

Ірина Кринична

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСОБЛИВОЇ КАТЕГОРІЇ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу рівня нормативно-правового забезпечення функціонування соціального захисту державних службовців для вирішення питань практичної реалізації комплексу заходів у цій сфері на державному рівні.

Ключові слова: державні службовці, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальний захист та соціальне забезпечення державних службовців, нормативно-правові засади.

Постановка проблеми

☞ Суспільний авторитет і соціальний статус державних службовців внаслідок їх впливу на суспільні процеси мають бути достатньо високими. Для цього уряд створює необхідні умови, вживає низку організаційних, правових, соціальних, економічних заходів та будує таку систему, яка б передбачала високу мотивацію і захищеність державних службовців з метою залучення й утримання на професійній основі найкращих фахівців.

Доля демократичних реформ, закріплення їх соціальної бази щільно пов'язані з розвитком інституту державної служби, тому що, спираючись на нього, держава може забезпечувати економічне і соціальне благополуччя всього населення. Для успішного вирішення цих завдань, вважають зарубіжні аналітики Я. Джейбс і Ст. Синнерстрем, необхідні висококваліфіковані фахівці державної служби, політично нейтральні, захищені законом, суспільством, що діють в ім'я інтересів народу, неупереджені, чесні, відкриті, такі, що уміють спілкуватися і використовувати інформацію, а також ефективно і результативно керувати, але такі цілі важко здійснити через нестабільність положення урядовців. Існуючий суттєвий розрив у рівнях життя підприємців і службовців у ринкових структурах - з одного боку, і більшості чиновників - з іншого, стало головним для уяви про слабку захищеність державних службовців [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

☞ Питання щодо визначення особливостей законодавчого регулювання праці державних службовців розглядалися у роботах В. С. Андреева, В. Б. Авер'янова, М. Г. Александрова, Н. Б. Болотіної, П. А. Буценка, Г. С. Гончарової, В. Я. Гоца, Н. Т. Гончарук, Р. А. Калюжного, О. В. Лавриненка, Л. І. Лазор, К. Ю. Мельника, С. М. Прилипка, С. М. Сєрьогіна, О. М. Ярошенка та ін. Проте, в науковій літературі, в якій аналізується чинне законодавство щодо соціального захисту державних службовців, й досі відсутня загальновізнана думка щодо особливостей нормативно-правового забезпечення соціального захисту державних службовців як особливої категорії соціального захисту суспільства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

☞ Сучасне життя - непередбачувана та складана річ, тому ми не можемо з упевненістю стверджувати, що з нами трапляться завтра чи післязавтра. Навіть найосвіченіша і досить успішна частина суспільства приголомшливо неосвічена в життєво важливих соціальних питаннях і безпорадна в умінні застосовувати навіть

прості соціальні технології для захисту і реалізації своїх прав, свобод, ініціатив і проектів, не говорячи вже про розробку і втілення соціоінженерних проектів. Народ за допомогою всіляких засобів створює для себе ту владу, яка точно відображає рівень соціальної грамотності і соціальних умінь переважаючої частини населення.

В житті кожної людини трапляються випадки, які можуть призвести до тимчасової або постійної втрати працездатності, а саме старість, хвороба, інвалідність, втрата годувальника, народження дитини та ін., що у свою чергу призводить до втрати заробітної плати, яка для багатьох людей є основним засобом існування. Всі ці випадки, попри їхню різноманітність, мають однакові соціальні наслідки для людини, ними обумовлюється потреба в отриманні джерел життєзабезпечення. Враховуючи те, що зазначені випадки прямо впливають на соціальну стабільність суспільства і подолати їх самостійно майже неможливо, держава перебирає на себе певну частку відповідальності за їх настання та утворює систему соціального захисту населення. Державні службовці не є винятком, оскільки державна служба – специфічний вид трудової діяльності, яка відображає багатоаспектність зв'язків людини і суспільства, завдяки яким здійснюється життєдіяльність громадян, розкриття та використання їх здібностей.

