

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.1.12>**В. О. Гаврилюк**

кандидат юридичних наук

ЗАВДАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано специфіку завдань соціального захисту працівників публічної служби, запропоновано їхню класифікацію. Автор наводить своє розуміння завдань соціального захисту працівників публічної служби, що теж є предметом наукової дискусії та залежатиме від обраного науковцем підходу до тлумачення соціального захисту та від обраної мети. У контексті соціального захисту майнові інтереси працівника публічної служби є другорядними порівняно із негативними змінами порядку та можливості реалізації його соціальних прав. Тобто використання формулювання «порушення» не зовсім відповідає сутності соціального захисту, адже передбачає спеціальне вчинення дії, забороненої законом, яка впливає на майновий стан працівника публічної служби. Як завдання соціального захисту можливо виділити повернення та підтримання соціально-матеріального становища працівника публічної служби. Автор вважає, що соціальний захист працівників пов'язаний із процесами децентралізації, адже фінансування окремих видів соціальної допомоги здійснюється із місцевих бюджетів, наприклад, надання медичної допомоги чи освітніх послуг. Крім того, рівень соціального благополуччя працівника публічної служби значною мірою залежить від регіону проживання, адже це визначає кількість і розмір витрат на транспорт, харчування, оренду чи придбання житла. Завдання врівноваження обмеження трудових прав матеріальним забезпеченням є дещо застарілим підходом, адже передбачає участь держави у визначенні, які саме трудові права можуть реалізувати державні службовці. Водночас обсяг реалізації, правомірність підстав не контролювалися, що призвело до частих зловживань. Так, соціальний захист в окремих випадках здійснюється за допомогою надання права на безкоштовне користування, наприклад, транспортом чи житлом, однак лише до окремих категорій працівників публічної служби та не на постійній основі. Автор констатує, що завдання соціального захисту щодо усунення потреби в неправомірній (корупційній) діяльності працівників публічної служби полягає у гарантуванні невідворотності й автоматизації надання соціальної допомоги чи безперешкодної реалізації соціальних прав, що зменшуватиме потребу працівників публічної служби в пошуках позаправових способів забезпечити свої життєві потреби.

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

Постановка проблеми. Економічна нестабільність у державі й обраний напрям на євроінтеграцію свідчать про потребу реформування соціальної політики держави та державного управління загалом, що пов'язано із правовим регулюванням соціального захисту працівників публічної служби. Проблемними аспектами такого реформування є потреба

дотримання соціальної справедливості, а отже, скасування застарілих соціальних гарантій і надання такого рівня соціального захисту для працівників публічної служби, який би гарантував якісне виконання посадових обов'язків та унеможливував би зловживання соціальними правами та владними повноваженнями.

З'ясування завдань соціального захисту працівників публічної служби висвітлюватиме його зв'язок із соціальною, економічною, управлінською та політичною сферами життя. Важливо, щоб соціальний захист дозволяв працівникам публічної служби виконувати свої посадові обов'язки без шкоди для особистого життя та приватних інтересів, а тому завдання ілюструватимуть напрями збалансованої взаємодії. Крім того, завдання соціального захисту працівників публічної служби вказуватимуть на ті напрями правового регулювання, що мають бути вдосконалені для досягнення поставленої попередньо мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Варто зазначити, що мета, завдання та функції соціального захисту працівників публічної служби були вивчені частково щодо державних службовців, суддів чи прокурорів, однак комплексні наукові роботи є малочисельними. Так, окремі аспекти цього питання були висвітлені такими вченими, як Н.Ф. Артеменко, В.В. Безусий, Н.Н. Британська, Ю.В. Дмитрієв, О.М. Домбровська, М.І. Іншин, З.Д. Калініченко, М.І. Карпа, А.Л. Клименко, П.В. Коломоєць, А.Б. Коцур, О.В. Марценюк, Н.С. Мякушко, В.І. Надрага, О.В. Насібова, А.Ю. Огінська, А.В. Стойка, М.І. Тімофєєва.

