяльності уповноважених органів у межах єдиної цілі щодо соціальної безпеки, визначає напрями розвитку, державні програми й політики. До суб'єктів, які реалізують управлінський елемент, можна віднести центральні органи виконавчої влади, зокрема Кабмін, хоча забезпечення соціальної безпеки не є для них основним видом діяльності. Спірним можемо вважати визначення спільної мети діяльності наведених рівнів, яка в більшій мірі стосується механізму реалізації, у процесі дії якого уповноважені органи не ініціюють настання суспільних відносин самостійно, а лише сприяють їх втіленню. Щодо єдності принципів, то зазначена мета важлива не лише для державного службовця, який потребує соціального забезпечення, але й для суб'єктів, що забезпечують соціальну безпеку, зменшують ймовірність неправильного тлумачення й різниці в процесі забезпечення в кожному органі.

Досліджуючи складові механізму забезпечення соціальної безпеки, С.М. Домбровська відносить до них наступні: моніторинг економіки; встановлення граничних допустимих показників соціально-економічного характеру; державну діяльність щодо попередження загроз соціальній сфері» [7, с. 29].

Усі з наведених елементів повинні підпорядковуватися певним правилам для систематизації діяльності, її згрупування та правомірному характеру, що включає до обов'язкових елементів норми права. Щодо виділення економічних складових загалом, то для державних службовців вони безпосередньо пов'язані із наявністю у них певного права, такого як використання транспорту чи компенсація плати за оренду житла. Крім того, відсутність їх у механізмі забезпечення жодним чином не вплине на його якість, адже останній пов'язаний із діяльністю уповноважених органів щодо гарантування реалізації соціальних прав державними службовцями, а виплата соціальної допомоги є складовою такої реалізації, завданням же забезпечення є лише постійність виплат.

Н.І. Севостьянова до механізму соціального забезпечення державних службовців відносить такі елементи: «статистичний елемент, який складається із фінансової, нормативної, інституційної та інфраструктурної складової; варіативний елемент, до якого входять матеріальні, професійні, реабілітаційні, пенсійні заходи забезпечення, установлені в чинних нормах права; динамічний елемент, що визначає коло осіб, мету забезпечення та порядок його надання» [8, с. 80].

Аналіз варіативного елементу вказує, що його складові відображають внутрішню класифікацію соціальних прав державного службовця, які спрямовані на надання відпустки, призначення пенсії, підвищення кваліфікації тощо, а тому можуть бути включені до статистичного елементу. Щодо динамічного елементу, то він відображає в більшій мірі сутність механізму, ніж його складові, зокрема в аспектах мети та кола осіб. Крім того, потребує уточнення питання кола осіб, які відносяться до динамічного елементу та кола осіб, які становлять інституційну складову, оскільки для механізму забезпечення участь державного службовця, що потребує соціального забезпечення, не завжди є необхідною, як у випадку із дотриманням державної соціальної політики. Також варто деталізувати зв'язок між інфраструктурою та соціальною безпекою державних службовців. Дійсно, можливість отримати медичні чи освітні послуги, доступність засобів захисту є важливими для забезпечення будь-якого права. Недарма суб'єктом забезпечення виступають й органи місцевого самоврядування, які регулюють рівень соціального забезпечення залежно від потреб конкретної громади чи регіону. Водночас для державних службовців існують і спеціальні способи забезпечення, які не змінюються залежно від регіону, особливо зважаючи на неможливість впливу на загальний рівень соціального забезпечення в іншій державі для дипломатичних службовців, а також опосередкованість впливу інфраструктури на соціальну безпеку державних службовців, який не є визначальним для досліджуваного механізму.

Отже, можна зробити висновок, що механізм забезпечення соціальної безпеки має складну структуру, яка включає наступні елементи:

- 1) норми права щодо забезпечення соціальної безпеки;
- 2) наглядово-управлінську діяльність органів публічної влади та недержавних інституцій;
- 3) забезпечувальну діяльність безпосередніх керівників державних службовців;
- 4) правові гарантії та обмеження.

Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що механізм забезпечення соціальної безпеки державних службовців знаходиться у залежності від стану ефективності соціального захисту та забезпечення в державі загалом. Тому шлях до його удосконалення полягає у покращенні загальнодержавної управлінської діяльності щодо створення належного рівня соціальної безпеки, а також у впливі на комунікацію між органами державної влади для покращення відносин між державними службовцями та, відповідно, використання більш відповідального підходу до виконання ними своїх посадових обов'язків у соціальній сфері.

Не менш важливим є удосконалення підзаконних нормативно-правових актів з метою усунення застарілих термінів та недієвих заходів забезпечення, а також прийняття Стратегії розвитку соціальної безпеки державного службовця, яка визначала б мету та план, зміст соціального стану та способи забезпечення соціальних прав державного службовця згідно із соціальними змінами у суспільстві, а також більш чітко визначала уповноважений орган на таке забезпечення, щоб уникнути ситуації неможливості визначення відповідальної особи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 36 с.
2. Ошкадеров І.Г. Організаційно-правовий механізм забезпечення прав людини та громадянина в умовах правової модернізації. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 6 (1). С. 38-41.
3. Тиліпська О.Ю. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 3. С. 124-128.

4. Ярмол Л.В. Теоретико-правові аспекти юридичного механізму забезпечення свободи вираження поглядів журналістами. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 76-80.
5. Бочарова Н.В. Соціально-правовий механізм забезпечення прав людини: до питання про зміст та структуру поняття. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 33 (1). С. 11-13.
6. Онищенко С.М. Адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2019. 220 с.
7. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». 2015. Т. 254. Вип. 242. С. 28-32.
8. Севостьянова Н.І. Сутність елементів структури соціального забезпечення публічної служби України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2017. № 2 (34). С. 75-82.

УДК 349.2

Шаповал К. Г.,

доктор філософії, Начальник юридичного
управління Головного управління
Держгеокадастру у Полтавській області

ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНИХ КОМУНІКАЦІЙ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сутність соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України. Наведено авторське поняття даного правового явища. Деталізовано зміст правової природи соціального захисту державних службовців в сучасних умовах інформаційних комунікацій та євроінтеграції України.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне законодавство, державний службовець, інформаційні комунікації, євроінтеграція.

In the article the essence of social protection of civil servants in modern conditions of information communications and European integration of Ukraine is analyzed. The author's concept of this legal phenomenon is given. The content of the legal nature of social protection of civil servants in modern conditions of information communications and European integration of Ukraine is detailed.

Key words: social protection, social legislation, civil servant, information communications, European integration.

Виконання державою своєї соціальної функції, належне здійснення правопорядку, проведення оборонних заходів, налагодження дипломатичних зв'язків залежить від того наскільки якісно виконують покладені на них обов'язки державні службовці. Напрямок євроінтеграції вказує на підвищення ролі державного службовця, як особи, що надає послуги населенню від імені держави, що налагоджує довірительні відносини між ними, довіру соціуму до влади. Водночас, не слід й ігнорувати особисті та соціальні потреби державного службовця, які може забезпечити лише держава за допомогою соціального захисту. Тобто, соціальний захист державних службовців виступає, як інструментом забезпечення належного виконання державною, покладених на неї завдань та функцій, так й забезпечення належного рівня добробуту для самого державного службовця.

На сьогодні, тлумачення поняття соціального захисту державних службовців, як і визначення його ознак є доволі дискусійним питанням, що відображає перехід від радянського розуміння ролі держави в соціальному захисті та управлінні державною службою до європейського. Тому, надання трактування соціальному захисту державних службовців із урахуванням останніх