

ТРУДОВЕ ПРАВО ТА ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ



Микола Іншин,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 349.2

До проблеми співвідношення понять «реалізація» та «забезпечення» права на державну службу

Розвиток правового регулювання службово-трудої діяльності державних службовців відстає від потреб і функцій демократичного суспільства. Передусім це стосується визначення місця і ролі державної служби, впорядкування багатьох питань проходження державної служби громадянами України, зокрема порядку виникнення, розвитку і припинення службово-трудоих відносин, відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Багато нормативних актів у сфері службово-трудоих правовідносин державних службовців не відповідають вимогам сьогодення і потребують свого вдосконалення; не є винятком і співвідношення понять «реалізація» та «забезпечення» права на державну службу. Вирішенню цих та інших проблемних питань, які виникають під час співвідношення понять «реалізація» та «забезпечення» права на державну службу, присвячено цю наукову працю.

Різні аспекти проблеми реалізації права на державну службу неодноразово досліджувались у наукових працях В. Б. Авер'янова, М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, О. Т. Барабаша, Б. К. Бегічева, В. С. Венедіктова, Г. С. Гончарової, В. Я. Гоца, В. В. Жернакова, П. І. Жигалкіна, Р. А. Калюжного, Р. І. Кондратьєва, Л. І. Лазор, О. В. Лавриненка, І. П. Лаврінчук, К. Ю. Мельника, Н. М. Неумивайченка, П. Д. Пилипенка, В. І. Прокопенка, О. І. Процевського, В. О. Процевського, В. Г. Ротаня, О. Ф. Скакун, Б. С. Стичинського, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишевої, О. М. Обушенка, Ю. П. Орловського, О. М. Ярошенка, В. І. Щербини тощо. Проте у вітчизняній юридичній науці правові засади «реалізація» та «забезпечення» права на державну службу та проходження служби в державних органах висвітлено недостатньо, в існуючих наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики,

без комплексного підходу, а низка проблем, які сьогодні мають місце під час установлення обмежень, лише підсилюють актуальність наукового пошуку з досліджуваних питань. Тому метою статті є дослідження особливостей реалізації та забезпечення права на державну службу.

Реалізація права на державну службу неможлива без забезпечення організаційно-правової діяльності її державних органів, посадових осіб. Це прямо впливає з сутності права. Діяльність указаних суб'єктів в означеній сфері – не самоціль, а свідчення реальності свободи особистості, проголошеної в суспільстві, необхідний фактор переводу правових можливостей у сферу реального використання соціальних благ, користування благами свободи, що закріплені в Конституції та законах України. Тому ми наголошуємо на важливості визначення ролі та значення як держави в цілому, так і окремих її органів у механізмі забезпечення конституційних прав на державну службу. Отже, з метою більш ґрунтовного дослідження реалізації громадянами права на державну службу необхідно, передусім, дослідити поняття реалізації та забезпечення прав.

Передумовою можливості реалізації права на державну службу є належне забезпечення державою цього права. У словниках «забезпечення» тлумачиться як створення всіх необхідних умов для здійснення чогось та гарантії будь-чого [1, с. 724]; створення умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти когось, щось від небезпеки [2, с. 18]. В юридичній літературі забезпечення прав і свобод розглядається як система загальних умов і спеціальних засобів, що забезпечують їх правомірну реалізацію [3, с. 195–196]. І. Амельчаков і С. Прудникова під терміном «забезпечення» розуміють систему спеціальних заходів юридичного, політичного, економічного, соціального

та іншого характеру, що спонукають суб'єктів права до точного і неупередженого виконання правових приписів, установлених державою [4, с. 17]. Під забезпеченням прав людини слід розуміти, з одного боку, систему їх гарантування, тобто загальні умови та спеціальні (юридичні) засоби, які забезпечують їх правомірну реалізацію, а в необхідних випадках і охорону [5, с. 12], а з іншого – напрямок діяльності державних органів зі створення умов для реалізації прав громадян [6, с. 10]. К. Толкачов та А. Хабібун термін «забезпечення прав і свобод» розглядають з подвійної позиції, з одного боку – як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенції, обов'язків із метою створення оптимальних умов для суворой неухильної реалізації правових приписів і правомірності здійснення прав і свобод; а з іншого – як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [7, с. 60]. О. Скакун визначає забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина саме як механізм, що є системою засобів і чинників, які забезпечують необхідні умови поваги до всіх основних прав і свобод людини; його завданням визначає охорону, захист і відновлення порушених прав, формування загальної та правової культури населення [8, с. 190]. П. В. Горбачов під «забезпеченням» розуміє права людини в об'єктивному й суб'єктивному розумінні. В об'єктивному науковець розуміє права людини і громадянина, які становлять складний міжгалузевий комплекс правових норм, покликаних регулювати відносини між людиною, суспільством і державою з метою створення юридичних гарантій для реалізації різноманітних індивідуальних і суспільних інтересів. У суб'єктивному розумінні, на його думку, право громадян – це кон-

