

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.7>

АНАЛІЗ СУТНОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ

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

Гаврилюк В.О. Аналіз сутності соціального захисту публічної служби: теоретико-правові основи.

У науковій статті детально проаналізовано теоретичні основи соціального захисту працівників публічної служби, що є ключовим елементом забезпечення ефективності та стабільності державного управління. Автором наведено широкий спектр підходів науковців щодо трактування змісту соціального захисту та публічної служби, що дозволяє виявити основні концептуальні підходи та їхню еволюцію в науковій літературі.

Проведено комплексне дослідження складових елементів, які визначають специфіку соціального захисту працівників публічної служби. Зокрема, розглянуто такі аспекти, як правові гарантії, матеріальна підтримка, забезпечення здоров'я та безпеки на робочому місці, соціальне страхування, пенсійне забезпечення, професійний розвиток та інші форми підтримки, які надаються працівникам публічної служби для забезпечення їхнього добробуту та ефективного виконання службових обов'язків.

Автором здійснено загальнотеоретичну характеристику сутності даної правової категорії, що включає аналіз її структурних елементів та їхнього взаємозв'язку. Розкрито та охарактеризовано складові елементи сутності соціального захисту працівників публічної служби. Здійснено аналіз законодавчих актів, які гарантують захист прав працівників публічної служби, включаючи їхнє право на справедливую оплату праці, належні умови праці та соціальні пільги.

Досліджено механізми матеріальної допомоги, що включає заробітну плату, премії, додаткові виплати та інші види фінансової підтримки. Здійснено аналіз системи соціального страхування, яка забезпечує медичну допомогу, страхування на випадок хвороби, нещасного випадку або інвалідності.

Окрім теоретичного аналізу, стаття містить практичні рекомендації щодо вдосконалення системи соціального захисту працівників публічної служби в контексті сучасних викликів та реформ, які відбуваються в державному управлінні. Висвітлено важливість створення ефективної системи соціального захисту для підвищення мотивації та продуктивності працівників, що, у свою чергу, сприяє загальному покращенню функціонування державного апарату.

Наукова стаття надає всебічний аналіз соціального захисту працівників публічної служби, поєднуючи теоретичні підходи та практичні рекомендації, що робить її важливим внеском у розвиток правової науки та практики у цій сфері.

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

Gavrilyuk V.O. Analysis of the essence of public service social protection: theoretical and legal foundations.

The scientific article analyzes in detail the theoretical foundations of social protection of public service workers, which is a key element of ensuring the efficiency and stability of public administration. The author presents a wide range of approaches of scientists regarding the interpretation of the content of social protection and public service, which allows us to identify the main conceptual approaches and their evolution in the scientific literature. A comprehensive study of the constituent elements that determine the specifics of social protection of public service workers was conducted. In particular, such aspects as legal guarantees, material support, ensuring health and safety at the workplace, social

insurance, pensions, professional development and other forms of support provided to public service employees to ensure their well-being and effective performance of official duties were considered.

The author made a general theoretical characterization of the essence of this legal category, which includes an analysis of its structural elements and their interrelationship. The constituent elements of the essence of social protection of public service workers are disclosed and characterized. An analysis of the legislative acts that guarantee the protection of the rights of public service workers, including their right to fair wages, decent working conditions and social benefits, has been carried out. Mechanisms of material assistance, including wages, bonuses, additional payments and other types of financial support, were studied.

An analysis of the social insurance system, which provides medical assistance, insurance in case of illness, accident or disability, was carried out. In addition to theoretical analysis, the article contains practical recommendations for improving the system of social protection of public service employees in the context of modern challenges and reforms taking place in public administration. The importance of creating an effective social protection system for increasing the motivation and productivity of employees, which, in turn, contributes to the general improvement of the functioning of the state apparatus, is highlighted. The scientific article provides a comprehensive analysis of social protection of public service workers, combining theoretical approaches and practical recommendations, which makes it an important contribution to the development of legal science and practice in this area.

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

Постановка проблеми. В умовах формування в Україні соціально-орієнтованої держави, соціальний захист є одним із найактуальніших для населення питань, оскільки проголошений у статті 1 Конституції України [1] статус нашої держави, як соціальної, вимагає від неї здійснення політики, спрямованої на домінування загальнолюдських цінностей, верховенство права в соціальній сфері та надання населенню високого рівня соціального захисту. Соціальна сфера являє собою переплетіння життєво важливих інтересів громадян, соціальної політики держави та соціально-економічних прав людини, а тому соціальний захист є своєрідним показником того, як держава здатна дбати про своїх громадян, чи є ефективною її соціальна політика, у якій мірі законодавство держави відповідає інтересам населення, а також чи відбуваються в державі демократичні перетворення і наскільки близькою є мета України до набуття статусу повноцінного учасника цивілізованого європейського та світового співтовариства.