Мета статті – проаналізувати завдання соціального захисту працівників публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Розуміння завдань соціального захисту працівників публічної служби є предметом наукової дискусії та залежатиме від обраного науковцем підходу до тлумачення соціального захисту та від обраної мети. До прикладу, А.Б. Коцур, розглядаючи соціальний захист у контексті соціальної політики держави, вважає, що його завдання полягає у захисті майнових інтересів осіб згідно з їхніми трудовими доходами та забезпеченні гідного рівня життя [1, с. 147]. Порушення майнових інтересів є підставою для їх відновлення лише за наявності винного суб'єкта. Водночас звільнення у зв'язку з ліквідацією суду або вихід на пенсію є юридичними фактами, що відбуваються поза волею конкретного суб'єкта та мають правомірний характер. У контексті соціального захисту майнові інтереси працівника публічної служби є другорядними порівняно з негативними змінами порядку та можливості реалізації його соціальних прав, тобто використання формулювання «порушення» не зовсім відповідає сутності соціального захисту, адже передбачає спеціальне вчинення дії, забороненої зако-

ном, яка впливає на майновий стан працівника публічної служби. Як завдання соціального захисту можливо виділити повернення та підтримання соціально-матеріального становища працівника публічної служби. Завдання щодо підтримання реалізується як шляхом надання постійної соціальної допомоги у разі втрати працездатності, народження дитини, так і спеціальним шляхом оплати відряджень, доступу до державної таємниці, надання охорони, що є особливостями публічної служби.

Більш деталізований перелік напрямів реалізації соціального захисту наводить О.В. Марценюк, включаючи до нього: виконання різноманітних державних соціальних програм (проблеми регіонів, збалансування регіональних програм між собою), організацію контролю за втіленням соціальних програм, вирішення соціальних проблем і проблем сталості розвитку регіону, моніторинг діяльності дії органів публічної влади, підтримання територіальних громад у впливі на соціальну політику [2, с. 170]. Дійсно, соціальний захист працівників пов'язаний із процесами децентралізації, адже фінансування окремих видів соціальної допомоги здійснюється із місцевих бюджетів, наприклад, надання медичної допомоги чи освітніх послуг. Крім того, рівень соціального благополуччя працівника публічної служби значною мірою залежить від регіону проживання, адже це визначає кількість і розмір витрат на транспорт, харчування, оренду чи придбання житла. Тобто завдання соціального захисту працівників публічної служби можуть розкривати його економічну сутність і полягати у наданні економічної підтримки, соціального забезпечення з боку держави. Також саме встановлення змісту економічних завдань визначатиме можливість реального втілення соціального захисту та його достатність за сучасних умов. Наприклад, оплата праці має відповідати рівню бюджету України та бути достатньою для працівників публічної служби незалежно від регіону проживання, в іншому разі настання соціального ризику є гарантованим.

З.Д. Калініченко зауважує, що завдання соціального захисту державних службовців є такими: збалансування законодавчих обмежень трудових прав за допомогою додаткових заходів матеріального забезпечення; стимулювання здійснення важливої для держави трудової діяльності; компенсація витрачених засобів для існування у встановлених законом випадках; забезпечення стабільності кадрового забезпечення державної служби [3, с. 243].

Завдання врівноваження обмеження трудових прав матеріальним забезпеченням є дещо застарілим підходом, адже передбачає участь держави у визначенні, які саме трудові права можуть реалізувати державні службовці. Водночас обсяг реалізації, правомірність підстав не контролювалися, що призвело до частих зловживань. Так, соціальний захист в окремих випадках здійснюється за допомогою надання права на безкоштовне користування, наприклад, транспортом чи житлом, однак лише до окремих категорій працівників публічної служби та не на постійній основі. Погоджуємося з автором щодо встановлення як завдання соціального захисту працівників публічної служби підтримання кадрового забезпечення публічної служби, адже держава та суспільство зацікавлені у виконанні посадових обов'язків висококваліфікованими працівниками, а отже, мають бути створені такі умови праці, які були б конкурентоспроможні та цікаві для відповідних осіб. Надання соціального захисту працівникам публічної служби, що охоплює усі ситуації зміни матеріального стану й нестабільності, є інструментом заохочення та переконання залишатися на державній службі.

