

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ОБ'ЄКТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

FEATURES LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS AS SUBJECT OF SOCIAL PROTECTION

Безусий В.В.,

*доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У науковій статті розглядається актуальне питання трудового права, а саме особливості правового статусу державного службовця як об'єкта соціального захисту. Також на основі змісту статті зроблені ґрунтовні висновки та висунуті пропозиції щодо розглянутої теми.

Ключові слова: правовий статус, державний службовець, соціальний захист, державні установи, державні службовці.

В научной статье рассматривается актуальный вопрос трудового права, а именно особенности правового статуса государственного служащего как объекта социальной защиты. Также на основе содержания статьи сделаны основательные выводы и выдвинуты предложения по рассматриваемой теме.

Ключевые слова: правовой статус, государственный служащий, социальная защита, государственные учреждения, государственные служащие.

In the scientific article the actual questions of labor law, namely particular legal status of civil servant as an object of social protection. Also based on the content of the article made solid conclusions and put forward proposals on topics considered.

Key words: legal status, civil servant, social security, government agencies, civil servants.

Світова фінансова криза, яка завдала доволі потужний удар по економіці нашої держави, не пройшла і повз державні установи, що виявилось також у скороченнях державних службовців, затримках виплат заробітних плат, позбавленням будь-якого преміювання тощо. В таких умовах набуває додаткової актуальності питання про визначення особливостей правового статусу державного службовця як об'єкта соціального захисту. Тривалий час це питання на державному рівні взагалі не було чітко визначено, що, безумовно, гальмувало позитивне вирішення низки практичних завдань.

Стан наукового дослідження. Питання стосовно визначення особливостей правового регулювання праці та соціального захисту державних службовців, свого часу були предметом досліджень В.С. Андрєєва, С.С. Алексєєва, В.Б. Авер'янова, М.Г. Александрова, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, О.Т. Барабаша, Б.К. Бегічева, Н.Б. Болотіної, П.А. Буценка, В.С. Венедиктова, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, В.В. Жернакова, П.І. Жигалкіна, М.І. Іншина, М.М. Клемпарського, А. Калюжного, Р.І. Кондратьєва, О.В. Лавриненка, І.П. Лаврінчук, Л.І. Лазор, К.Ю. Мельника, Н.М. Неумивайченка, О.М. Обушенка, Ю.П. Орловського, П.Д. Пилипенка, В.І. Прокопенка, С.М. Прильська, В.О. Процєвського, О.І. Процєвського, В.Г. Ротаня, О.Ф. Скакун, Б.С. Стичинського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та інших вчених. Проте як в науковій літературі, так і у чинному законодавстві й досі відсутня загально визнана думка щодо особливостей статусу державних службовців як об'єктів соціального захисту, що

визначає актуальність обраної тематики наукового пошуку та її мету.

Завданням статті є аналіз теоретичних підходів щодо визначення особливостей правового статусу державних службовців як об'єктів соціального захисту.

Наукова новизна статті визначається тим, що у ній на основі аналізу сучасних теоретичних підходів щодо розуміння об'єктів соціального захисту та правового статусу державних службовців визначено особливості останніх як об'єктів соціального захисту, надано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правових актів із зазначених питань.

Виклад основного матеріалу. Взагалі правовий статус особи у суспільстві визначається перш за все сукупністю наданих їй законом прав та обов'язків, системою гарантій їх забезпечення та необхідністю нести відповідальність за порушення останніх. Основою життєдіяльності будь-якої суспільної організації є трудова діяльність людини, що у цивілізованому суспільстві фактично повністю урегульована нормами права. Тому чи не найважливішим фактором визначення правового статусу особи є з'ясування її місця у суспільній організації праці як підґрунті для набуття гарантованого рівня соціального захисту. Одним з видів трудової діяльності є проходження державної служби. Відповідно, зайняті на державній службі працівники наділені певним колом правоможливостей для виконання своїх трудових функцій.