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. 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. Папкіян, І.В. Пивовар, Т.В. Пустовойт, А.П. Рачинський, О.Ф. Толпиго, О.О. Шандула та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб здійснити аналіз теоретико-правових основ соціального захисту публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Інститут публічної служби досить давно знайшов своє відображення у законодавстві держав Європейського Союзу, однак відносно нещодавно з'явився в Україні, тому що, система публічного управління та її організація, що перейшла з радянських часів досі не відповідає міжнародним стандартам та новим політико-правовим реаліям.

Зокрема, важливо, що поряд з законодавством розвивається й наука, на підставі чого можемо побачити велику кількість наукових робіт, що присвячені дослідженню публічної служби, які в свою чергу слугують процесу створення та закріплення низки понять, категорій та підходів до розуміння даного явища. Однак, на жаль, більшість інтерпретацій не можна назвати однозначними та точними, і це спричиняє певні суперечності у формуванні понятійно-категорійного апарату публічної служби та її похідних, зокрема визначенню сутності працівників публічної служби, тобто публічних службовців, як невід'ємних складових становлення та розвитку правової держави.

Окрім того? важливо зазначити, що публічна служба в найширшому розумінні може реалізуватися працівниками всіх організацій публічної сфери, тобто: органами державної влади; державними підприємствами (установами, організаціями); органами місцевого самоврядування та

комунальними підприємствами. Мається на увазі, що суб'єкти публічної служби - це працівники, які здійснюють діяльність всіх інституцій та покликані виконувати публічні завдання. Проте, у вузькому та більш вживаному розумінні суб'єкти публічної служби розглядаються саме як службовці в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування [2, с. 11].

На думку М.В. Чічкань, під соціальним захистом можна розуміти систему правовідносин, які виникають між державою, що зобов'язана забезпечувати громадян від настання певних обставин, які унеможливають повноцінну діяльність та всебічно знижувати вірогідність настання цих обставин, а також громадянами, яким надано право на отримання всебічної допомоги у випадку настання означеного кола умов, передбачених законом [3, с. 20-21]. Звернемо увагу на те, що соціальний захист визначається, як сукупність правовідносин між державою та громадянами. М.В. Чічкань у даному аспекті є не єдиною дослідницею, яка підтримує дану концепцію, і у даному контексті погодимось із тим, що соціальний захист доцільно визначати, як систему правовідносин. У цих правовідносинах на державу покладено обов'язок забезпечувати громадян від настання певних обставин, які унеможливають повноцінну діяльність та всебічно знижувати вірогідність настання цих обставин. Відповідно, цьому обов'язку кореспондує право громадян на отримання допомоги у разі настання таких обставин. У цілому, зробимо висновок, що такий підхід до розуміння сутності соціального захисту є цілком прийнятним.

В.В. Москаленко визначила соціальний захист, як систему заходів і відповідних інститутів, призначених для забезпечення нормального існування людини, підвищення рівня задоволення її соціальних потреб, якості життя та перспектив [4, с. 42]. Звернемо увагу на те, що дослідниця не пов'язує соціальний захист із «економічною та соціальною деградацією». В.В. Москаленко також визначає соціальний захист, як систему заходів, але ці заходи, при цьому, мають забезпечувати нормальне існування людині та задоволення її соціальних потреб. На нашу думку, дані елементи безумовно входять до розуміння сутності соціального захисту, проте все ж дослідниця розглядає дане питання занадто вузько, розкриваючи лише один із його аспектів.

Н.Б. Болотіна розглянула соціальний захист у широкому та у вузькому розуміннях. І у вузькому розумінні соціальний захист визначається дослідницею, як сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян, досягнення соціально прийнятного рівня життя [5, с. 36]. Сутність соціального захисту пов'язується дослідницею із економічними і правовими гарантіями держави. У даному контексті, під терміном «гарантія» розуміється сукупність законодавчо закріплених засобів охорони суб'єктивних прав громадян та способів їх реалізації. Такі гарантії, як вбачається Н.Б. Болотіною, спрямовуються на забезпечення найважливіших соціальних прав громадян, тобто не пов'язані виключно із дією негативних чинників. Кінцевою метою соціальної держави є визнання людини найвищою соціальною цінністю, а також перерозподіл соціальних благ за принципами соціальної справедливості. І соціальна захищеність індивідів є таким становищем, за якого кожен є забезпеченим усім необхідним для нормального існування.