В.В. Безусий тлумачить завдання соціального захисту державних службовців як систему, яка складається із заходів і дій вповноважених на соціальний захист органів і їхніх посадових осіб. Автор до загальних завдань відносить: гарантування стабільності, забезпечення прожиткового мінімуму; надання матеріальної допомоги; встановлення стандартів соціальних послуг для державних службовців; зменшення негативного впливу соціальних ризиків. Спеціальними завданнями автор вважає: забезпечення демократичності управління державними службовцями, сприятливого режиму праці; захист від негативних особливостей державної роботи; створення сприятливого психологічного клімату; виплату високого та регулярного грошового забезпечення; підвищення престижності державної служби шляхом створення службових перспектив кар'єрного розвитку; державне страхування [4, с. 27]. Тобто завдання відображають основні прояви соціального захисту працівників публічної служби. Вони об'єднують окремі процедури реалізації соціальних справ працівника публічної служби єдиною ціллю, що дозволяє оцінювати ефективність соціального захисту. Водночас розподіл завдань соціального захисту працівників публічної служби на загальні та спеціальні є дещо суперечливим,

оскільки кожне загальне завдання має специфіку реалізації саме в контексті публічної служби. Вказівка на нові завдання поза змістом загального соціального захисту означає правове встановлення уже надмірних соціальних гарантій і забезпечення працівників публічної служби.

Можливо резюмувати, що завдання соціального захисту працівників публічної служби відповідають його меті та мають спеціальний порядок реалізації, зумовлений перебуванням у трудових відносинах зі спеціальним владним суб'єктом. Так, до завдань соціального захисту працівників публічної служби варто зарахувати:

1) мінімізацію негативних наслідків від настання соціального ризику для працівників публічної служби;

2) забезпечення стабільності соціального, матеріального та правового становища працівника публічної служби;

3) усунення потреби в неправомірній (корупційній) діяльності працівників публічної служби.

До завдань соціального захисту працівників публічної служби можливо віднести мінімізацію негативних наслідків настання соціального ризику. Соціальні ризики можуть мати різне походження, що впливає на зміст заходів із мінімізації. Так, В.І. Надрага розподіляє їх на особисті, тобто хвороби, вагітність і пологи, тимчасову непрацездатність; професійні, які усуваються поліпшенням умов праці, та суспільні, такі як техногенні та природні катастрофи або ж війни [5, с. 487]. У цьому разі держава як суб'єкт надання загального та спеціального соціального захисту має допомагати працівникам публічної служби у кожному із соціальних ризиків, тоді як для інших працівників відповідальність за соціальний захист покладається і на роботодавця, і на державу залежно від характеру соціального ризику. Варто зауважити, що не кожен соціальний ризик є негативним за своєю природою, наприклад, вихід на пенсію або ж народження дитини є значними та бажаними подіями у житті, однак їх настання може суттєво вплинути на здатність працівників публічної служби забезпечувати власні життєві потреби та підтримувати звичний спосіб життя. Тому й завдання соціального захисту полягає у мінімізації саме негативних наслідків від соціального ризику шляхом надання відпустки чи матеріальної допомоги. Критерієм достатності є відомості про попередній матеріальний стан працівника публічної служби, що дозволяє не перевищувати заходи із соціального захисту.

Таким чином, завдання соціального захисту щодо мінімізації негативних наслідків від настання соціального ризику полягає у наданні соціальної допомоги в розмірі, достатньому для відновлення попереднього майнового стану для працівників публічної служби. Мінімізація може полягати як у нівелюванні негативних наслідків, коли вони мають виключно матеріальний характер (вихід на пенсію), або ж у їх зменшенні, коли матеріальні витрати є похідними (хвороба, отримання травми).

