

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.9>

## КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Шаповалова К.Г.,**

*доктор філософії з галузі «Право»*

*ORCID:0000-0003-4027-7576*

### **Шаповалова К.Г. Класифікація гарантій соціального захисту державних службовців.**

Стаття присвячена системному аналізу правових гарантій, які забезпечують соціальний захист державних службовців в Україні, з метою їх класифікації та виявлення прогалин у правовому регулюванні. Забезпечення належного соціального захисту державних службовців є основною умовою для підвищення їхньої мотивації, ефективності та стабільності функціонування державної служби, що, своєю чергою, сприяє підвищенню якості державного управління і зміцненню довіри до державних інститутів.

Стаття аналізує існуючі правові гарантії соціального захисту, які охоплюють широкий спектр прав державних службовців: на оплату праці, соціальне страхування, пенсійне забезпечення, охорону здоров'я, а також інші соціальні пільги та гарантії. У науковому дослідженні обґрунтовано необхідність класифікації правових гарантій для полегшення їхнього розуміння та забезпечення належного правозастосування. Автор пропонує декілька підходів до класифікації гарантій, залежно від їх характеру, джерел правового регулювання, суб'єктів захисту та механізмів реалізації, що сприяє більш ефективному застосуванню гарантій на практиці.

Особливу увагу в статті приділено виявленню проблем, які виникають у процесі реалізації та захисту соціальних прав державних службовців, зокрема через неузгодженість правових норм, які регламентують різні аспекти соціального захисту. Запропонована класифікація допомагає розглянути всі елементи системи гарантій як єдине ціле, що забезпечує їх комплексну реалізацію. Визначено, що однією з ключових проблем є фрагментація правового регулювання, коли окремі аспекти соціального захисту розглядаються у різних нормативно-правових актах, що ускладнює реалізацію цих прав на практиці. Окремо розглянуто питання співвідношення загальних соціальних прав державних службовців із специфічними соціальними гарантіями, які передбачені для окремих категорій державних службовців залежно від умов їхньої служби.

Класифікація гарантій соціального захисту дозволяє побудувати більш прозорий і доступний механізм їх реалізації, що сприятиме підвищенню рівня правової захищеності державних службовців, зміцненню соціальної стабільності в державному секторі та покращенню якості державного управління в цілому.

**Ключові слова:** соціальна безпека, соціальний захист, соціальне законодавство, державна служба, державні службовці.

### **Shapovalova K.G. Classification of guarantees of social protection of civil servants.**

The article is devoted to a systematic analysis of legal guarantees that provide social protection of civil servants in Ukraine, with the aim of classifying them and identifying gaps in legal regulation. Ensuring proper social protection of public servants is the main condition for increasing their motivation, efficiency and stability of the functioning of the public service, which, in turn, contributes to improving the quality of public administration and strengthening trust in public institutions.

The article analyzes the existing legal guarantees of social protection, which cover a wide range of civil servants' rights: to wages, social insurance, pensions, health care, as well as other social benefits and guarantees. The scientific study justified the need to classify legal guarantees to facilitate their understanding and ensure proper enforcement. The author offers several approaches to the classification of guarantees, depending on their nature, sources of legal regulation, subjects of protection and implementation mechanisms, which contributes to more effective application of guarantees in practice.

The article pays special attention to the identification of problems that arise in the process of implementing and protecting the social rights of civil servants, in particular due to the inconsistency of legal norms that regulate various aspects of social protection. The proposed classification helps to consider all elements of the guarantee system as a single whole, which ensures their comprehensive implementation. It was determined that one of the key problems is the fragmentation of legal regulation, when certain aspects of social protection are considered in different legal acts, which complicates the implementation of these rights in practice. The issue of the correlation of general social rights of civil servants with specific social guarantees, which are provided for certain categories of civil servants depending on the conditions of their service, is considered separately.

The classification of social protection guarantees makes it possible to build a more transparent and accessible mechanism for their implementation, which will contribute to increasing the level of legal protection of civil servants, strengthening social stability in the public sector and improving the quality of public administration as a whole.

