
РОЗДІЛ V. ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.35>

ОЗНАКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Гаврилюк В.О.,

кандидат юридичних наук

ORCID: 0000-0002-5596-5943

Гаврилюк В.О. Ознаки соціального захисту працівників публічної служби.

У статті детально проаналізовано специфіку соціального захисту працівників публічної служби як правового явища, що має вагоме значення для забезпечення ефективності та стабільності функціонування державного апарату. Основна увага приділяється визначенню та характеристичі основних ознак даної категорії, що дозволяє краще розуміти її природу та значення у контексті сучасного правового поля. Розглядаються різні підходи до визначення соціального захисту, висловлені в науковій літературі, а також аналізується чинне законодавство, яке регулює дану сферу.

Автор досліджує погляди провідних науковців, які вивчають проблематику соціального захисту працівників публічної служби, порівнює їхні позиції та підходи, виділяючи найбільш значущі та релевантні аспекти. Особливу увагу приділено аналізу законодавчих актів, які встановлюють правові рамки та механізми реалізації соціального захисту, зокрема щодо умов праці, пенсійного забезпечення, медичного страхування та інших видів соціальних гарантій.

У результаті дослідження автором сформульовано унікальний перелік ознак соціального захисту працівників публічної служби, що включає такі ключові елементи, як правова захищеність, доступ до соціальних пільг та гарантій, забезпечення належних умов праці, підтримка професійного розвитку та кваліфікації, а також забезпечення правового та соціального захисту у випадках професійних ризиків. Кожна з цих ознак детально розглянута, з'ясовано її значення та зміст у контексті забезпечення соціальної стабільності та правового захисту працівників публічної служби.

Окремо підкреслено важливість ефективного функціонування системи соціального захисту для підвищення мотивації та продуктивності працівників, що, у свою чергу, позитивно

впливає на загальну ефективність діяльності державного апарату. Аналізуючи різні підходи та законодавчі норми, автор пропонує власні рекомендації щодо вдосконалення системи соціального захисту працівників публічної служби, враховуючи сучасні виклики та потреби суспільства.

Таким чином, стаття не лише розкриває теоретичні аспекти соціального захисту працівників публічної служби, але й надає практичні рекомендації щодо покращення правових механізмів, що регулюють цю сферу, що є надзвичайно важливим для подальшого розвитку правової науки та практики.

Ключові слова: соціальний захист, працівник, публічна служба, соціальне законодавство, праця.

Gavrilyuk V.O. Signs of social protection of public service workers.

The article analyzes in detail the specifics of social protection of public service workers as a legal phenomenon that is of great importance for ensuring the efficiency and stability of the functioning of the state apparatus. The main attention is paid to the definition and characteristics of the main features of this category, which allows for a better understanding of its nature and meaning in the context of the modern legal field. Various approaches to the definition of social protection, expressed in the scientific literature, are considered, as well as the current legislation that regulates this area is analyzed.

The author examines the views of leading scientists who study the issue of social protection of public service workers, compares their positions and approaches, highlighting the most significant and relevant aspects. Particular attention is paid to the analysis of legislative acts that establish the legal framework and mechanisms for the implementation of social protection, in particular regarding working conditions, pension provision,

health insurance and other types of social guarantees. As a result of the research, the author formulated a unique list of signs of social protection of public service employees, which includes such key elements as legal protection, access to social benefits and guarantees, provision of proper working conditions, support of professional development and qualification, as well as provision of legal and social protection in cases of professional risks.

Each of these signs is examined in detail, its meaning and meaning in the context of ensuring social stability and legal protection of public service workers is clarified. The importance of the effective functioning of the social protection system for increasing the motivation and productivity of employees, which, in turn, has a positive effect on the overall efficiency of the state apparatus, is emphasized separately. Analyzing various approaches and legislative norms, the author offers his own recommendations for improving the system of social protection of public service employees, taking into account modern challenges and needs of society. Thus, the article not only reveals the theoretical aspects of social protection of public service workers, but also provides practical recommendations for improving the legal mechanisms regulating this area, which is extremely important for the further development of legal science and practice.

Key words: social protection, employee, public service, social legislation, work.