Наступним завданням соціального захисту працівників публічної служби є забезпечення стабільності соціального, матеріального та правового становища працівників публічної служби. Забезпечення відбувається шляхом створення умов, за яких настання соціальних ризиків є малоімовірним. Це стосується отримання травм під час виконання посадових обов'язків, пошкодження майна працівника публічної служби. Водночас окремі соціальні ризики є невідворотними, а тому єдиним способом соціального захисту є підготовка до його настання шляхом соціального страхування із наступним отриманням уже страхових виплат. Соціальне положення працівника публічної служби залежить від того, чи існує повага та довіра до нього як посадової особи серед населення, а також від дотримання ним правил етики та дисципліни праці. Відповідно, завдяки соціальному захисту створюються комфортні умови праці для працівника публічної служби, через які зменшується рівень стресу та психологічного навантаження. Впевненість у наданні соціального захисту для працівника публічної служби відобразатиметься й на спілкуванні та позиціонуванні в соціумі як виключно компетентного та незалежного працівника.

Забезпечення стабільності матеріального положення працівників публічної служби завдяки соціальному захисту може відбуватися як через виплати соціальної допомоги, так і через оплату праці, що відповідає економічним умовам і є достатньою для покриття усіх життєвих потреб, наприклад, купівлю транспорту, житла, отримання якісного медичного обслуговування. Аналізуючи соціальне законодавство, можливо помітити, що забезпечення відбувається двома шляхами. Перший відповідає практиці соціального забезпечення ще за СРСР і передбачає безкоштовне отримання будь-яких послуг для працівників публічної служби. Його досі використовують для надання медичної допомоги працівникам національної поліції або ж

для дипломатичних службовців. Проблемним аспектом цього шляху є складність контролю за цільовим використанням коштів. Саме тому дедалі більше застосовується шлях підвищення грошової винагороди для працівників публічної служби, як у випадку із суддями чи державними службовцями, прокурорами. Поєднання цих шляхів є досить проблематичним, адже можливе створення дублюючих заходів соціального захисту, як у випадку із народними депутатами.

Окремо слід розглянути забезпечення стабільності правового статусу працівника публічної служби. М.І. Карпа включає до його правового статусу права, обов'язки, а також гарантії, обмеження й відповідальність, що у сукупності впливають на професійний та особистий розвиток і розкриття потенціалу [6, с. 11]. У цьому контексті соціальний захист працівників публічної служби гарантує законодавче закріплення та незмінність вимог до працівників публічної служби, тобто захист від суб'єктивного впливу на їхню роботу. Також саме соціальний захист є інструментом заохочення до підвищення свого професійного рівня та кваліфікації, а отже, й отримання вищих посад і відповідних винагород.

Тож сутністю завдання соціального захисту щодо забезпечення стабільності соціального, матеріального та правового становища працівників публічної служби є створення умов, за яких імовірність настання соціального ризику є щонайменшою або ж передбачуваною та захищеною наперед. Важливо наголосити, що соціальний захист працівників публічної служби здійснює забезпечення в усіх напрямках одночасно, а не діє різновекторно, і допомагає охопити професійну й особисту сферу життя.

Ще одним завданням соціального захисту працівників публічної служби є усунення потреби у неправомірній (корупційній) діяльності працівників публічної служби. Наявність корупції у публічній службі негативно впливає як на довіру населення до держави чи здійснення державного управління, так і на можливість комфортно та безпечно працювати, реалізувати соціальні права самими працівниками публічної служби. Ю.В. Дмитрієв серед факторів виникнення корупційного ризику наводить зовнішні, тобто пов'язані із проблемами державного управління (правові, економічні, соціальні чинники), та внутрішні, які діють у конкретному владному органі (неформальність відносин, безконтрольність дій підлеглих, наявність дискреційних повноважень) [7, с. 129].

Належне правове регулювання соціального захисту та правильне його проведення дозволяє попередити виникнення чи ефективність дії більшості з таких соціальних ризиків. Так, гарантованість отримання соціальної допомоги усуває потребу в налагодженні корупційних зв'язків для отримання соціального забезпечення, спеціальних пільг, достатнього розміру компенсації у відрядженні або ж коштів на оздоровлення. Крім того, заходи соціального захисту мають стосуватися і прозорості умов праці й отримання посади, що усуватиме прояви корупції під час просування по службі. Таким чином, роль корупції у вирішенні питань побутового характеру для працівника публічної служби зменшуватиметься. Правомірність його діяльності надалі зменшуватиме ймовірність політичного тиску, а отже, дії зовнішніх корупційних ризиків.