Важливо підкреслити, що законодавче виокремлення статусу державних службовців як об'єктів соці-

ального захисту викликало пожвавлений суспільний інтерес насамперед через надання цій категорії працівників низки переваг матеріального характеру у сфері соціального захисту (доплати за вислугу років, за ранги, умови соціально-побутового та пенсійного забезпечення). Однак, на мій погляд, зазначені пільги є складовою їх правового статусу саме як об'єктів соціального захисту, що насамперед пов'язано з підвищеними вимогами і відповідальністю за належне виконання ними службових повноважень, необхідністю дотримуватись встановлених обмежень.

Особливості правового статусу державного службовця України, регламентовані Законом України «Про державну службу» та цілим рядом інших нормативних актів, які підкреслюють стан суспільних відносин, що склалися в Україні на момент прийняття Закону України «Про державну службу» [1], з урахуванням міжнародного досвіду реалізації статусу державного службовця. Однак дискусії, що точаться навколо статусу державного службовця в Україні, свідчать про певну нестабільність законодавчих норм, зумовлену подекуди і політичним характером відносин, у яких перебуває державний службовець. У той же час і серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики статусу державного службовця і, насамперед, кола осіб, які можуть набувати цей статус. Незважаючи на особливу важливість проблем регулювання статусу державного службовця як об'єкту соціального захисту, їх науковий аналіз ускладнюється у зв'язку з незавершеністю формування законодавчої та нормативно-правової бази, включаючи положення, що стосуються саме прав, обмежень і відповідальності, встановлених у зв'язку з виконанням державними службовцями покладених на них обов'язків, а також правового і соціально-економічного забезпечення діяльності державних службовців.

Необхідно наголосити на тому, що наразі законодавче і нормативне визначення статусу державного службовця як об'єкту соціального захисту у системі органів державної влади, реалізація його положень дещо ускладнена через відсутність реальної системи економічних і соціально-правових гарантій їх професійної діяльності, незавершеність механізму реалізації відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби. Це значно ускладнює здійснення державними службовцями своїх повноважень відповідно до їх професійної компетентності. Це, у свою чергу, ускладнює процес добору на державну службу спеціалістів на основі їх особистих і професійних якостей. Як вказано у Концепції адміністративної реформи в Україні та Стратегії реформування системи державної служби в Україні, найпершим і радикальним заходом реформування державної служби має стати чітке визначення статусу державних службовців [2].

У розвиток зазначених положень необхідно зазначити, що категорія правового статусу державного службовця як об'єкта соціального захисту

походить від більш загальної категорії – правового статусу особистості. Правовий статус особистості – родове поняття, а правовий статус державного службовця – видове. Поняття правового статусу особистості досліджується в межах філософії, соціології, теорії держави і права. У філософському енциклопедичному словнику відзначено, що статус (від лат. status – стан, становище) – соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за рядом ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та ін.). Люди, наділені одним статусом, виявляють ряд подібних особистісних рис, що позначаються як «соціальний тип» особистості. Залежно від того, яку позицію займає людина завдяки природним ознакам (раса, соціальне походження і т.д.) чи завдяки власним зусиллям (освіта, заслуги), розрізняють відповідно «приписаний» і «досягнений» статус [3, с. 488]. Західні соціологи, досліджуючи проблему статусу, спираються в значній мірі на теорію М. Вебера, який, протиставляючи свої погляди історичному матеріалізму, стверджував, що стратифікація суспільства визначається не тільки економічними (доступ до суспільного багатства) і політичними (влада, право), але й соціально-культурними показниками. За Вебером, статус – це спільність становища людей, заснована на специфічному стилі життя, який включає набір звичок, цінностей, вірувань, уявлень про честь та інші психологічні моменти. Кожному стилю життя відповідає більш чи менш висока оцінка (пошана), і люди, добиваючись такої оцінки, засвоюють певні норми і уявлення. Відтак, у соціальному аспекті статус означає сукупність прав і обов'язків. У західній соціології та соціальній психології поняття статусу психологізується. Воно зводиться до уявлень індивіда про власну позицію або уявлень інших про його позицію [4, с. 156]. У політичному енциклопедичному словнику «статус» визначається як сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичне становище особи, державного органу чи міжнародної організації; комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі – один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації [5, с. 400].