Постановка проблеми. Соціальна сфера безпосередньо пов'язана з людиною, її потребами та духовним світом, проте у суспільстві, очевидно за інерцією, досить поширеним є погляд на цю сферу як на щось другорядне, менш важливе, ніж економічна та політична, що логічно призводить до дефіциту державної уваги до неї. Звісно, соціальні відносини безпосередньо пов'язані з економічними та політичними. Вони часто визначають останні, адже саме на рівні соціальних зв'язків і взаємовідносин формується менталітет суспільства, який у цілому формує ставлення людей до економічного та політичного життя [1, с. 11]. Враховуючи те, що згідно зі статтею 1 Конституції України [2], Україна є соціальною державою, однією із її першочергових задач є реформування соціальної сфери таким чином, що даний статус був не лише задекларованим у Основному Законі, а й по факту був характеристикою нашої держави. Проте, в умовах тих процесів, які на сьогодні відбуваються в Україні, соціальна сфера не розглядається нашою державою як першочергова, хоча мала б. Звідси і слідує ті теоретичні та практичні проблеми, які на сьогодні є характерними для цієї сфери.

Стан опрацювання цієї проблематики.

Проблема соціального захисту працівників публічної служби залишається актуальною впродовж тривалого періоду, і багато вчених досліджували це питання. Проте, через постійні зміни в національному законодавстві, вже існуючі наукові відкриття стають застарілими. Серед дослідників, які займалися аналізом соціального захисту різних груп працівників публічної служби, можна виділити таких: В.А. Багрій, О.Т. Барабаш, Ю.В. Баскакова, В.В. Безусий, Л.М.Булкат, С.О. Ветлінський, Д.М. Добровольський, В.С. Єгорова, В.О. Журавель, Г.С. Іванов, М.І. Іншин, В.О. Маркова та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб сформулювати авторську класифікацію ознак соціального захисту працівників публічної служби та охарактеризувати специфіку кожної із них.

Виклад основного матеріалу. Пропонуємо виділити дві групи ознак соціального захисту працівників публічної служби: загальні та спеціальні. Загальними є ті ознаки, які є характерними для соціального захисту громадян загалом, проте у контексті соціального захисту працівників публічної служби все ж характеризуються своєю специфікою. Спеціальні ознаки є важливими із огляду на те, що соціальний захист працівників публічної служби урегульовується на рівні спеціального законодавства. Зокрема, Закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III, «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII містять спеціальні розділи, присвячені соціальному захисту працівників публічної служби, і саме тому, на нашу думку, питання ознак соціального захисту працівників публічної служби важливо розглядати в розрізі загальних та спеціальних ознак.

Загальними ознаками соціального захисту працівників публічної служби є:

1) гарантованість – статтею 46 Конституції України [2] визначено гарантію соціального захисту кожного громадянина нашої держави, а публічним службовцям при цьому мають право на додаткові гарантії соціального захисту, визначені у нормах спеціального захисту;

2) крайність – соціальний захист надається тим громадянами України, на які негативним чином вплинули фактори соціального ризику та у них відсутні можливості забезпечити своє існування та існування членів своєї сім'ї самостійно, проте варто враховувати, що у контексті публічних службовців додатковою мотивацією законодавця є забезпечення публічним службовцям

гідного рівня життя для належного здійснення ними своїх службових обов'язків;

3) доцільність – соціальний захист задовольняє базові мінімальні потреби громадян, і у громадян (у тому числі й публічних службовців) відсутня можливість накопичення матеріальних та соціальних благ за рахунок соціального захисту.

Так, ознака гарантованості полягає у тому, що право на соціальний захист громадян гарантоване статтею 46 Конституції України [2]. Зокрема, її положеннями передбачено, що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Таке право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. У свою чергу, відповідні гарантії також передбачені і на рівні спеціального законодавства. Наприклад, звертаючись до положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3], статтею 54 передбачено, що державному службовцю може надаватися службове житло та матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань. У свою чергу, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [4] передбачено значно ширше коло гарантій соціального захисту. Наприклад, частиною 1 статті 83 даного нормативно-правового акту встановлено гарантію забезпечення прокурора, який потребує поліпшення житлових умов, службовим житлом за місцем знаходження прокуратури. Звернемо увагу на те, що службовим житлом забезпечується не кожен прокурор, а лише той, який цього потребує. Частина 2 цієї ж статті передбачає, що прокурор та члени його сім'ї користуються безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Інші зазначені нами раніше нормативно-правові акти також містять норми, присвячені соціальному захисту публічних службовців, роз'ясненню їх сутності та умов, за яких публічний службовець може претендувати на соціальний захист (наприклад, існування необхідності поліпшення житлових умов). Таким чином, гарантованість соціального захисту працівників публічної служби означає, що кожному публічному службовцю гарантоване надання передбачених чинним законодавством України видів соціального захисту – як тих, як може отримати кожен громадянин України (наприклад,

забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності чи в старості), так і тих, на які може претендувати лише публічний службовець та які визначені у нормах спеціального законодавства.