**Key words:** social security, social protection, social legislation, public service, public servants.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми соціального захисту державних службовців визначається ключовим значенням державної служби для забезпечення стабільності та ефективності державного управління, зокрема у періоди кризових явищ та соціально-економічних змін. Державні службовці відіграють провідну роль у реалізації державної політики та забезпеченні суспільних потреб, однак недостатнє або неузгоджене правове регулювання соціальних гарантій негативно впливає на мотивацію цих працівників, знижуючи їхню продуктивність і якість виконання посадових обов'язків. Відсутність чітких і однозначних механізмів реалізації соціальних прав державних службовців створює ризики, пов'язані із соціальною вразливістю, а також підриває принципи соціальної справедливості та державної відповідальності.

Забезпечення соціального захисту державних службовців є необхідною умовою для створення конкурентоспроможної, професійної та відповідальної державної служби, яка здатна ефективно реагувати на виклики сучасності. Правовий механізм соціального захисту повинен відповідати принципам правової визначеності, справедливості та рівності, однак наразі спостерігаються численні розбіжності у застосуванні відповідних норм, що призводить до порушення соціальних прав державних службовців. Це, своєю чергою, може мати довготривалі негативні наслідки не лише для окремих службовців, а й для суспільства в цілому, оскільки ефективність державного управління безпосередньо залежить від задоволеності працівників державного сектору своїм соціальним становищем.

Актуальність даного дослідження обумовлена необхідністю комплексного аналізу правових гарантій соціального захисту державних службовців з метою виявлення прогалин у чинному законодавстві та шляхів його вдосконалення. Наукова розробка класифікації правових гарантій, що регулюють соціальний захист, дозволить сформулювати системний підхід до забезпечення соціальних прав державних службовців, незалежно від їх регламентації в окремих нормативно-правових актах. Це дослідження спрямоване на пошук шляхів підвищення ефективності правового регулювання та забезпечення соціальної стабільності державних службовців, що є важливим кроком у процесі модернізації державної служби в Україні.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Питання класифікації гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців є малодослідженим. Однак вклад у його наукове опрацювання було здійснено наступними ученими: В.А. Багрій, Л.Б. Баранник, М.О. Германюк, К.А. Грищенко, А.В. Дутчак, В.В. Євдокимов, П.В. Євдокимов, М.І. Іншин, А.Л. Клименко, Г.В. Коваль, Н.В. Коленда, О.В. Павліченко, Д.О. Пасічник, А.А. Попок, А.М. Поручник, О.О. Салієнко, Є.М. Сафронов, А.Ю. Стопчак, М.І. Тімофєєва та інші.

**Метою статті** є загальнотеоретична характеристика класифікації гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із обов'язків держави є надання соціального захисту та забезпечення для своїх громадян. Виконання даного обов'язку можливо, як шляхом діяльності органів державної влади, так й завдяки застосуванню гарантій соціального захисту, що, також, поширюється на державних службовців. Однак, відсутність єдиного нормативно-правового акту, загальновизнаного наукового підходу до класифікації гарантій, їх розташування у різних законодавчих актах обумовлює потребу в дослідженні таких гарантій правового регулювання соціаль-

ного захисту державних службовців. О.О. Салієнко, основною гарантією правового регулювання соціального захисту вважає закріплення в ст. 46 Конституції України [1] права на соціальний захист, право на соціальне забезпечення у випадку часткової, тимчасової чи повної втрати працездатності, безробіття. Проведенням загального державного соціального страхування, створення органів з охорони здоров'я, соціальної роботи [2, с. 67].

Наведену автором гарантію можливо віднести до матеріальних, тобто таких, що визначають основні права та обов'язки сторін правовідносин із соціального захисту державних службовців. Закріплення на конституційному рівні права на соціальний захист та забезпечення гарантує їх наступну деталізацію на законодавчому рівні, неможливість скасування чи звуження обов'язків держави. Водночас, проведення соціальної роботи, загального державного соціального й пенсійного страхування є уже процесуальними гарантіями правового регулювання соціального захисту державних службовців, адже визначають порядок та способи реалізації закріплених соціальних прав.

