

10. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 №586-XIV // Відомості Верховної ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
11. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю: указ від 12.02.2000 р. №229/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 267.
12. Про Державну фіскальну службу: постанова від 21.05.2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.
13. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова від 16.09.2015 р. №730 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – Ст. 2526.
14. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: наказ від 10.06.2011 р. № 317/235 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2139.

УДК 342.9

СЕВОСТЬЯНОВА Н.І.

ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті визначено поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні. З'ясовано значення таких правовідносин. Охарактеризовано його сутність.

Ключові слова: правовідносини, соціальне забезпечення, публічна служба, праця, держава.

В статье определено понятие правоотношений в сфере социального обеспечения публичной службы в Украине. Выяснено значение таких правоотношений. Охарактеризована его сущность.

Ключевые слова: правоотношения, социальное обеспечение, публичная служба, работа, государство.

In the article the concept of legal relations in the field of social security of public service in Ukraine is defined. The significance of such relationships is determined. Its essence is characterized.

Key words: legal relations, social security, public service, labor, state.

Вступ. Однією з функцій сучасної цивілізованої демократичної держави є створення необхідного правового поля з метою налагодження ефективної взаємодії та співробітництва між громадянами й державою. У суспільстві існує безліч різних відносин між громадянами, їх об'єднаннями, організаціями, державою тощо, зокрема йдеться про економічні, духовні, культурні, політичні, юридичні та інші зв'язки. У сфері соціального забезпечення публічної служби така співпраця полягає у забезпеченні реалізації прав та інтересів як публічних службовців, так і держави та в створенні фундаментальних основ для встановлення взаємної відповідальності цих суб'єктів.

Постановка завдання. Нині є безліч невирішених теоретичних і практичних питань у сфері соціального забезпечення публічної служби, які значною мірою впливають на ефективність інституту публічної служби загалом. Наявність таких проблем безпосередньо пов'язана з незначною розробленістю теорії правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні.

© СЕВОСТЬЯНОВА Н.І. – кандидат юридичних наук, доцент, перший заступник міністра юстиції України (Міністерство юстиції України)

Результати дослідження. Останніми роками теоретичні та практичні аспекти соціального забезпечення публічної служби є предметом уваги науковців і практиків, оскільки на різних рівнях досліджуються окремі питання правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби. Проте, незважаючи на висвітлення деяких теоретичних питань, їх цілісне комплексне вивчення в нашій державі відсутнє. Водночас у практичному сенсі існування правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби є однією з основних мотивацій кваліфікованих працівників щодо належного здійснення своїх службових обов'язків та реалізації навичок як умінь в інтересах держави.

У науковій літературі питанням, присвяченим правовідносинам у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні, не приділяли належної уваги. Відсутні моделі визначення їх поняття, концепції ознак, не встановлено перелік сторін та не здійснено належний ґрунтовний аналіз складових елементів відповідних правовідносин. Є й інші проблеми, які потребують термінового вирішення. У праві соціального забезпечення наявні концепції визначення поняття, ознак, сторін і складових елементів правовідносин соціального забезпечення, побудовані переважно на основі загальнотеоретичних підходів. Проте такі моделі не враховують особливого характеру сфери публічної служби та не відображають її специфіку й різноманітність. Тому актуальною проблемою нині є необхідність визначення та формулювання відповідних теоретичних категорій, а також переосмислення вже встановлених у науковій літературі їх елементів. Дослідження зазначених питань, розробка сучасної теорії цих правовідносин та її втілення в практику функціонування публічної служби є необхідним і своєчасним.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що поняття, ознаки, сторони і складові елементи правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні загалом є новими питаннями для вітчизняної науки, незважаючи на доволі високий рівень уваги науковців до проблем публічної служби. Тому серед науковців виділимо, насамперед, тих, що досліджували його окремі елементи чи більш загальні фундаментальні категорії. До них належать такі вчені, як В.С. Андріїв, Н.Б. Болотіна, М.Л. Захаров, О.Є. Мачульська, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, А.В. Сапон, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, І.С. Ярошенко та ін. Проте, незважаючи на високу наукову активність у частині встановлення окремих аспектів досліджуваного питання, чимало проблемних питань нині залишаються невирішеними, що й зумовлює необхідність їх наукової розробки.