Слід констатувати, що завдання соціального захисту щодо усунення потреби в неправомірній (корупційній) діяльності працівників публічної служби полягає у гарантуванні невідворотності й автоматизації надання соціальної допомоги чи безперешкодної реалізації соціальних прав. Це зменшуватиме потребу працівників публічної служби в пошуках позаправових способів забезпечити свої життєві потреби.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що соціальний захист працівників публічної служби різниться за обсягом і методами правового регулювання залежно від виду служби. Така ситуація вказує на відсутність спільного розуміння як у законодавця, так і у суб'єктів застосування мети соціального захисту працівників публічної служби. Поєднання мети та завдань соціального захисту працівників публічної служби надало можливість встановити основні вектори вдосконалення правового регулювання. Це особливо стосується скорочення надмірного соціального захисту та дета-

лізації порядку реалізації соціальних гарантій безоплатного медичного обслуговування. Проведене дослідження свідчить про те, що соціальний захист працівників публічної служби регулюється як загальним соціальним законодавством, так і спеціальним адміністративним, що призводить до частих прогалин, особливо в аспектах рівного соціального захисту для жінок і чоловіків. Доречним буде створення єдиного нормативно-правового акта, котрий містив би тлумачення термінів соціального захисту та забезпечення, які часто вживаються як тотожні в адміністративному законодавстві, й основи спільного соціального захисту для працівників публічної служби в контексті премій, відпусток, пенсійного забезпечення та житла.

Список використаної літератури:

1. Коцур А.Б. Розвиток системи соціального захисту в Україні. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2016. Вип. 21. С. 146–151.
2. Марценюк О.В. Соціальний захист населення України. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2015. Вип. 2 (3). С. 166–170.
3. Калініченко З.Д. Основні засади правового забезпечення соціального захисту державних службовців. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. 2018. С. 242–244.
4. Безусий В.В. Завдання соціального захисту державних службовців. 2019. № 2. С. 21–27.
5. Надрага В.І. Соціальний захист в системі мінімізації соціальних ризиків. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2014. № 2. С. 486–490.
6. Карпа М.І. Визначення основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби. *Демократичне врядування*. 2014. № 13. С. 1–13.
7. Дмитрієв Ю.В. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види. *Менеджер*. 2015. № 1. С. 126–131.

Havrylyuk V. O. Tasks of social protection of public service employees

In the article the specifics of the tasks of social protection of public service employees are analyzed. The classification of tasks of social protection of public service employees is singled out. The author gives his understanding of the tasks of social protection of public service employees, which is also the subject of scientific discussion and will depend on the approach chosen by the scientist to the interpretation of social protection and the chosen goal. In the context of social protection, the property interests of a public service employee are secondary in comparison with the state of negative change in the order and possibility of exercising his social rights. That is, the use of the wording "violation" does not quite correspond to the essence of social protection, because it involves a special act prohibited by law, which also affects the property status of a public service employee. As a task of social protection it is possible to allocate return and maintenance of social and financial position of the employee of public service. The author believes that social protection

of workers is inextricably linked with decentralization processes, as funding for certain types of social assistance is provided from local budgets, such as medical care or educational services. In addition, depending on the level of social well-being of a public service employee, it largely depends on the region of residence, as this determines the amount and amount of expenses for transport, food, rent or purchase of housing. The task of balancing the restriction of labor rights with material support is a somewhat outdated approach, as it involves the participation of the state in determining which labor rights can be exercised by civil servants. At the same time, the volume of sales, the legitimacy of the grounds were not controlled, which led to frequent abuses. Thus, although social protection in some cases is provided by granting the right to free use, such as transport or housing, but only to certain categories of public service employees and not on a permanent basis. The author states that the task of social protection to eliminate the need for illegal (corrupt) activities of public service employees is to ensure the inevitability and automation of social assistance or unimpeded realization of social rights, which will reduce the need for public service employees to seek legal means to meet their needs.

Key words: *tasks, social protection, employee, public service, social legislation.*