Процесуальні гарантії не слід ототожнювати із інституційними, що уже стосуються діяльності вповноважених органів державної влади, їх владних повноважень та забезпечення неупередженості. Виокремлення інституційних гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців є ускладненим, адже на його проведення впливає й керівник державного службовця, посадові особи вищої ієрархії, а також контрольно-наглядові органи.

На думку О.В. Павліченко, до гарантій соціального захисту варто зарахувати ті, що стосуються жінок. Серед них право на відсутність випробування під час вступу на роботу для вагітних жінок чи одиноких матерів, збереження місця роботи. Тобто, економиться час та сили матерів, яким не потрібно знову працевлаштовуватися та проходити випробування, якщо вони володіють достатніми знаннями та навиками [3, с. 359].

Соціальний захист жінок-державних службовців є особливо важливим, адже їм необхідно поєднувати професійну діяльність із батьківською, а також відновлювати своє фізичне й психологічне здоров'я. Тому, його правове регулювання має бути уточнено щодо тривалості відпустки, обладнання робочого місця, а також засобів захисту від виконання понаднормової роботи, відрядження до іншого органу державної влади.

Особливістю таких гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців є їх антидискримінаційний характер, що має поширюватися й на осіб з інвалідністю, а також передбачати заходи захисту психологічної безпеки державних службовців.

Д.О. Пасічник до гарантій правового регулювання соціального захисту відносить пенсійне забезпечення та соціальне забезпечення, соціальні послуги та соціальну допомогу (дотації, компенсації, стипендії) [4, с. 795].

Об'єднуючим критерієм для усіх наведених гарантій правового регулювання соціального захисту є їх економічний характер. Погоджуємося із виконанням наведеними правовими інститутами забезпечувальної функції, однак не відокремлюється робота вповноважених органів, адже від її якості залежить ефективність соціального захисту.

Окрім того, як правова, так й економічна сутність є властивою для гарантій, а тому наведені види гарантій будуть повторювати один одного. Під час класифікації гарантій правового регулювання важливим є використання комплексного підходу, тобто усі гарантії мають доповнювати один одного, підвищувати ефективність соціального захисту державних службовців.

Серед усіх гарантій соціального захисту державних службовців П.М. Євдокимов наголошує на виключній важливості гласного та справедливого кадрового забезпечення та упорядкованого механізму контролю. Це пояснюється запровадженням позитивних змін у публічній адміністрації, з'ясування, що людина є головним ресурсом державної служби [5, с. 175].

Використання людиноцентричного підходу до гарантування правового регулювання соціального захисту державних службовців дозволяє підтримувати гнучкість й динамічність їх реалізації, тлумачення їх змісту. Проте, для класифікації гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців додатково необхідним є розмежування гарантій проходження державної служби та проведення соціальної політики.

Перші спрямовані на підтримання функціонування та виконання поставлених перед державною службою завдань. Водночас, використання людиноцентричного підходу до аналізу національного законодавства, дозволяє зрозуміти, що гарантії проходження державної служби не відтворюють й не зважають на інтереси конкретної людини. Саме до таких можливо віднести наяв-

ність механізму оцінювання державного службовця, контролю за його діяльністю та діяльністю керівника. Зі свого боку, гарантії проведення соціальної політики мають загальносуспільний контекст та стосуються забезпечення достатніх фінансових ресурсів й контролю за їх розпорядженням.

Тож, на основі проведеного дослідження наукових підходів та аналізу спеціального законодавства, можливо дійти висновку, що гарантії правового регулювання соціального захисту державних службовців доцільно розподіляти на матеріальні та процесуальні. Матеріальні гарантії правового регулювання соціального захисту державних службовців розкривають основні можливості та обсяг проведення такого соціального захисту. До матеріальних гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців варто віднести:

1. Матеріальна гарантія виплати грошової винагороди державному службовцю;
2. Матеріальна гарантія безпечних та комфортних умов проходження державної служби;
3. Матеріальна гарантія нівелювання наслідків соціального ризику для державного службовця.