Поняття правовідносин є одним із фундаментальних у правовій науці, тому є різноманітність концепцій щодо його визначення. Так, із точки зору В.В. Копейчикова, правовими відносинами виступають специфічні вольові суспільні відносини, які виникають на основі відповідних норм права і учасники яких взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками [1, с. 190–191]. Із цієї дефініції можна встановити специфічні риси правовідносин: по-перше, вони мають вольовий характер, тобто їх суб'єкти особисто керують своїми діями, свідомо регулюють свою поведінку та вступають у правовідносини виключно за умови наявності на те їх волі; по-друге, правовими відносинами можуть вважатись лише за умови виникнення на основі норм права; по-третє, вони характеризуються наявністю зв'язку між суб'єктами, за якого сторони наділяються взаємними правами та обов'язками. Із такої моделі можна зробити висновок, що правовідносини у сфері соціального забезпечення публічної служби можуть вважатись такими лише за умови наявності у вітчизняному праві відповідних норм, що їх врегульовують. Участь держави та публічних службовців у таких відносинах має бути свідомою, тобто в момент вступу обидві сторони мають чітко усвідомлювати сутність та природу відносин, а також належну поведінку і дії. Відповідно, праву публічного службовця на соціальне забезпечення має кореспондувати обов'язок держави на його здійснення. Водночас концепція В.В. Копейчикова не розкриває повною мірою сутність та природу відносин суб'єктів правовідносин, що можна вважати її недоліком.

Більш вдало розкривається це питання вченою О.Ф. Скакун, яка наголошує, що правовими відносинами є суспільні відносини, учасники яких наділені правами і обов'язками, передбаченими і забезпеченими нормами права, тобто є носіями правомочностей та правообов'язків. Цей зв'язок знаходить своє юридичне відображення в кореспонденції прав та обов'язків, при якій одна сторона наділена правом вимоги від іншої сторони поведінки, передбаченої нормою права. При цьому юридичні норми встановлюють для однієї сторони вид і міру можливої поведінки, а для другої – вид та міру належної поведінки. Тобто у правовідносинах правомочностям одного суб'єкта завжди кореспондує обов'язок іншого суб'єкта і навпаки [2, с. 345]. Загалом ця позиція ідентична до попередньо розглянутої нами, проте у ній наявні певні доцільні уточнення,

не наведені іншим автором. Так, права і обов'язки суб'єктів правовідносин не лише передбачаються, але й забезпечуються нормами права. Іншими словами, на законодавчому рівні створено надійні умови для реалізації учасниками правовідносин своїх прав та здійснення обов'язків і ці обставини гарантовані законодавцем. Звернемо увагу на вираз «носії правомочностей та право-обов'язків». Правомочністю є можливість громадян чи юридичних осіб діяти певним чином при здійсненні належних їм прав, а правовообов'язком виступає міра необхідної поведінки особи у таких правовідносинах. Тобто суб'єкти правовідносин у процесі реалізації своїх прав можуть обирати будь-який не заборонений законом вид своєї поведінки для досягнення кінцевої мети. Також підкреслимо виділення дослідницею кореспондуючого характеру відносин сторін. Отже, на підставі здійсненого аналізу дійдемо висновку, що правовідносини у сфері соціального забезпечення публічної служби передбачають закріплення прав та обов'язків його учасників у нормах права, а також кореспондуючий характер їх відносин, на який ми вже звертали увагу раніше.

Позиції вітчизняних дослідників щодо цього питання є практично ідентичними, що свідчить про наявність однаковості в юридичній науці стосовно зазначеного питання. Звернемо увагу на позицію відомого російського ученого С.С. Алексєєва, який формулює правовідносини як індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, що виникає на основі норм права, характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків та підтримується (гарантується) примусовою силою держави [3, с. 81]. У цьому контексті, по-перше, зазначимо індивідуалізований характер правовідносин, відповідно до якого до них вступає визначене коло суб'єктів, кожен з яких наділяється чітко визначеним обсягом прав і обов'язків, по-друге, звернемо увагу на те, що гарантування прав і обов'язків суб'єктів правовідносин здійснюється шляхом застосування заходів примусу, тобто на учасників впливає держава з метою забезпечення дотримання і виконання відповідних правових приписів. Тому зробимо висновок, що у правовідносини у сфері соціального забезпечення публічної служби вступає визначене коло суб'єктів, а саме власне публічні службовці, з однієї сторони, та держава в особі компетентних органів, з іншої сторони, а до порушників застосовуються заходи державного примусу.