У той же час, слід вказати, що безпосередньо питаннями правового статусу особистості більш детально займалися фахівці у галузі теорії права. Зокрема, А.С. Мордовець та В.П. Синюков пишуть: «Проблема правового статусу особистості важлива та багатогранна. Вона порушує всю діалектику відносин людини і суспільства, громадянина і держави, її дослідження дозволяє проникнути (з позиції історії та сучасності) в суть політичних процесів і правових систем, поглибити уявлення про права та свободи людини, про стан правової свідомості, правової культури суб'єктів правовідносин і про зміст останніх, пізнати матеріальні, духовні та інші інтереси індивідів, глибоко дослідити систему гарантій забезпечення прав та свобод людини і громадянина. У науковій літературі розрізняють загально-соціальний статус особистості та його різновиди: релігійний, політич-

ний, економічний, моральний, правовий. Правовим він називається тому, що стан особи в суспільстві визначається юридичними нормами, які опосередковують багаторідні зв'язки людини з соціальним середовищем. У широкому сенсі слова під правовим статусом особистості розуміється юридично закріплений стан людини в суспільстві, її права і свободи, обов'язки і відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. У структуру правового статусу юристи часто включають і такі елементи, як законні інтереси, правові принципи, правовідносини загального (статутного) типу, правосуб'єктність. У вузькому сенсі категорія «правовий статус особи» характеризує обсяг прав і свобод, котрими володіє людина – суб'єкт права. Вони ж (права і свободи) складають основний зміст, ядро правового статусу» [6, с. 480–481]. О.Ф. Скакун вбачає правовий статус особистості у системі закріплених в нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, згідно з якими індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві. На її думку, структура правового статусу особистості може бути подана у вигляді наступних елементів: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [7, с.409]. В.М. Корельський та В.Д. Перевалов позначають: «Правовий статус особистості – це правове становище людини, що відображає її фактичний стан у взаємовідносинах із суспільством та державою» [8, с. 503]. М.М. Рассолов розуміє під правовим статусом сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності особистості, що встановлюють її правове становище в суспільстві. «Державний службовець, суддя, військовослужбовець, студент, шановний громадянин – усе це правові статуси, котрі визначають правове становище конкретних осіб та характеризуються певним набором прав і свобод» [9, с. 217]. М.Н. Марченко доводить, що правовий статус, будучи складовою частиною системи прав, виступає у якості відносно самостійного регулятора суспільних відносин. За допомогою правових установлень держава не прагне просто продублювати, відтворити в юридичній формі існуючу реальність. І в цьому немає ніякої суспільної потреби. Держава може лише впливати і неминуче впливає на соціальні процеси, у тому числі за допомогою правових установлень. Цей вплив може призвести і призводить до прогнозованих соціальних наслідків. При цьому держава здатна створювати ті або інші суспільні наслідки лише в певних межах і, головне, не сама по собі, не довільно, а тільки у взаємодії з іншими об'єктивними і суб'єктивними факторами суспільного життя. Тому було б невірним твердження, що держава дарує права і свободи, адже бути чи не бути тим або іншим з них врешті-решт залежить не тільки від держави. Водночас держава є одним з безумовних факторів, що визначають практичну наявність і реалізацію прав і свобод людини. Причому роль держави у системі факторів, які формують становище людини в суспільстві, практично завжди дуже висока, а залежно від конкретно-історичних умов може бути і вирішальною [10, с. 267]. Взагалі в юридичній літературі цей термін досліджується

