

DOI: 10.34015/2523-4552.2024.1.03
УДК 349.3

Гаврилюк В. О.,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0002-5596-5943

НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У науковій статті досліджено соціальний захист працівників публічної служби як окремої категорії працівників, приділяючи особливу увагу їхнім правам, обов'язкам та умовам праці. Автором детально розкрито особливості соціального захисту, визначено сутність та значення соціальних гарантій для публічних службовців. Публічні службовці розглядаються як специфічна група, яка потребує особливих механізмів захисту з огляду на специфіку їхньої діяльності та підвищені вимоги до професійної етики.

Проведено ретельний аналіз проблематики на основі підходів різних вчених, включаючи як національні, так і міжнародні дослідження, що дозволяє глибше зрозуміти актуальні питання та виклики в системі соціального захисту публічних службовців. Автор зосереджується на порівнянні різних підходів до визначення соціального захисту, що дозволяє виявити як спільні риси, так і унікальні особливості вітчизняного досвіду.

Дослідження включає огляд норм чинного законодавства, що регулюють соціальний захист публічних службовців, з акцентом на їх відповідність міжнародним стандартам. Автор критично оцінює ефективність існуючих законодавчих актів та пропонує конкретні шляхи їх вдосконалення для підвищення рівня соціального захисту.

У статті розкрито специфіку тих чи інших аспектів, пов'язаних з тлумаченням соціального захисту працівників публічної служби, таких як пенсійне забезпечення, медичне страхування, умови праці та охорона здоров'я. Особливу увагу приділено питанням захисту трудових прав, соціальних гарантій у випадку тимчасової непрацездатності, а також підтримки в умовах професійних ризиків.

Сформульовано унікальну наукову інтерпретацію соціального захисту працівників публічної служби, яка враховує як сучасні тенденції розвитку публічної служби, так і історичні аспекти становлення системи соціального захисту в Україні. Автор пропонує нові підходи до оцінки ефективності соціального захисту, що базуються на міждисциплінарних дослідженнях, і визначає ключові напрями для подальших наукових розробок у цій сфері.

Резюмовано, що стаття не лише розширює теоретичні знання про соціальний захист публічних службовців, але й пропонує практичні рекомендації для вдосконалення законодавчої бази та механізмів реалізації соціального захисту в умовах сучасних викликів і змін, виходячи з основ понятійно-категоріального апарату.

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

Постановка проблеми. Актуальність дослідження поняття соціального захисту характеризується особливою мотивацією до дослідження даного питання, адже воно є належним чином дослідженим на науковому рівні. Проте, не зважаючи на високий рівень наукової уваги до питань соціального захисту, першочергового значення набуває необхідність аналізу розуміння різних підходів до визначення поняття «соціальний захист», їх переосмислення і формування єдиних концепцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання соціального захисту працівників публічної служби не втрачає своєї важливості уже тривалий час та його дослідженням займалась велика кількість науковців, однак у зв'язку із частим внесенням змін до національного законодавства такі наукові напрацювання не є актуальними. Серед вчених, що проводили дослідження соціального захисту різних категорій працівників публічної служби можливо виділити наступних: В. А. Багрій, О. Т. Барабаш, Ю. В. Баскакова, В. В. Безусий, Л. М. Булкат, С. О. Ветлинський, Д. М. Добровольський, В. С. Єгорова, В. О. Журавель, Г. С. Іванов, М. І. Іншин, В. О. Маркова, І. В. Мигидин, О. Л. Назаренко, А. Л. Папікян, І. В. Пивовар, Т. В. Пустовойт, А. П. Рачинський, О. Ф. Толпиго, О. О. Шандула та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення унікальних авторських понять «соціального захисту» та «публічний службовець» для визначення сутності соціального захисту працівників публічної служби.

Виклад основного матеріалу.

Науковці по-різному тлумачать поняття «соціальне», але як правило воно розглядається у широкому та вузькому розумінні. У першому випадку воно ототожнюється з поняттям «суспільне». В такому розумінні поняття «соціальне» охоплює все, що належить до людського суспільства, на відміну від природи. У другому випадку поняття «соціальне» використовується у вузькому значенні, коли мова йде про соціальну сферу як одну із сфер людського життя, про соціальні відносини як специфічні відносини, що реалізуються між учасниками суспільних відносин [1, с. 13]. Ведучи мову про соціальний захист, варто все ж керуватись розумінням поняттям «соціальне», як таким, яке стосується відносин людей у суспільстві. У вузькому розумінні «соціальне» є однією зі складових поняття «суспільне», яке окреслює лише ті аспекти «суспільного», які притаманні відносинам у суспільстві.