Ознака крайності полягає у тому, що не зважаючи на те, що метою соціального захисту працівників публічної служби є встановлення гідного рівня життя для них та членів їх сімей, претендувати на соціальний захист від держави вони можуть лише у тому випадку, якщо для цього існує крайня необхідність як загально-го характеру – повна, часткова або тимчасова втрата працездатності або старість, так спеціального характеру – відсутність житла за місцем знаходження прокуратури (особливо це актуалізується у разі переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури). У тому випадку, коли прокурор є працездатним, його вік не є достатнім для отримання пенсії по старості, або ж він не потребує поліпшення житлових умов з об'єктивних причин, він не може претендувати на отримання соціального захисту. Для цього в чинному законодавстві передбачені спеціальні порядки для отримання публічними службовцями соціального захисту. Наприклад, стаття 138 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [5] містить посилання на «порядок, визначений Кабінетом Міністрів України» для забезпечення суддів службовим житлом. Отже, крайність соціального захисту працівників публічної служби означає, що публічний службовець може претендувати на отримання соціального захисту лише у тому випадку, коли для цього існує крайня необхідність – зокрема, публічний службовець зазнав обставин, за яких він об'єктивно потребує соціального захисту від держави. В усіх інших випадках публічний службовець не може бути суб'єктом соціального захисту.

Ознака доцільності соціального захисту працівників публічної служби полягає у тому, що соціальний захист не може здійснюватися з метою накопичення матеріальних та соціальних благ публічними службовцями за рахунок соціального захисту. Наприклад, якщо прокурор має житло за місцем знаходження прокуратури, і воно є таким, яке забезпечує потреби його сім'ї (зокрема, кількість кімнат є достатньою для комфортного проживання усіх членів сім'ї), він не може претендувати на забезпечення службовим житлом за місцем знаходження прокуратури за рахунок держав. Так само, працездатний публічний службовець не може отримувати допомогу від держави за повну, часткову або тимчасову втрату працездатності. Як на рівні законодавства про соціальний захист населення, так і на рівні спеціального законодавства, визначено перелік випадків, за умови настання

яких публічний службовець може претендувати на забезпечення за кошт державного бюджету чи фонду соціального страхування, і отримання соціального захисту без настання відповідних умов є неможливим. А отже, доцільність соціального захисту працівників публічної служби можна пояснити, як надання публічним службовцями соціального захисту у формі та розмірах, які відповідають потребі у ньому.

Спеціальними ознаками соціального захисту працівників публічної служби, на нашу думку, є:

1) персоналізованість – відсутні єдині стандарти соціального захисту працівників публічної служби, адже визначення виду та розміру соціального захисту публічного службовця потребує урахування у якому органі він проходить службу та які види соціального захисту передбачені для даного виду публічної служби, якими є обставини, які обумовлюють потребу у соціальному захисті;

2) доповнюваність – встановлення окремих видів соціального захисту пов'язане із тим, що у публічних службовців відсутня можливість паралельно із службою здійснювати іншу оплачувану діяльність, а тому окремі види соціального захисту працівників публічної служби можна сприймати як надання публічним службовцям додаткових гарантій забезпечення належних умов життя для них;

3) універсальність – соціальний захист працівників публічної служби передбачає заходи різного характеру: матеріальні, побутові, компенсаційні тощо, і при цьому, перелік видів соціального захисту, на які можуть претендувати публічні службовці, є значно ширшим за той, які гарантовані для представників інших професій.

Ознака персоналізованості полягає у тому, що соціальний захист надається публічним службовцям із урахуванням виду публічної служби та обставин, які обумовлюють потребу у соціальному захисті. Як нами відзначалось раніше, по суті кожен нормативно-правовий акт, який урегулює функціонування різних видів публічної служби, передбачає розділи, присвячені соціальному захисту публічних службовців. При цьому, наприклад, соціальний захист поліцейського відрізняється від соціального захисту дипломатичних службовців. Для прикладу, Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [6] передбачено безоплатне медичне забезпечення поліцейських в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України, ряд різновидів житлового забезпечення, одноразову грошову допомогу в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського, гарантії навчання дітей поліцейських тощо. У свою чергу, Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-