головним чином в окремих своїх проявах, пов'язаних, перш за все, з різноманітними носіями статусу [11, с. 5]. Наприклад, статус народного депутата [12, с. 80; 13], статус трудового колективу [14, с. 72], статус державних службовців [15, с. 62], статус слухачів та курсантів вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України [16]. Однак усі ці статуси суб'єктів правовідносин є лише окремим випадком загального статусу особи чи громадянина в суспільстві та державі. І висновки теоретиків права щодо соціально-юридичної природи, сутності характеру і основних якостей, властивостей загального статусу особи і громадянина є методологічним підґрунтям для з'ясування особливостей статусу окремих учасників правових відносин, їх прав, свобод, обов'язків та юридичної відповідальності. М.І. Матузов вважає важливим компонентом правового статусу суб'єкта права його права і обов'язки. Відповідальність перед державою і суспільством реалізується шляхом підкорення суб'єктів права закону і нормам права, які зафіксовані у підзаконних актах [17, с. 189–190]. А.В. Суриков підкреслює значимість у правовому статусі єдності прав, свобод та обов'язків. У ситуації порушення цієї єдності, продовжує вчений, настає необхідність з'ясування механізму правового регулювання, а наявність цієї єдності мусить забезпечуватися системою контролю з боку самих суб'єктів правового регулювання [18, с. 395]. О.Г. Цельєв розглядає соціально-правовий статус не лише як сукупність прав, обов'язків і гарантій, а й як місце суб'єктів у соціальній системі суспільства. Він вважає, що таке місце визначається уявленнями усіх суб'єктів суспільних відносин про нього. Для ефективної реалізації соціально-правового статусу суб'єкта права необхідними є три особливо важливі фактори: наявність правової культури населення, професійне виконання суб'єктом права своїх функціональних обов'язків та стабільне економічне становище держави [19, с. 10]. О.Є. Кутафін наголошує, що під правовим статусом людини і громадянина зазвичай розуміють сукупність його прав і обов'язків. «Дійсно, це головний зміст правового статусу людини і громадянина, однак на нього впливають такі інші правові фактори: громадянство, принципи, гарантії прав і свобод [20, с. 93]. З точки зору Е.А. Лукашевої, складні зв'язки, які виникають між державою та індивідом, і взаємозв'язки людей один з одним фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, свобод та обов'язків, які утворюють правовий статус індивіда. «Правовий статус індивіда – одна із найважливіших політично-юридичних категорій, яка невід'ємно пов'язана із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності» [21, с. 28]. В.Н. Синюков виокремлює широкий і вузький аспекти правового статусу особистості. У широкому значенні слова під правовим статусом особистості вчений розуміє юридично закріплене становище людини в суспільстві, тобто права, свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені законодавством та гарантовані державою. У вузькому розумінні це обсяг прав і свобод, якими володіє людина – суб'єкт права [22, с. 480–481]. В.М. Сирих

стверджує, що міра свободи особистості в сучасному демократичному суспільстві, її соціально-правовий статус визначається системою норм як міжнародного, так і внутрішньодержавного, національного права. В силу діючих норм права особистість наділяється певною сукупністю прав і свобод, що дозволяє їй діяти в суспільстві активно і успішно реалізовувати свої здібності, робити свій внесок у прогресивний розвиток суспільства та держави, а також задовольняти свої потреби в матеріальних і духовних благах. Одночасно особа несе й певні юридичні обов'язки перед суспільством і державою. Ці обов'язки покладаються на особистість чинним законодавством або випливають з договорів, у які вступає людина протягом свого життя. «Сукупність прав, свобод та обов'язків, якими володіє особистість відповідно до чинних норм міжнародного та національного права, розуміється як правовий статус особи» [23, с. 377]. В.О. Костюк відзначає, що особа реалізує себе через активну участь у суспільному житті, через суспільні відносини, різні рухи. Соціальні групи, класи і особи, які входять до них, впливають як на соціальний розвиток суспільства, так і на свій особистий. Велике значення в розвитку особи має її правовий статус, тобто система гарантованих державою і громадянським суспільством прав, свобод і обов'язків людини. Правовий статус – це сукупність юридичних прав, свобод і обов'язків особи, які закріплені в діючому законодавстві і складають соціально допустимі й необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права і обов'язки та реалізовувати їх у системі суспільних відносин [24, с. 100–101].