Державні службовці - це громадяни України, які реалізують своє конституційне право на працю через працевлаштування до певного державного органу чи інституції, яким необхідний соціальний захист держави у випадку життєвої необхідності. Найважливішою умовою соціальної захищеності особистості в суспільстві є закріплення в нормативних актах її соціальних прав, реалізація яких сприяє забезпеченню задоволення соціальних, життєвих потреб громадян, підвищенню їхнього добробуту і зміцненню принципу соціальної справедливості.

Необхідність існування державної служби і її правового регулювання обумовлена самим існуванням держави з її завданнями і функціями. Весь світовий досвід і стан суспільних стосунків, навіть в країнах з високою культурою демократії, показують, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, державним апаратом і визначуваними ними рамками поведінки. Для того, щоб Україна стала демократичною, соціальною, правовою державою, поза всяким сумнівом необхідний досить потужний, кваліфікований і етичний державний апарат, апарат інших якостей і властивостей, ніж той, що існував до проведення радикальних реформ. Перетворення, що усе більш заглиблюються, а також супутні їм кризисні процеси в державі нестримно міняють його соціальний устрій, ставлять складні й гострі політичні, економічні, правові й духовно-етичні проблеми. У цих умовах особливої ролі набуває державна служба як соціально організуючий інститут, як спеціальний вид управлінської діяльності, тому адекватна кадрова політика держави повинна бути спрямована на формування високопрофесійного і стабільного державного апарату, здатного забезпечити вирішення складних завдань перехідного періоду. Важко оцінювати соціальний захист державних службовців в країні, де третина населення живе за межею бідності і потребує соціальної підтримки держави.

Необхідно відзначити, що причинами негативного ставлення до державної служби були і залишаються пільги та привілеї, які є об'єктивною необхідністю кожної управлінської структури у будь-якому суспільстві. У той же час, привілеї викликають негативні оцінки громадської думки державної служби. Досвід демократично

розвинених зарубіжних країн показує те, що цього достатньо легко уникнути. Для цього необхідно, по-перше, щоб всі привілеї були законодавчо оформлені, по-друге, вони повинні бути відомі всім. І, по-третє, повинен бути дієвим і гласним контроль за спостереженням законодавства про привілеї. При виконанні цих умов їх негативний вплив на моральнісну оцінку державних службовців значно знижується.

Тому, на нашу думку, актуальність проблеми і полягає в тому, що лише наявність сильної соціальної і правової захищеності державних службовців створює умови для залучення і закріплення на державній службі найбільш компетентних і сумлінних громадян, здатних стати сполучною ланкою держави з населенням, обслуговуючи державу та захищати права і законні інтереси населення країни.

Метою роботи є аналіз рівня нормативно-правового забезпечення функціонування соціального захисту державних службовців для вирішення питань практичної реалізації комплексу заходів соціального захисту державних службовців на державному рівні.

Кадровий корпус держави утворюється державними службовцями, які зацікавлені працювати на державній службі саме в державних органах і прагнуть реалізувати себе в управлінській діяльності.

Для реалізації базових інтересів державних службовців необхідно орієнтуватися на більш високі рівні потреб, без задоволення яких закріплення кадрів на державній службі та їхню службу активність не буде забезпечено. На нашу думку, соціальний захист державного службовця, надані йому пільги, повинні зростати за їх вертикальним зростом, так як саме праця керівного складу характеризується підвищеною складністю, напруженістю і відповідальністю не тільки за прийняття особистого рішення, але і за рішення і дії підлеглих, збільшення обсягу завдань, які вирішуються.

Соціальний захист та соціальне забезпечення державних службовців відрізняється від соціального захисту населення в цілому, так як існують дві принципи відмінності: 1) по-перше – бідний і не захищений урядовець не зможе ефективно захищати інших, тому що не буде достатньо працездатний для цього; по-друге – соціальний захист вразливих верств населення розглядається з точки зору задоволення первинних потреб, а соціальний захист державних службовців, не тільки первинних, а й вторинних (службова і професійна кар'єра), більш суттєвих потреб; 2) друга принципова відмінність соціального захисту державних службовців та соціального захисту інших працездатних громадян обумовлена тим, що зайнятий в різних структурах громадянин працює «на себе», у той час як державний службовець не тільки продає свою працю, але і, виконуючи державні функції, відчужує себе в професії, реалізуючи волю держави, а не свою власну, при цьому, на відміну від інших громадян, обмежуються не тільки його конституційні права, але й інші особисті права і свободи. Такі обмеження прав і свобод на користь інтересів суспільства потребують соціальної компенсації.