Г.В. Кикоть звертає увагу на ще один важливий аспект, характерний для правових відносин. З точки зору вченого, правові, як і будь-які інші суспільні відносини, містять у собі контроль за поведінкою сторін. Тобто кожна зі сторін таких відносин контролює поведінку другої й відповідно до цього коригує свою поведінку [4, с. 25]. Ця позиція відповідає вже зробленим нами у роботі висновкам, зокрема щодо тісного зв'язку суб'єктів правовідносин. Проте зазначимо влучний висновок, зроблений дослідником стосовно взаємопов'язаності поведінки суб'єктів. У сфері соціального забезпечення публічної служби виділення такого контролю не є доречним та можливим, проте необхідно констатувати, що держава та публічні службовці здійснюють реалізацію своїх прав та обов'язків в обсягах, які враховують правомочності та обов'язки іншої сторони, що свідчить про доцільність аналізованої позиції Г.В. Кикотя.

Таким чином, між наведеними й іншими дефініціями загалом відсутні суттєві відмінності, оскільки в основу кожної із них покладено категорії норм права, фактичної поведінки сторін, юридичних фактів, права та обов'язків учасників. Автори, насамперед, наголошують на тому, що суспільні відносини стають правовими тоді, коли вони врегульовуються нормами права. Отже, **правовідносини** – це індивідуалізовані вольові суспільні відносини, учасники яких пов'язані кореспондуючими суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, що встановлюють для однієї сторони вид й міру можливої поведінки, а для іншої – належної поведінки, передбаченими нормами права та забезпеченими примусом держави.

Як доцільно відзначає Б.І. Сташків, правовідносинами у сфері соціального забезпечення є усі відносини, врегульовані нормами права соціального забезпечення, що виникають із приводу усіх видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, державного соціального забезпечення та недержавного соціального забезпечення, забезпечення пенсіями, надання соціальних допомог та соціальних послуг тощо [5, с. 397]. Тобто, по суті, поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення варто формулювати на підставі загальнотеоретичних підходів, проте з урахуванням галузевої специфіки права соціального забезпечення.

Поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення є питанням, якому приділено значно менше уваги у наукових джерелах. Зазначимо дефініцію, запропоновану Б.І. Сташківим, який вважає, що правовідносини у сфері соціального забезпечення – це суспільні відносини, що виникають відповідно до норм права соціального забезпечення, на підставі яких наділені суб'єктивними правами і обов'язками надавачі і отримувачі соціальних благ за наявності відповідних юридичних фактів вступають між собою в правові зв'язки з приводу надання конкретного виду

соціального забезпечення чи вирішення пов'язаних із ним процедурних питань [5, с. 396]. За правовою природою ця дефініція є близькою до загальнотеоретичних концепцій визначення поняття правовідносин. Це підтверджується тим, що:

1) автором підкреслено, що правовідносини у сфері соціального забезпечення є такими через їх врегулювання нормами права соціального забезпечення;

2) сторони правовідносин у сфері соціального забезпечення наділяються суб'єктивними правами та юридичними обов'язками;

3) між сторонами правовідносин у сфері соціального забезпечення встановлюються правові зв'язки. Водночас кожна із зазначених ознак правовідносин характеризується специфічними рисами, характерними саме для цієї сфери. Так, сторонами правовідносин у сфері соціального забезпечення є надавачі і отримувачі. Виникають правовідносини у сфері соціального забезпечення на підставі юридичних фактів. Автор не вказує прямо на те, якими саме ці факти мають бути, проте зробимо припущення, що ними є виникнення необхідності в одержанні соціального забезпечення. Окрім того, звернемо увагу на те, що автор безпосередньо пов'язав поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення із наданням конкретного виду соціального забезпечення, що вважаємо вдалим підходом.

Своєю чергою, І.С. Ярошенко розглядає правовідносини у сфері соціального забезпечення як врегульовані нормами права фактичні відносини щодо надання грошових виплат, послуг, пільг, які виникають між відповідними органами і фізичними особами, що мають на них право, при настанні ситуації соціального ризику [6, с. 17]. Аналіз цієї позиції засвідчує, що завгалом вона є тотожною до попередньо проаналізованої. Головна відмінність полягає в тому, що вираз «конкретні види соціального забезпечення» вчений заміняє переліком конкретних видів соціального забезпечення, а формулювання «юридичні факти» вживає у розумінні його правової природи у цьому конкретному випадку – настання ситуації соціального ризику.