Висновок. Підсумовуючи вищезазначені наукові позиції у сфері особливостей правового статусу державних службовців як об'єктів соціального захисту, необхідно підкреслити такі положення.

Правовий статус державних службовців як об'єктів соціального захисту являє собою сукупність їх прав, обов'язків, морально-правових вимог, гарантій у сфері отримання матеріальних благ та послуг, які надаються державою для забезпечення даної професійної групи всією повнотою прав громадян держави та компенсації обмежень та заборон, що витікають з умов проходження державної служби.

Саме тому змістом статусу державного службовця як об'єкту соціального захисту слід вважати нормативно-встановлену складну, динамічну і диференційовану систему елементів, необхідних для якісного, ефективного виконання ним певних функціонально-посадових завдань та забезпечення належного рівня життя державних службовців та членів їх сімей у разі настання певних соціальних ризиків.

Щільна взаємодія галузевого й спеціального правового статусу державного службовця у царині соціального захисту полягає в тому, що державний службовець має не тільки загальні права й обов'язки працівника у сфері соціального захисту, встановлені загальними нормами законодавства у сфері соціального забезпечення, але й свої специфічні. Специфічні права і обов'язки державного службовця доповнюють, деталізують, конкретизують загальні права і обов'язки працівника.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Стратегія реформування системи державної служби в Україні: Затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 655.
3. Философский энциклопедический словарь / [С.С. Аверинцев, Л.Ф. Ильичев, С.М. Ковалев, Н.М. Ланда]. – М.: Сов. Энциклопедия, 1989. – 815 с.
4. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Наука. – 1990. – 725 с.
5. Політичний енциклопедичний словник : [навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів] / [Ю.М. Шемчушенка, В.Д. Бабита]. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
6. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутеник. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 368 с.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум; Университет внутренних дел, 2000. – 704 с.
8. Теория государства и права / [под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова]. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1998. – 570 с.
9. Теория государства и права : [учебник для вузов] / [под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева]. – М.: ЮНИТИ ДАНА, Закон и право, 2001. – 640 с.
10. Общая теория государства и права / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2000. – 416 с.
11. Белкин А.А. Понятие и особенности правового статуса советского государственного управления / А.А. Белкин, Л.Ш. Гумерова. – Л.: Высшая школа, 1987. – 281 с.
12. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР / А.В. Зиновьев. – М.: Высшая школа, 1987. – 155 с.
13. Витрук Н.В. Структура правового статуса депутата: Вопросы теории / Н.В. Витрук // Закон о статусе народных депутатов на практике: Материалы научно-практич. конф. – Ярославль, 1976. – С.47–54.
14. Яричевский В.С. Правовое положение трудового коллектива / В.С. Яричевский. – Харьков, 1975. – 195 с.
15. Воловик В.В. Про трудовий статус державних службовців / В.В. Воловик // Право України. – 1997. – № 1. – С.61–65.
16. Об утверждении статуса слушателей и курсантов высших учебных заведений МВД Украины: Приказ МВД Украины № 505 от 13 апреля 1994 года. – К., 1994. – 18 с.
17. Матузов Н.И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 292 с.
18. Сурилов А.В. Теория государства и права : [учеб. пособие] / А.В. Сурилов. – К.: Вища школа, 1989. – 439 с.
19. Цельев Д.В. Міліція як інститут громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Цельев; К., 1998. – 18 с.
20. Основы государства и права / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юристъ, 2001. – 416 с.
21. Общая теория прав человека / Под общ. ред. Е.А. Лукашевой. – М.: НОРМА, 1996. – 509 с.
22. Общая теория права и государства : [учебник] / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
23. Сырых В.М. Теория государства и права : [учебник] / В.М. Сырых. – М.: «Юстицинформ», 2001. – 592 с.
24. Костюк С.А. Теория права: Курс лекцій / С.А. Костюк. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.