У Великому словнику сучасної української мови зазначено, що соціальний захист – «це сукупність заходів держави, спрямованих на соціальний захист і підтримку окремих верств населення» [2, с. 592]. Із такої дефініції варто першочергово звернути увагу на наступні моменти: по-перше, здійснення соціального захисту відноситься до компетенції держави; по-друге, соціальний захист пояснюється як сукупність заходів, тобто це різнопланова діяльність держава, яка, втім, спрямована на досягнення єдиної менти; по-третє, такою метою є соціальний захист і

підтримка окремих верств населення. Не зважаючи на те, що в даній дефініції не роз'яснено, хто є об'єктом соціального захисту, очевидно, що ними є індивіди, які зазнали дії соціальних ризиків.

Термін «соціальний захист» в Україні використовується починаючи, приблизно, з 1990 року з різною метою та в різних (але близьких) значеннях у різних словосполученнях: в значенні права громадян; у назвах відповідних державних органів - Міністерства соціального захисту населення України (деякий час), управлінь соціального захисту населення районних та обласних держадміністрацій; як одна з основних функцій та напрямів діяльності держави; для відмежування окремих категорій громадян; в значенні системи відповідних гарантій держави; у назві правової галузі і навчальної дисципліни (замість права соціального забезпечення) тощо [3, с. 62]. Серед цих значень немає однозначно коректних чи однозначно хибних, адже категорія «соціального захисту» одночасно може позначати різні явища. Але разом із тим, як слідує зі змісту статті 46 Конституції України [4], першочергово під соціальним захистом варто розуміти право громадян на їх забезпечення 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.

Поняття «соціальний захист» визначається і в Конституції України [4], і в інших законодавчих актах, що і є однією із першопричин різних підходів у юридичній інтерпретації цього поняття. Так, у статті 46 Осно-

вного Закону визначено, що соціальний захист «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». Отже, на конституційному рівні соціальний захист розглядається як система заходів, які здійснюються державою щодо осіб, які цього потребують. Законодавцем виділено, як пріоритетні, наступні сфери соціального захисту – соціальний захист непрацездатних осіб, або осіб, які тимчасово чи частково втратили працездатність; соціальний захист осіб, які втратили годувальника; соціальний захист безробітних осіб; соціальний захист людей літнього віку. При цьому, даними сферами соціальний захист населення не обмежується, адже законодавець вжив формулювання «в інших випадках, передбачених законом». Це означає, що діяльність держави із соціального захисту населення є значно масштабнішою, ніж це визначено у статті 46 Конституції України [4].

Конституційний підхід ліг в основу великої кількості позицій вітчизняних науковців. Наш аналіз наукової літератури, засвідчив, що вітчизняні науковці одночасно розглядають соціальний захист, як комплекс державних заходів; як систему правовідносин між державою та суспільством; як функцію держави. Очевидно, що серед таких підходів не можна встановити, який із них є більш коректним чи менш коректним, адже кожен із них розкриває окремий аспект сутності соціального захисту. І саме тому, для визначення поняття соціального захисту, на на-

шу думку, варто проаналізувати кожну групу підходів.

Як нами відзначено, наймасштабнішою групою підходів є підходи науковців, які визначають соціальний захист, як комплекс державних заходів. Зокрема, у Юридичній енциклопедії визначено, що соціальний захист населення – це система економічних, правових, організаційних та інших заходів держави із забезпечення соціальних прав і гарантій громадян, дія якої спрямована на турботу держави та суспільства про громадян, яким потрібна допомога у зв'язку з віком, станом здоров'я, соціальним становищем, недостатнім забезпеченням засобами існування тощо [5, с. 558]. Аналізуючи даний підхід, звернемо увагу на те, що авторами класифіковано державні заходи, які включає соціальний захист, на економічні, правові та організаційні, і при цьому, припускається, що соціальний захист може включати й «інші заходи». У якості мети соціального захисту визначено «турботу держави» про громадян, які потребують такої допомоги.