В.В. Жернаков не наводить конкретної дефініції цього поняття, проте розглядає правовідносини у сфері соціального забезпечення в єдності їх різновидів, до яких належать пенсійні правовідносини, відносини з надання соціальних допомог, відносини з надання соціальних послуг та процедурні і процесуальні відносини [7, с. 15–16]. Така модель є допустимою з огляду на те, що її аналіз дає змогу встановити ті відмінності, які виділяють правовідносини у сфері соціального забезпечення з-поміж інших різновидів правовідносин – їх спрямування на пенсійне забезпечення та надання соціальних послуг.

Отже, **правовідносинами у сфері соціального забезпечення** є передбачені нормами права соціального забезпечення та забезпечені примусом держави індивідуалізовані вольові суспільні відносини, які виникають, змінюються чи припиняються з приводу надання пенсійного забезпечення, соціальних послуг чи вирішення пов'язаних із ними процедурних питань внаслідок настання ситуації соціального ризику з метою їх подолання чи зниження ступеня негативного впливу та учасники яких пов'язані кореспондуючими суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, що встановлюють для отримувача вид і міру можливої поведінки, а для надавача – належної поведінки.

Поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні є новим для вітчизняної науки, яке нині фактично не визначалось вченими у цій сфері. Аналізуючи проблему з урахуванням бачення В.В. Жернаковим сутності правовідносин у сфері соціального забезпечення [7, с. 15–16], можна дійти висновку про можливість аналізу питання поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в єдності його різновидів, а саме правовідносин у сфері соціального забезпечення державних службовців, прокурорів, працівників дипломатичної служби, суддів, військовослужбовців тощо. Проте аналіз наукової літератури засвідчив, що ці питання також перебувають на вкрай низькому рівні наукової розробленості. А.В. Сапон здійснив аналіз правовідносин із соціального забезпечення суддів та відзначив, що специфічний характер цих правовідносин зумовлений, насамперед, змістом норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [8]. У процесі дослідження науковцем встановлено, що правовідносини соціального забезпечення суддів являють собою регулятивні відносини (правовідносини з обов'язкового державного соціального страхування, правовідносини з пенсійного забезпечення та правовідносини з виплати соціального допомоги) та охоронні відносини (виникають внаслідок порушення прав суддів) [9, с. 199–202]. Проте, незважаючи на детальний аналіз змісту правовідносин із соціального забезпечення суддів, автор не надає чіткої дефініції цього поняття, оперуючи загальнотеоретичними категоріями. Таким чином, із наведеного аналізу зробимо висновок, що при формулюванні дефініції поняття правовід-

носин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні варто керуватись нормами Законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [10], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [11], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII [12], «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р. № 2728-III [13], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [8], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII [14] тощо та зробленими у цій роботі висновками.

Таким чином, **правовідносинами у сфері соціального забезпечення публічної служби** – це передбачені нормами Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» тощо індивідуалізовані вольові суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу надання матеріального, побутового, професійного, пенсійного, реабілітаційного, рекреаційного, ритуального, компенсаційного, охоронного забезпечення публічним службовцям й членам їх сімей чи вирішення пов'язаних із ними процедурних питань із метою задоволення базових потреб публічного службовця як громадянина й професіонала і членів його сім'ї, вирівнювання особистих доходів, встановлення гідного рівня їх життя та підтримання особливого соціального статусу, учасники яких пов'язані кореспондуючими суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, що встановлюють для публічного службовця вид і міру можливої поведінки, а для держави в особі державних органів – належної поведінки.

Висновки. Підсумовуючи здійснене дослідження, зазначимо, що питання поняття правовідносин у сфері соціального забезпечення публічної служби в Україні є новим для вітчизняної науки. Внесені для дослідження проблеми переважно ігноруються на науковому рівні, тому навіть окремі елементи аналізованих питань мало розроблені у правовій доктрині.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скаун. – Х.: Консум, 2001. – 655 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1981. – Т. 2. – 360 с.
4. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. – К., 2006. – 198 с.
5. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навчальний посібник / Б.І. Сташків. – Чернігів: Десна, 2016. – 692 с.
6. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / І.С. Ярошенко. – К.: КНЕУ, 2005. – 232 с.
7. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / авт.: С.М. Прилипко, Г.С. Гончарова, В.В. Юровська, О.О. Конопельцева; за заг. ред. В.В. Жернакова. – Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. – 126 с.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545.
9. Сапон А.В. Зміст правовідносин з соціального забезпечення суддів / А.В. Сапон // Митна справа. – 2013. – № 5 (2.2). – С. 196–203.
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. – № 40-41. – С. 1970. – Ст. 379.
13. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.
14. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.