ституційно санкціонована й гарантована державою реальна, постійна й невідчужувана сукупність прав і можливостей будь-якого індивіда реалізовувати свої політичні, соціально-економічні, культурні, особисті права, свободи й законні інтереси, жадати від держави, всіх юридичних і фізичних осіб дотримання конституційних обов'язків, а також звертатися по державний або громадський захист у випадку порушення ними своїх обов'язків [9, с. 14]. А. Хальота наголошує на тому, що «забезпечення» є безпосередньою реалізацією прав людини. Охорона (захист) прав і відновлення порушених прав людини – послідовні стадії механізму реалізації конституційних прав людини. На кожній із цих стадій компетентні державні органи, застосовуючи різні форми та методи, провадять певний вид діяльності. І тому, досліджуючи структуру та функціонування кожної стадії, стає можливим удосконалення діяльності конкретних органів і посадових осіб [10, с. 91]. Проте ми не можемо погодитися з таким висловлюванням, адже автор невиправдано змішує поняття «реалізація» та «забезпечення».

Цікавим є погляд О. Богачової, яка забезпечення переділяє на такі різновиди:

а) провадиться у вигляді діяльності у різних сферах суспільного життя щодо розвитку економіки, вдосконалення політичної системи суспільства тощо. Цю діяльність спрямовано на вдосконалення загальних (економічних, соціальних, політичних і духовних) гарантій реалізації конституційних прав людини. Суб'єктами цього виду діяльності виступають сама держава та її органи;

б) в законодавчій діяльності держави зі створення та вдосконалення юридичних норм і засобів юридичної техніки, що повинні забезпечувати правомірну реалізацію, а в необхідних випадках – охорону і захист прав людини;

в) у правозастосовній діяльності компетентних органів держави та громадських організацій. Правозастосовний акт, що виноситься в її здійсненні, виступає юридичним фактом у процесі безпосередньої реалізації людиною та громадянином своїх прав і свобод;

г) в організаційній діяльності будь-яких суб'єктів права, направлених на ефективне використання загальних і спеціальних гарантій з метою створення сприятливих умов та організації самого процесу реалізації громадянами своїх прав. Ця діяльність виступає одночасно як гарантія використання людиною і громадянином своїх прав та свобод та як загальна передумова дієвості всієї системи гарантій;

д) у профілактичній діяльності, що має на меті попередження правопорушень. Вона направлена на виявлення та усунення причин і умов, що призводять до вчинення правопорушень;

е) у виховній, інформаційно-консультативній діяльності та ін. [11, с. 12–14]. Із твердження цілком логічно випливає, що всі різновиди забезпечення тісно пов'язані один з одним і не матимуть жодного сенсу без належного правового механізму забезпечення реалізації.

На думку А. Колодія та А. Олійника, механізм забезпечення конституційних прав і свобод громадян має містити в собі такі елементи: а) гарантії їх здійснення; б) юридичні елементи механізму реалізації; в) процес практичного втілення можливості та необхідності у дійсність; г) умови і фактори такого процесу [12, с. 221]. О. Скакун до елементів механізму реалізації відносить три найважливіші складові: а) механізм реалізації; б) механізм охорони; в) механізм захисту [8, с. 190]. Своєю чергою, А. Є. Олійник та В. С. Заяць відмічають, що до механізму забезпечення прав громадян слід долучати: створення умов, що сприяють реалізації прав; охорону прав від порушень з боку будь-кого; процес їх реалізації та захист даних прав від уже здійсненого реального їх

порушення; відновлення порушених прав на всіх стадіях правореалізуючого процесу [13, с. 20]. Г. Шмельова до елементів механізму забезпечення відносить:

а) національне законодавство, що є основою всього юридичного механізму забезпечення прав людини;

б) юридичні процедури реалізації прав людини;

в) юридичні засоби охорони прав людини;

г) юридичні засоби прав людини [14, с. 50].

Більш широко розглядає механізм забезпечення прав людини М. Пучкова, яка до основних структурних елементів відносить:

а) систему гарантій конституційних особистих прав людини і громадянина та законодавчу базу, яка закріплює ці гарантії;

б) державу з системою її органів, яка створює умови і здійснює засоби гарантування особистих прав людини;

в) систему законодавства, інших правових актів, які регулюють діяльність державних органів у цьому напрямку;

г) нормотворчу та організаційну діяльність державних органів, направлену на реалізацію конституційних особистих прав і свобод людини та громадянина;

д) систему об'єктів керівництва (сфери, галузі державного управління, підприємства, установи, організації), на які направлено вплив державних органів із метою забезпечення конституційних особистих прав людини;

е) діяльність громадян із захисту своїх конституційних особистих прав [15, с. 20–21].