Таким чином, у процесі дослідження підходів науковців щодо визначення поняття соціального захисту, які підтримують концепцію розуміння сутності соціального захисту, як комплексу державних заходів, нами встановлено, що її зміст формують наступні положення:

по-перше, передбачається, що соціальний захист включає сукупність економічних, правових та організаційних заходів, які здійснюються державою;

по-друге, мета соціального захисту вбачається у спрямуванні таких заходів на запобігання виникненню соціальних ризиків, та підтримання нормальної життєдіяльності особи, на яку такі соціальні ризики все ж вплинули;

по-третє, підстава для соціального захисту вбачається у настанні конкретних економічних та соціальних умов (які деякими дослідниками визначаються, як «економічна та соціальна деградація»), які спричиняють виникнення соціальних ризиків в нормальному житті особи (наприклад, зниження рівня доходів, хвороби та професійні захворювання, втрата годувальника, старіння, безробіття, екологічні загрози тощо).

Наступною групою позицій науковців, які визначали поняття «соціальний захист», є підходи дослідників, які визначили соціальний захист, як систему правовідносин. Зокрема, М.І. Тимофеева визначила, що соціальний захист – це багаторівнева система економічних, соціальних та правових відносин по управлінню соціальними ризиками суспільства для ліквідації їх небажаних наслідків та забезпечення належного рівня життя [6, с. 173]. Сторони таких правовідносин не за-

значаються, проте подальше розкриття позиції дозволяє зробити висновок, що ними є держава та особа, у якій виникли такі економічні та соціальні умови, які спричинили виникнення соціальних ризиків в нормальному житті особи. Такі правовідносини можуть мати економічний (зокрема, надання грошових виплат) чи соціальний характер (наприклад, надання пільг). Також дослідницею зазначається, що предметом таких правовідносин є «управління соціальними ризиками суспільства для ліквідації їх небажаних наслідків та забезпечення належного рівня життя». Тобто, метою виникнення таких правовідносин є запобігання виникненню соціальних ризиків, та підтримання нормальної життєдіяльності особи, на яку такі соціальні ризики все ж вплинули.

Наступний підхід є економічним, а тому його зміст відрізняється від підходу М.І. Тимофєєвої. О.Ю. Єрмоловська визначає соціальний захист, як систему відносин між суспільством та індивідом, пов'язаних з вирішенням протиріч між становленням ринкової системи організації виробництва, реальними можливостями людини адаптуватися до них та існуючими негативними соціальними наслідками [7, с. 13]. Щодо цієї позиції, звернемо увагу на те, що дослідницею все ж визначено, хто є суб'єктами правовідносин соціального захисту, і з точки зору О.Ю. Єрмоловської ними є суспільство та індивід, а виникають такі правовідносини у зв'язку із негативними соціальними наслідками адаптації людини до ринкової системи організації виробництва. У даному контексті зробимо висновок, що економічні підходи до розуміння сутності соціального захисту та юридичні відрізняються.

Отже, зробимо висновок, що концепція визначення поняття соціального захисту, як системи правовідносин між державою та суспільством, характеризується наступними особливостями:

по-перше, правовідносини соціального захисту виникають між державою та особою, у якій виникли такі економічні та соціальні умови, які спричинили виникнення соціальних ризиків в нормальному житті особи;

по-друге, підставою для виникнення таких правовідносин є виникнення таких економічних та соціальних умов, які спричинили виникнення соціальних ризиків в нормальному житті особи;

по-третє, такі правовідносини можуть мати економічний чи соціальний характер;

по-четверте, предметом таких правовідносин є запобігання виникненню соціальних ризиків, та підтримання нормальної життєдіяльності особи, на яку такі соціальні ризики вплинули.

Останньою виділеною нами концепцією є визначення соціального захисту, як функції держави. Так, С.І. Приходько визначає соціальний захист, як функцію держави, яка виражається в якості системи правових, економічних і організаційних заходів, спрямованих на забезпечення всіх громадян рівними можливостями для досягнення ними необхідного життєвого рівня для себе і своєї сім'ї [8, с. 22]. Із даної позиції варто відзначити, що сутність даної функції полягає у здійсненні державою правових, економічних і організаційних заходів. Функція соціального захисту реалізовується з метою забезпечення громадян рівними можливостями для досягнення ними необхідного життєвого рівня. Тобто, сутність такого підходу до визначення поняття «соціальний захист» безпосередньо слідує із розуміння сутності соціальної держави, однією із задач якої і є забезпечення всіх громадян рівними соціальними можливостями.