Соціальні очікування державних службовців, пов'язані з задоволенням саме вторинних потреб, тобто підвищення професійного і посадового статусу, розстановкою кадрів. І в цьому плані, поряд з підняттям іміджу державних службовців, виділяється проблема професійного та особистісного росту державних службовців, а саме: 1) кар'єра службова (вертикальна сторона), тобто підвищення професійного та посадового статусу, пов'язаного з розстановкою кадрів; 2) кар'єра професійна

(горизонтальна сторона), тобто професійно-кваліфікований розвиток, пов'язаний із самоосвітою, навчанням, бажанням кожного дня роботи більш складну роботу [7].

Так, вторинні потреби включають: соціальні потреби в належності до кого-небудь або чого-небудь, у розумінні іншими людьми, в почутті соціальної взаємодії, прив'язаності, підтримці; потреба у визнанні й повазі оточення, в особистих досягненнях; потреба в самовираженні – самореалізації своїх потенційних можливостей та в зростанні як особистості. Основними орієнтаціями державних службовців у процесі реалізації цих повноважень є: характер службово-трудої діяльності; умови виконання функціональних обов'язків; винагорода за виконання і особливо за високоякісне виконання посадових повноважень; просування по службі. Відповідно до цих орієнтацій визначають такі змістовні основи соціально-правового захисту державних службовців: а) підвищення престижності державної служби; б) достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпечення, розміри якого мають підвищуватися з підвищенням кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудої діяльності; в) створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; г) державне страхування, гарантоване високе пенсійне та медичне забезпечення; г) безперервне забезпечення службової перспективи, стабільність службово-трудої відносин, підвищення рівня кваліфікації [7].

Важливим направленням реалізації соціального захисту державних службовців є законодавче закріплення захисних засобів як на державному рівні, так і на рівні суб'єктів країни [8].

Серед найважливіших документів, які регламентують соціальний захист людини і ратифіковані Верховною Радою України, – це Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія та ін. Зокрема, згідно зі ст. 22 Загальної декларації прав людини, «кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримки її гідності та розвитку її особи прав в економічній, соціальній та культурних сферах за допомоги національного законодавства і міжнародної співпраці та відповідно до структури і ресурсів кожної держави». Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права в ст. 9 закріпив положення, що держави, які беруть участь у цьому пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування.

Важливо наголосити на тому, що право на соціальний захист громадян, зокрема державних службовців як категорії зайнятого населення, в нашій державі закріплено на найвищому законодавчому рівні, тобто в Конституції України у ст. 46, а також у таких основних законодавчих актах, як Кодекс законів про працю України, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», інші загальні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. Але державні службовці потребують також диференційного підходу в регулюванні соціального захисту, що впливає безпосередньо зі спеціальних цілей і завдань певного державного органу, характеру службово-трудої функції, специфіки їхнього правового статусу.

Отже, на нашу думку, соціальний захист та забезпечення державних службовців – це сукупність суспільних, правових, економічних, організаційних та технічних

заходів, які мають на меті охорону, підтримку, заступництво та запобігання порушення прав встановлених соціальних стандартів життя державних службовців в умовах дії соціальних ризиків з метою компенсації шкоди, зниження або запобігання їх дії [5].

В свою чергу, соціальний захист державних службовців – це комплекс заходів, спрямованих на створення безпечного соціального середовища державного службовця. А соціальне забезпечення державних службовців – це задоволення специфічних потреб непрацездатних і обмежено працездатних державних службовців та осіб, які припинили службу (колишні службовці), шляхом надання їм соціальних послуг чи задоволення їх життєво важливих потреб у випадках та у межах, визначених Законом [5].

В цьому контексті необхідно розглянути соціальні ризики, які спіткають людину протягом її життя і є соціальними, тому що вони зумовлені суспільним життям. Пріоритет у цій сфері належить Німеччині, де у 1883–1889 рр. було прийнято законодавство О. фон Бісмарка із соціального страхування, яке мало на меті забезпечення ризиків втрати доходів внаслідок непрацездатності.