Схожим чином соціальний захист визначається Е. М. Лібановою та О. М. Палій, з точки зору яких соціальний захист - це комплекс організаційно-правових (створення інститутів соціального захисту та законів, що регулюють їх діяльність) та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [6, с. 381]. Заходи, які включає соціальний захист, класифікуються дослідницями на організаційно-правові та економічні, як і попередньому проаналізованому нами підході. До організаційно-правових віднесено створення інсти-

тутів соціального захисту та законів. До економічних заходів, очевидно, варто віднести різноманітні економічні форми надання соціальної допомоги. У якості мети соціального захисту відзначено забезпечення добробуту кожного члена суспільства, що також у цілому відповідає загальній для даної групи підходів концепції. Але при цьому, звернемо увагу на те, що соціальний захист у цій позиції не пов'язується із певними суб'єктами соціального захисту, а із забезпеченням добробуту кожного члена суспільства, проте в конкретних економічних умовах, тобто за умови виникнення такої необхідності.

Соціальний захист доцільно визначити як систему державних заходів, спрямованих на забезпечення соціально-вразливим верствам населення додаткових гарантій прав у сфері здобуття освіти, охорони здоров'я, працевлаштування, соціального забезпечення, забезпечення житлом, а також спрямованих на відновлення порушених соціальних прав [7, с. 109]. Аналізуючи дану позицію, у першу чергу варто звернути увагу на те, що соціальний захист визначається, як сукупність заходів, які здійснюються державою. Як нами відзначалось, соціальний захист може здійснюватись виключно державою, і для цього чинним законодавством передбачено ряд заходів, які держава виконує із даною метою. Наприклад, зі змісту статті 46 Конституції України [4], слідує, що такі державні заходи можуть бути пов'язані із забезпеченням громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у ста-

рості. Особи, які можуть претендувати на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості, визначаються В. В. Криворучком, як «соціально-вразливі верстви населення». Дослідник вказує на те, що такі заходи соціального захисту мають додатковий характер та спрямовані на відновлення порушених соціальних прав. Це можна пояснити тим, що основні соціальні права не пов'язані із соціальними ризиками. Наприклад, аналізуючи зміст Конституції України [4], до соціальних прав можна віднести право на вільний розвиток, право на особисту недоторканість, право на освіту тощо. Право на соціальний захист у даному контексті має додатковий характер із огляду на те, що особа може набути його у тому випадку, коли у її житті настали такі економічні та соціальні умови, які не дозволяють їй забезпечувати своє існування належним чином.

В. С. Тарасенко виділяє загальний і спеціальний соціальний захист. Перший стосується забезпечення державою в особі різноманітних органів основних прав громадян, передусім, у соціальній сфері. Спеціальний соціальний захист, у свою чергу, направлений на певну соціальну групу, яка внаслідок різноманітних причин, потребує сторонньої допомоги та підтримки [8, с. 37]. Тобто, загальний соціальний захист, із точки зору автора, пов'язаний із забезпеченням особи можливостями реалізовувати її соціальні права, передбачені Конституцією України [4], такі як право на вільний розвиток, право на особисту недоторканість, право на освіту тощо. Спеціальний соціальний

захист, на думку дослідника, спрямовується на осіб, в житті яких настали такі економічні та соціальні умови, що не дозволяють їм забезпечувати своє існування належним чином.

Г. М. Кучер зазначає, що до поняття «соціальний захист» включається сукупність закріплених у Конституції України правових гарантій, спрямованих на забезпечення основних прав і свобод громадян, якими керуються у своїй діяльності органи законодавчої, виконавчої і судової влади, контрольно-наглядові органи і органи місцевого самоврядування, та які виступають у вигляді форм, засобів та методів їхньої діяльності [9, с. 68]. Дослідниця у цій дефініції розкриває сутність загального соціального захисту, тобто такого, який стосується забезпечення державою в особі компетентних органів основних прав громадян у соціальній сфері. На нашу думку, такий підхід є не в повній мірі коректним, оскільки він включає лише один із аспектів соціального захисту. Як нами відзначалось раніше, термін «захист» все ж пов'язується із порушенням. Тобто, ведучи мову про соціальний захист прав громадян, варто відштовхуватись від можливості їх порушення. А тому, із однієї сторони, відзначаючи забезпечення державою в особі компетентних органів основних прав громадян у соціальній сфері, варто також вказувати на діяльність держави, спрямовану на захист громадян, в житті яких настали такі економічні та соціальні умови, що не дозволяють їм забезпечувати своє існування належним чином.