Процесуальні гарантії відображають способи втілення матеріальних гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців. Це визначає їх взаємозалежність, а також вказує на важливу роль органів публічної влади в проведенні правового регулювання та соціального захисту. Процесуальними гарантіями правового регулювання соціального захисту державних службовців є:

1. Забезпечувальна гарантія правового регулювання соціального захисту державних службовців;
2. Захисна гарантія правового регулювання соціального захисту державних службовців;
3. Гарантія контролю та моніторингу правового регулювання соціального захисту державних службовців.

До матеріальних гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців варто віднести виплату грошової винагороди. За загальним правилом, визначеним у ст. 50 Закону України «Про державну службу» заробітна плата складається із «посадового окладу, надбавок за ранг та вислугу років, а також премії» [6].

Це дозволяє варіювати та збільшувати соціальний захист із збільшенням часу перебування на державній службі. Крім того, точна вказівка на кількість складників грошової винагороди попереджає зловживання владою з боку керівника державної служби, що здійснює розпорядження фондом оплати праці. Разом з тим, грошова винагорода окремих державних службовців має свої відмінності. До прикладу, в ст. 5 Постанов КМУ «Питання оплати праці посадових осіб та працівників Державної митної служби» визначено, що працівники Державної митної служби отримують до посадового окладу надбавки «за вислугу років, виконання особливо важливої роботи, персональну кваліфікацію, спеціальне звання, виконання особистих ключових показників ефективності» [7].

Тенденція до встановлення спеціального порядку реалізації певного заходу соціального захисту є вкрай негативною, адже збільшує нерівність серед державних службовців та поширює корупційні прояви. До прикладу, виконання особистих ключових показників не лише дозволяє суб'єктивно встановлювати такі показники керівником, але й надалі стимулює державного службовця до задоволення власних потреб за допомогою державної служби, а не здійснення сервісної діяльності й надання послуг для населення.

Зі свого боку, позитивними аспектами втілення досліджуваної гарантії є забезпечення виплати грошової винагороди незалежно від такого чи перебуває державний службовець у відраженні, професійному навчанні чи стажуванні. Тобто, його матеріальний стан дозволяє розвиватися державному службовцю, як професійній особистості.

Можливо резюмувати, що матеріальна гарантія правового регулювання соціального захисту державних службовців щодо виплати грошової винагороди полягає у наявності права в державних службовців на оплату праці та її виплаті незалежно від політичної чи економічної ситуації в державі.

Наступною матеріальною гарантією правового регулювання соціального захисту державних службовців є гарантія безпечних та комфортних умов проходження державної служби. Дана гарантія має загальний характер, адже є поширюється усіх суб'єктів трудових відносин, однак має певну специфіку в контексті правового регулювання соціального захисту державних службовців. Так, основною відмінністю є фінансування з бюджету, що дещо сповільнює тривалість оновлення

технічних пристроїв чи робочого місця, однак гарантує його відповідність усіх стандартам охорони та гігієни праці. Наявність даної гарантії дозволяє попереджати настання непередбачуваних соціальних ризиків щодо отримання професійного захворювання, тимчасової втрати працездатності. Так, відповідно до ст. 56 Закону України «Про державну службу» для державного службовця, що «доглядає за дитиною до 14 років, доглядає за хворим членом сім'ї може бути встановлено неповний робочий день чи робочий тиждень із оплатою праці відповідно до відпрацьованих годин».

Тобто, гарантія безпечних та комфортних умов означає можливість локально пристосовувати реалізацію соціальних прав та виконання професійних обов'язків під потреби конкретних державних службовців. Однак, така гарантія обмежена законодавчими приписами для усунення можливості зловживання повноваженнями.

Тож, зміст матеріальної гарантії правового регулювання соціального захисту державних службовців щодо безпечних та комфортних умов проходження державної служби розкривається через створення умов, які підвищують продуктивність та мотивацію працівників державної служби, зменшують ймовірність настання соціальних ризиків, викликаних необачністю, втому, проблемами у сім'ї.

Ще однією матеріальною гарантією правового регулювання соціального захисту державних службовців є нівелювання наслідків соціального ризику. Найперше, йдеться про соціальні ризики пов'язані із безробіттям, до прикладу, досягнення пенсійного віку або зміна істотних умов проходження державної служби. Також, відповідно до ч. 2 ст. 87 Закону України «Про державну службу», за державним службовцем, що тимчасово втратив працездатність зберігається посада до її відновлення».