На думку І.М. Сироти, соціальний захист належить до функції держави, яка піклується про матеріальне забезпечення непрацездатних громадян [9, с. 4]. На відміну від попереднього підходу, точка зору І.М. Сироти пов'язує реалізацію функції соціального захисту виключно із втратою особою здатності самостійно забезпечувати своє існування. У даному контексті зробимо висновок, що поняття соціального захисту, як функції соціальної держави, варто розглядати у комплексі: і як забезпечення громадян рівними можливостями для досягнення ними необхідного життєвого рівня, і як забезпечення існування громадян, які не мають можливість його забезпечувати самостійно.

І.С. Ярошенко вбачає в соціальному захисті діяльність держави, яка здійснюється в рамках державного управління та скерована на запобігання виникнення соціальних ризиків в нормальному житті особи. Ці заходи забезпечують підтримання нормальних умов життя. Така діяльність закріплюється в системі правових норм, які регулюють суспільні відносини [10, с. 24]. Дослідниця не уточнює, які саме заходи здійснює держава у процесі здійснення діяльності із соціального захисту населення. Але при цьому, зазначається, що кожен із них спрямовується на запобігання виникненню соціальних ризиків, та підтримання нормальної життєдіяльності особи, на яку такі соціальні ризики все ж вплинули.

Тож, зробимо висновок, що концепцію визначення поняття «соціальний захист», як функції держави, складають наступні аспекти:

по-перше, функцію соціального захисту становить комплекс економічних, правових та організаційних заходів;

по-друге, функція соціального захисту одночасно спрямовується на забезпечення всіх громадян рівними можливостями для досягнення ними необхідного життєвого рівня та на забезпечення існування громадян, які не мають можливість його забезпечувати самостійно.

Висновки. Таким чином, наше дослідження засвідчило, що на сьогодні у науковій літературі відсутнє єдине розуміння сутності правової категорії «соціальний захист» для всіх категорій працівників, в тому числі публічної служби. Разом із тим, вітчизняними науковцями соціальний захист одночасно розглядається різноаспектно, і наше дослідження дозволило нам виділити наступні концепції визначення поняття «соціальний захист»:

1) соціальний захист, як сукупність економічних, правових та організаційних заходів, які здійснюються державою.

Соціальний захист – це сукупність економічних, правових та організаційних заходів, які здійснюються державою з метою їх спрямування на запобігання виникненню соціальних ризиків в нормальному житті особи, та підтримання нормальної життєдіяльності особи, яка зазнала таку зміну економічних та соціальних умов (економічну та соціальну деградацію), які спричинили виникнення зниження рівня доходів, хвороби та професійні захворювання, втрату годувальника, старіння, безробіття, екологічні загрози тощо.

2) соціальний захист, як система правовідносин між державою та суспільством.

Соціальний захист – це сукупність економічних чи соціальних правовідносин, які виникають між державою та особою, у якій сформувались такі економічні та соціальні умови, які спричинили виникнення соціальних ризиків в нормальному житті особи, та предметом яких є запобігання виникненню соціальних ризиків, та підтримання нормальної життєдіяльності особи, на яку соціальні ризики вплинули.

3) соціальний захист, як функція держави.

Соціальний захист – це функція держави, яку становить комплекс економічних, правових та організаційних заходів, які спрямовуються на забезпечення всіх громадян рівними можливостями для досягнення ними необхідного життєвого рівня та на забезпечення існування громадян, які зазнали такої зміни економічних та соціальних умов, що спричинили виникнення зниження рівня доходів, хвороби та професійні захворювання, втрату годувальника, старіння, безробіття, екологічні загрози тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
2. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
3. Чічкань М.В. Правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні. Х. 2009.
4. Москаленко В.В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави. *Наукові записки*. 2003. Том 21. С. 41-44.
5. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 37–39.
6. Тимофєєва М.І. Сутність соціального захисту населення. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2016. № 6. С. 169–174.
7. Єрмоловська О.Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформаційної економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / О.Ю. Єрмоловська. Харківський державний університет. Харків: [б.в.], 1996. 32 с.
8. Приходько С. Держава і соціальний захист громадян. *Право України*. 1999. № 2. С. 22–26.
9. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні: учебник для студ. вищих навчальних заведень по спец. «Правознавство». Х.: Одиссей, 2006. 408 с.
10. Ярошенко, І.С. Організаційно правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / І.С. Ярошенко; Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ: [б.в.], 2006. 219 с.