А. Астрахань в авторефераті свого дисертаційного дослідження вирізняє внутрішній і зовнішній механізми реалізації конституційних прав і свобод. Під внутрішнім механізмом автор розуміє діяльність самого громадянина, спрямовану на задоволення його потреб, а під зовнішнім – діяльність компетентних органів [16, с. 16]. Саме діяльність громадянина, що спрямована на отримання статусу державного службовця, досягається через реалізацію права на державну службу.

Кожний структурний елемент механізму забезпечення права на державну службу має особливе призначення у сфері його реалізації:

правовий статус громадянина України, як юридична передумова виникнення права на державну службу, закріплює у нерозривній єдності права, свободи та обов'язки, що опосередковуються правом на державну службу, та необхідність слідувати певним типам поведінки в інтересах суспільства та держави;

нормативно-правові засоби забезпечення права на державну службу створюють належні юридичні можливості для ефективного здійснення, відбору та приймання на службу громадян;

загальносоціальні умови забезпечення права на державну службу виступають фактичним середовищем здійснення, охорони і захисту зазначених прав і передбачають заборону дискримінації за будь-якою ознакою під час приймання на службу;

охорона та захист права на державну службу виступають гарантом дотримання прав кандидатів на державну службу під час їх приймання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Словарь русского языка* : В 4 т. К-О. Т. 2. – М., 1958. – 1014 с.
2. *Словник української мови*. – Т. 3. – К., 1972. – С. 18 / В 10 т. Редкол.: І. К. Білодід / голова / та інші. К. : Наук. думка, 1972. – 744 с.
3. *Про міліцію*: Закон України від 20 грудня 1990 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

4. Амельчаков И. Ф. Соотношение правовых категорий «охрана», «обеспечение», «защита» / И. Ф. Амельчаков, С. А. Прудникова // Закон и право. – 2001. – № 5. – С. 16–18.

5. *Обеспечение* и охрана советской милицией конституционных прав и свобод граждан : [учеб. пособие] / [Богачева О. Г. и др.]: МВД СССР; Высш. юрид. заоч. школа. – М., 1988. – 72 с.

6. Карпунов В. С. Обеспечение и охрана прав граждан местными Советами депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01) / В. С. Карпунов. – М., 1977. – 22 с.

7. Толкачев К. Особенности обеспечения реализации личных прав граждан в основных областях деятельности органов внутренних дел / К. Толкачев, А. Хабибулин // Вопросы совершенствования нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел. – Уфа, 1991. – Ч. 1. – С. 104–111.

8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

9. Горбачев П. В. Право человека на благоприятную окружающую среду в контексте соотношения законодательства РФ и международных стандартов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: МВД России, СПбЮИ, 1995. – С. 14–15.

10. Хальота А. Забезпечення реалізації органами внутрішніх справ конституційних особистих прав і свобод людини і громадянина / А. Хальота // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2001. – № 3. – С. 91–92.

11. *Обеспечение* и охрана советской милицией конституционных прав и свобод граждан : [учеб. пособие] / [Богачева О. Г. и др.]: МВД СССР; Высш. юрид. заоч. школа. – М., 1988. – 72 с.

12. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : [навч. посіб.] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

13. Олейник А. Е. Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства. В кн.: Актуальные проблемы формирования правового государства / А. Е. Олейник, В. С. Заяц. – Х., 1990. – С. 20–21.

14. Шмельова Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика) / Г. Шмельова // Право України. – 1994. – № 10. – С. 50–51.

15. Пучкова М. В. Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики / Отв. ред. В. М. Лазарев; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1987. – 140 с.

16. Астрахань А. А. Гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод советских граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01) / А. А. Астрахань. – М., 1986. – С. 16.

Іншин М. І. До проблеми співвідношення понять «реалізація» та «забезпечення» права на державну службу

Статтю присвячено визначенню проблемних питань співвідношення понять «реалізація» та «забезпечення» права на державну службу. У процесі дослідження визначено особливості реалізації та забезпечення права на державну службу; охарактеризовано структурні елементи механізму забезпечення права на державну службу.

Ключові слова: реалізація, забезпечення, державна служба, співвідношення.

Іншин Н. И. К проблеме соотношения понятий «реализация» и «обеспечение» права на государственную службу

Статья посвящена определению проблемных вопросов соотношения понятий «реализация» и «обеспечение» права на государственную службу. В процессе

исследования определены особенности реализации и обеспечения права на государственную службу; охарактеризованы структурные элементы механизма обеспечения права на государственную службу.

Ключевые слова: реализация, обеспечение, государственная служба, соотношение.

Inshin N. To the problem of correlation of concepts «realization» and «providing» of right on government service

Article is devoted determination of problem questions, what arise up during correlation of concepts «realization» and «providing» of right on government service. In the process of research features are certain «realization» and «providing» of right on government service; the structural elements of mechanism of providing of right are described on government service.

Key words: realization, providing, government service, correlation.