Із точки зору Н. В. Хом'як, соціальним захистом є комплекс заходів, спрямованих на захист від економічної та соціальної деградації через

економічну кризу, зниження рівня доходів, хвороби та професійні захворювання, старіння, безробіття, ймовірні екологічні загрози і т.д. [10, с. 8]. Дослідниця, на відміну від інших авторів, які дотримуються цієї концепції, не уточнює, які заходи є складовими соціального захисту. При цьому, Н. В. Хом'як пов'язує надання соціального захисту виключно із дією на індивіда негативних факторів, внаслідок чого він втрачає здатність для достатнього забезпечення свого існування. Даний негативний вплив позначається, як «економічна та соціальна деградація».

Отже, перше поняття «публічний службовець» можемо виокремити зі змісту поняття «публічна служба» яке закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України. Публічний службовець – це особа, яка обіймає державні політичні посади, є суддею, прокурором, військовослужбовцем, альтернативним (невійськовим) службовцем, дипломатом, іншим державним службовцем, службовцем органів влади Автономної Республіки Крим, службовцем місцевого самоврядування (пункт 17 статті 4 Кодексу) [11]. Тобто, законотворює поняття охарактеризував шляхом конкретного переліку професій, що з однієї сторони є певним позитивом, оскільки надає чітке розуміння хто являється публічним службовцем. Однак, не розкриває особливості даної посади та її цінності для державотворення в цілому.

Водночас, у Французькій Республіці поняття «публічний службовець» трактується як «службовець державного апарату», тобто під ним охоплюються всі службовці держави, до яких належать працівники законодавчих, виконавчих і судових ор-

ганів держави. До таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. При цьому всі названі категорії осіб як мають права та обов'язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом [12, с. 12].

З даного аналізу вбачається, що Французьким законотворцем підхід до визначення терміну публічний службовець, розглянутий набагато ширше, адже охоплює не лише працівників усіх гілок влади, а й інші категорії чиновників.

Під наступним поняттям «публічного службовця» слід навести, що це кадрова складова публічного адміністрування (управління), яка відповідає за ефективність реалізації завдань та функцій, що покладені державою на органи публічної влади [13, с. 39; 61, с. 10]. Дане визначення трактується через засади публічного адміністрування держави та не дає чіткого розуміння, хто є суб'єктом державної служби чим залишає низку запитань. Зокрема, зрозумілим є лише те, що це посада в сфері публічного управління, однак не наведено конкретної характеристики особливостей даної професії.

Також під поняттям «публічний службовець» вчені трактують, що це громадянин України, який займає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування, здійснює публічну діяльність на професійній основі і наділений повноваженнями щодо реалізації визначених завдань і функцій, або як службовець, що займає посаду в держа-

вному органі або органі місцевого самоврядування [14, с. 349].

Під цим терміном, науковці, переважно адміністративісти, ототожнюють вже закріплене Кодексом адміністративного судочинства України визначення, водночас доповнюючи його характеристикою правовідносин, які виникають між службовцем та державою під час проходження публічної служби.

Н. О. Рунова розуміє вищевизначене поняття як службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі відноситься і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів [15, с. 269]. Що ж стосується даного визначення, то можемо зазначити, що термін є досить цікавим, оскільки автором розглядається з боку виникнення факту правовідносин публічної служби та безпосередньо функцій та покладених завдань на службовця.

А. В. Петришин визначає природу терміна «публічний службовець» як особу, що обіймає посаду в апараті органу державної влади або місцевого самоврядування, і в такому розумінні «посада» виступає як первинна структурна одиниця, вихідний елемент правової організації публічної служби [16, с. 135]. Також, як вже зазначалось вище, можемо прослідкувати підтримання позиції законотворця. Оскільки, саме через

посаду можна виокремити конкретні обов'язки та функції, які покладаються на публічного службовця, як складового інституту публічної служби.

Не можемо також не звернути увагу на позицію М. І. Карпи, яка присвятила чимало робіт дослідженню публічної служби та зазначає, що суб'єкти публічної служби як публічні інституції та публічні службовці – це особи які здійснюють публічну службу, мають для цього відповідні функції та статус у межах чинного нормативно-правового поля, а саме в частині набуття, реалізації та припинення компетенції [17, с. 143]. Тобто, вчена дане визначення розглядає через призму завдань та функцій, що починаються з моменту вступу на службу, перебігу та припинення.

З огляду на вищезазначене, вважаємо за необхідне навести власне визначення поняття «публічний службовець». Таким чином, публічний службовець – це суб'єкт владних повноважень, який обіймає посаду в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, є суддею, прокурором, військовослужбовцем, альтернативним службовцем, дипломатом, іншим державним службовцем та професійно здійснює покладені на нього законодавством посадові обов'язки, дотримуючись законодавства, принципів права з метою здійснення завдань і функцій на благо суспільства та держави.