III [7] передбачає велику кількість соціальних гарантій, на які можуть претендувати виключно працівники дипломатичної служби. Наприклад, даний нормативно-правовий акт гарантує державним службовцям та членам їх сімей компенсації ряду витрати, пов'язаних із направленням у довготермінове відрядження (стаття 34), а стаття 37 цього нормативно-правового акту передбачає гарантії працевлаштування іншого з подружжя під час перебування за кордоном за місцем довготермінового відрядження працівника дипломатичної служби. Отже, першим аспектом персоналізованості соціального захисту працівників публічної служби є те, що кожен вид публічної служби передбачає унікальний перелік соціальних гарантій. Іншим аспектом персоналізованості соціального захисту працівників публічної служби є необхідність урахування конкретних обставин, які визначили потребу публічного службовця чи членів його сім'ї звернутись у встановленому законом порядку за одержанням соціального захисту від держави. Тож, зробимо висновок, що персоналізованість соціального захисту працівників публічної служби полягає у наданні кожному публічному службовцю лише того виду соціального захисту, на який він може претендувати згідно чинного законодавства та щодо надання якого існують конкретні підстави.

Ознака доповнюваності полягає у тому, що встановлення окремих видів соціального захисту пов'язане відсутністю у публічних службовців можливості здійснювати іншу оплачувану діяльність паралельно із публічною службою. Публічна служба не може забезпечити публічних службовців високим рівнем заробітних плат, і при цьому, чинним законодавством про публічну службу передбачено ряд професійних обмежень публічних службовців – наприклад, заборона зайняття підприємницькою діяльністю та необхідність звітувати про доходи. Тому, для того, щоб додатково забезпечити публічних службовців гарантіями матеріального характеру, чинне законодавство про публічну службу включає деякі види соціального захисту, не характерні для інших категорій працівників. Наприклад, стаття 54 Закону України «Про державну службу» передбачає, що державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань. Іншим прикладом є фінансові гарантії дипломатичних службовців, передбачені Законом України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [7], адже дипломатичні службовці окрім наведених нами вище обмежень також зазнають значних незручностей у зв'язку із довготривалими відрядженнями. Тож, стаття 34 даного нормативно-правового акту передбачає наступні види соціальної допомоги дипломатичним працівни-

кам та членам їхніх сімей: у зв'язку з переїздом до місця довготермінового відрядження (включаючи підйомну допомогу), поверненням з такого відрядження, перевезенням багажу, а також у зв'язку з переїздом в Україну з метою перебування у відпустці та повернення з неї один раз у поточному календарному році; пов'язані з наданням медичної допомоги або медичним страхуванням, що забезпечують необхідний обсяг екстреної, первинної та вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги на території держави акредитації та/або держав зони відповідальності закордонної дипломатичної установи України; на здобуття дітьми дошкільної та загальної середньої освіти; на оренду житла та/або оплати вартості комунальних послуг, пов'язаних з орендою житла. А отже, зробимо висновок, що доповнюваність соціального захисту працівників публічної служби полягає у наданні публічним службовцям додаткових соціальних гарантій у порівнянні із іншими працівниками, що обумовлено специфікою публічної служби, а також тими обмеженнями, яких зазнають публічні службовці у зв'язку із своїм статусом осіб, які у трудових відносинах здійснюють діяльність від імені та в інтересах держави.

Ознака універсальності полягає у тому, що соціальний захист працівників публічної служби передбачає заходи різного характеру: матеріальні, побутові, компенсаційні тощо. Універсальність у даному контексті полягає у тому, що публічні службовці є соціально захищеними у багатьох сферах професійної діяльності та повсякденного життя. Зокрема, нами наводились приклади специфіки соціального захисту різних публічних службовців. Пропонуємо роз'яснити сутність ознаки універсальності на прикладі соціального захисту суддів. Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [5] передбачає широке коло соціальних гарантій суддів - допомогу на оздоровлення в розмірі посадового окладу, забезпечення службовим житлом за місцем знаходження суду, забезпечення потреб, пов'язаних з діяльністю, державний захист суддів та членів їхніх сімей.

Висновки. Як можемо переконатись, одночасно судді можуть претендувати на певні матеріальні, побутові, професійні гарантії, а також гарантії безпеки. Окрім того, соціальний захист суддів передбачає інші соціальні гарантії, на які може претендувати кожен громадянин України, що ще більше розширює розуміння універсальності соціального захисту суддів. Так само універсальним є соціальний захист інших публічних службовців, на що нами неодноразово вказувалось раніше у даній роботі (наприклад, ми звертали увагу на універсальність соціального захисту дипломатичних службовців). Отже, уні-

версальність соціального захисту працівників публічної служби полягає у передбаченні в чинному законодавстві великої кількості соціальних гарантій, які надають публічним службовцям захист від широкого кола соціальних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Князька Л.А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення. К., 2010. 187 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. ст. 43.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. стор. 54. Стаття 12.
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. ст. 545.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. стор. 1970. Стаття 379.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 26. ст. 219.