У структурі соціальних ризиків Ю. Саєнко розрізняє таку ієрархію соціальних ризиків та чинники і фактори їх формування (табл. 1; табл. 2) [6].

Ієрархія соціальних ризиків

№ п/п	Ризик	Характер ризику
1.	Науково-обґрунтований	рекомендаційний
2.	Законодавчий рівень	обов'язковий
3.	Управлінсько-практичний	формально декларується дотримання управлінськими структурами законодавчого ризику (можливий відхід від норм на практиці)
4.	Суб'єктивний	рівень ризику, якого дотримуються суб'єкти на власний розсуд у повсякденному житті)

Чинники і фактори формування суб'єктивного ризику

№ п/п	Чинник (визначає, орієнтує поведінку людини з огляду на суб'єктивне сприйняття ризику)	№ п/п	Фактор (впливає на формування суб'єктивного ризику)
1.	Рівень обізнаності (поінформованості) про рівень об'єктивного ризику	1.	Індивідуалістські (інтернальні) орієнтації, емоційні чи раціональний підхід щодо прийняття рішень
2.	Рівень грамотності (досвіду) щодо оцінки ризику та адекватності поведінки у відповідній ситуації	2.	Патерналістські (екстернальні) орієнтації
3.	Вплив чуток і домислів як самостійної інформації, що знаходиться поза межами науково-обґрунтованого знання та досвіду	3.	Вольовий параметр (здатність приймати вольові рішення)
4.	Вплив ЗМІ, зокрема достовірність, емоційність та періодичність інформування про ризики	4.	Вміння приймати простіші соціальні технології для захисту і реалізації своїх прав, свобод, ініціатив.

На нашу думку, у впливі засобів масової інформації (достовірність, емоційність та періодичність інформування про ризики) необхідно враховувати такий фактор, як вміння приймати простіші соціальні технології для захисту і реалізації своїх прав, свобод, ініціатив, так як кожен об'єктивний ризик трансформується в суб'єктивний, в основі формування якого є науково-обґрунтований ризик, рівень поінформованості людини, рівень грамотності та рівень особистісних орієнтацій. З часом

спостерігається тенденція до розширення традиційного кола соціальних ризиків та встановлення на законодавчому рівні механізму їх забезпечення за визначеними складовими.

Складовими соціального захисту державних службовців є різні його види: запобіжне, побутове, пенсійне, реабілітаційне тощо (рис. 1).

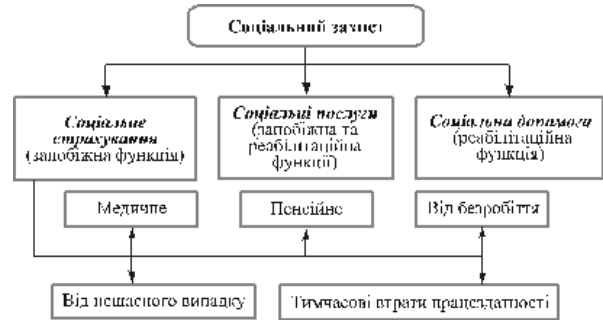


Рис. 1. Складові соціального захисту державних службовців

Так, нормативно-правове підґрунтя соціального забезпечення державних службовців складають: Закон України «Про державну службу», який запроваджує

Таблиця 1

особливий вид державних пенсій – пенсія державного службовця, яка виплачується за рахунок держави згідно зі ст. 37 Закону; Закон України «Про пенсійне забезпечення»; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування», Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283 «Про порядок обчислення стажу державної служби», Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.93 № 1049 «Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади», та деякі інші нормативні акти, а також згідно листа Мінфіну та Мінпраці від 21.09.95 № 05-3209 «Щодо порядку надання матеріальної допомоги працівникам органів державної виконавчої влади» державним службовцям для вирішення соціально-побутових питань може надаватись матеріальна допомога у розмірі середньомісячної зарплати, і це також є одним із видів матеріального забезпечення,

Таблиця 2

який спрямований на поліпшення соціально-побутових умов державного службовця [2; 3; 4].