Висновки. Отже, можемо зробити висновок, що визначення поняття «публічний службовець» на національному законодавчому рівні – це одне з актуальних та гострих завдань України, оскільки це дасть змогу вирішити подальші проблеми, що на сьогодні пов'язані з правовим

статусом публічних службовців, проходженням служби, порядком їх призначення та звільнення. Адже, не можемо не погодитися, що саме від будування якісної, професійної, прозорої та доброчесної публічної служ-

би в Україні, насамперед залежить й остаточний результат, що полягає не тільки у захисті прав та свобод громадян, а також у ефективності реалізації зовнішньої та внутрішньої політики держави.

Список використаних джерел

1. Міська комплексна програма "Турбота" на 2001-2005 роки. К. 2001 р.
2. Вельський К. С. Про систему адміністративного права. *Держава і право*. 1998. № 3. С. 7-8
3. Стаховська Н. М. Відносини в праві соціального забезпечення: дис к.ю.н. К. 2000. 217 с.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141
5. Нагребельний В. П., Болотіна Н. Б. Соціальний захист: Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: "Укр. енцикл.", 2003. Т. 5: П-С. 736 с.
6. Лібанова Е. М., Палій О. М. Ринок праці та соціальний захист. К. : Основи, 2004. 491 с.
7. Криворучко В. В. Особливості правового регулювання оплати праці та соціального забезпечення службовців Служби безпеки України. Х. 2015. 191 с.
8. Тарасенко В. С. Правове забезпечення соціального захисту дітей-інвалідів в Україні : монографія. О. : «Фенікс», 2008 р. 156 с.
9. Кучер Г. М. Удосконалення системи соціального захисту населення. Проблеми соціального захисту в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції (20-21 червня 1996 р.) / За заг. ред. канд. юрид. наук, доцента Я. І. Бсзутлої. ЧОУК: Юрист, 1996 . С. 60-70.
10. Хом'як Н. В. Формування системи соціального захисту сільського населення в радіоактивних забруднених районах : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.09.03 УААН, Ін-т аграр. економіки. К., 1996. 17 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.06.2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.03.2024 року).
12. Тимошук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
13. Матюхіна Н. П., Бандурка О. М. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України. Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. 120 с.
14. Карпа М. І. Теоретичні аспекти поняття публічний службовець. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 25 за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. С. 357.
15. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3. С. 269-273.
16. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно правовой и логико-понятийный анализ : монография. Х : Факт, 1998. 168 с.

17. Карпа М. І. Компетенційний підхід до розвитку публічної служби: концептуальні аспекти. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 4. С. 143-153.

V. Havryliuk, *Candidate of Juridical Sciences*
ORCID: 0000-0002-5596-5943

Scientific interpretation of social protection of public service workers

The scientific article examines the social protection of public service workers as a separate category of workers, paying special attention to their rights, obligations and working conditions. The author has revealed in detail the features of social protection, defined the essence and significance of social guarantees for public servants. Public servants are considered as a specific group that needs special protection mechanisms due to the specificity of their activities and increased requirements for professional ethics.

A thorough analysis of the problem was carried out based on the approaches of various scientists, including both national and international studies, which allows for a deeper understanding of the current issues and challenges in the system of social protection of public servants. The author focuses on the comparison of different approaches to the definition of social protection, which allows us to identify both common features and unique features of the national experience. The study includes a review of the norms of the current legislation regulating the social protection of public servants, with an emphasis on their compliance with international standards. The author critically assesses the effectiveness of existing legislative acts and suggests specific ways to improve them to increase the level of social protection. The article reveals the specifics of certain aspects related to the interpretation of social protection of public service employees, such as pension provision, health insurance, working conditions and health care. Special attention is paid to the protection of labor rights, social guarantees in case of temporary incapacity, as well as support in the conditions of professional risks.

A unique scientific interpretation of social protection of public service workers has been formulated, which takes into account both modern trends in the development of public service and historical aspects of the formation of the social protection system in Ukraine. The author offers new approaches to assessing the effectiveness of social protection, based on interdisciplinary research, and identifies key directions for further scientific developments in this area.

It is summarized that the article not only expands theoretical knowledge about the social protection of public servants, but also offers practical recommendations for improving the legislative framework and mechanisms for the implementation of social protection in the conditions of modern challenges and changes, based on the foundations of the conceptual and categorical apparatus.

Keywords: *social protection, employee, work, public service, social legislation..*