Водночас, державний службовець, звільнений зі служби у зв'язку із засудженням за умисний злочин, вчинений з використанням його посадового становища, або вчинення корупційного діяння, позбавляється права на одержання пенсії державного службовця. Додатковим видом соціального забезпечення державних службовців є встановлення Законом грошової виплати. У цілому

державні службовці в Україні мають достатньо високий порівняно з іншими категоріями працівників рівень державного соціального забезпечення.

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я, та цими ж закладами вони обслуговуються і після виходу на пенсію.

Соціально-побутове забезпечення державних службовців – визначається ст. 36 розділу VII Закону України «Про державну службу». Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду.

В свою чергу, правовий статус державного службовця складається із наступного: системи прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке право закріплення в нормах права; правового стану державного службовця, що відображає його фактичне положення у взаємовідносинах з суспільством та державою; сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності державного службовця, що встановлюють його правовий стан в суспільстві; законодавчо встановлені державою і взяті в єдності права, свободи і обов'язки державного службовця; вираження правового статусу державного службовця. Це одна із центральних категорій сучасної теорії держави і права, яка визначає правовий статус службовця як частину суспільного явища, а саме правовідносини, які характеризуються постійними змінами умов життя, що потребують якісно нових підходів.

Сутність правового статусу державного службовця визначається як: правове становище державного службовця, організації, установи; співвідносний стан (позиція) державного службовця або групи в соціальній та управлінській системі, що визначаються за рядом ознак, специфічних для них (економічних, професійних, етнічних та інших); сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації, комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів в соціальній системі.

Отже, можна зазначити, що в Україні існує відносно повна правова регламентація мір соціального захисту державних службовців, але залишається недосконалим механізм реалізації законодавчо закріплених положень на державному рівні у сфері державної служби.

Таким чином, аналіз світового досвіду та стану суспільних відносин показує, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, державного апарату і обумовлених ними рамок поведінки. Цілком виправдано одним із пріоритетних завдань кадрової політики вважати створення системи соціального захисту та соціального забезпечення державних службовців як особливої категорії громадян.

Також необхідно зазначити, що особливістю національного законодавства з питань соціального захисту державних службовців є велика кількість та відсутність належної систематизації нормативних актів, які поряд із регулюванням інших відносин, що складаються під час проходження державної служби, регулюють і положення соціального захисту державних службовців.

Література.

1. Варламов К. И. Кадры и социальное управление // Проблемы теории и практики управления, 1992. – №4. – С. 63–68.

2. Закон України «Про державну службу» від 1993. – ВВР. – 1993. – № 52. – С. 490.

3. Закон України «Про пенсійне забезпечення». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Кринична І. П. Соціальний захист та забезпечення державних службовців : Енциклопедія державного управління / І. П. Кринична. – Т.6 : Державна служба / наук.-ред. Колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Соколо та ін. . – 2011. – С.420 – 421.

6. Саєнко Ю. Соціальні ризики // Чорнобиль і соціум (Випуск сьомий) / Відп. ред. Ю. І. Саєнко, Ю. О. Привалов. – К., 2001. – С. 160 – 172.

7. Державна кадрова політика. – М., 1996. – С. 213.

8. Сташків Б. Суб'єкти правовідносин у сфері соціального забезпечення / Б. Сташків. Суб'єкти правовідносин у сфері соціального забезпечення // Право України. – 2003. – № 2. – С. 42.

УДК 35.082.4

Наталія Лукашева

РІВНЕВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНУ ГОТОВНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті подано структуру готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації, де визначені компоненти і критерії оцінювання. На основі результатів проведеного експериментально-діагностичного дослідження подано рівневу характеристику стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації.

Ключові слова: *готовність до професійної діяльності, професійна діяльність державних службовців, глобалізація.*

Важливою передумовою ефективного державного управління на сучасному етапі державотворення є рівень готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. Це пов'язано зі швидкими змінами, що відбуваються як в економічній, так і в культурній, соціальній, морально-етичній та інших складових життя державних службовців, що безпосередньо впливає на стан їхньої готовності до професійної діяльності. Діагностика же стану готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації дає можливість визначити стратегію розвитку персоналу на державній службі; вносити зміни до програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; планувати систему оцінки персоналу на державній службі й т. ін.

За останні десятиріччя об'єктом дослідження науковців галузі державного управління були такі проблемні питання готовності державних службовців до професій-