Тобто, дія даної гарантії спрямована на зменшення негативних наслідків від настання соціального ризику, самостійно які державний службовець подолати не може через обмеження, накладені проходженням державної служби. Оскільки відновити попереднє становище державного службовця не завжди видається можливим, то й застосування даної гарантії повинно мати постійний характер та відповідати принципу правової визначеності.

Слід констатувати, що сутність матеріальної гарантії правового регулювання соціального захисту державних службовців щодо нівелювання наслідків соціального ризику полягає в отриманні соціальної допомоги чи забезпечення державним службовцем шляхом надання державою матеріальних ресурсів для підтримання життєвих потреб державного службовця, зменшення чи усунення негативних наслідків соціального ризику й відновлення за можливості попереднього становища.

До процесуальних гарантій правового регулювання соціального захисту державних службовців можливо віднести забезпечувальну. Дана гарантія реалізується завдяки дії вповноважених органів державної влади. Найперше, Міністерства соціальної політики та Пенсійного фонду України, які перебувають у безпосередніх відносинах із державними службовцями, що потребують соціального захисту, а також Кабінету Міністрів та Верховної Ради України щодо прийняття законодавчих актів з соціального захисту державних службовців. Вірно зауважує Н.В. Коленда, що соціальне забезпечення є неможливим без соціальних фондів, адже грошові надходження із них не підлягають вилученню до державного бюджету, однак держава здійснює контроль за їх використанням [8, с. 114].

Функціонування спеціальних фондів, а також захист видатків із державного бюджету на оплату праці та соціальне забезпечення відображають процесуальний аспект гарантій на виплату грошової винагороди, безпечних та комфортних умов праці. Варто зауважити, що забезпечувальна гарантія втілюється не лише у відносинах щодо соціального захисту, але відносинах з державного управління щодо визначення нормативів й стандартів соціального захисту, встановлення прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та максимального розміру премії для державних службовців.

Таким чином, змістом забезпечувальної гарантії правового регулювання соціального захисту державних службовців є проведення діяльності, яка запобігає порушенню соціальних прав державних службовців та зменшує ймовірність настання соціального ризику.

Також процесуальною є захисна гарантія правового регулювання соціального захисту державних службовців. Потреба в її реалізації виникає уже після настання соціального ризику для державного службовця, що особливо стосується невідворотних соціальних ризиків таких як до-



сягнення пенсійного віку або ж навіть бажаних, як то народження дитини. Основним суб'єктом реалізації захисної функції є керівник державної служби в органі державної влади. Так, відповідно до Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань [9] саме керівнику подається заява на отримання матеріальної допомоги та керівник приймає рішення про її надання.

Аналогічний порядок й отримання в користування державним службовцем службового житла. Під час реалізації захисної функції необхідно чітко визначити, які соціальні ризики допомагає долати держава, а які закладаються у розмір грошової винагороди. Так, право на медичне обслуговування державних службовців має загальний характер та держава не надає додаткових коштів у випадку самостійного рішення державного службовця пройти медичне обстеження чи лікування. Водночас, відшкодування витрат на відрядження державного службовця здійснюється державою, оскільки таке не повинно впливати та стабільність матеріального забезпечення державного службовця.

Можливо резюмувати, що захисна гарантія правового регулювання соціального захисту державних службовців полягає у проведенні державою через керівників державної служби в органах державної влади, а також спеціальні фонди заходів із матеріальної підтримки державних службовців, які опинилися в скрутному становищі через настання соціального ризику.

Також, процесуальною є гарантія контролю та моніторингу правового регулювання соціального захисту державних службовців. Варто зауважити, що органів, які здійснюють спеціальний контроль за здійсненням соціального захисту державних службовців законодавчо не передбачено. Однак, відповідно до ст. 54 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», контроль за дотриманням порядку страхування здійснюють «центральні органи виконавчої влади, які реалізують політику в сфері соціального захисту населення та охорони праці» [10].

Відсутність спеціальних органів негативно впливає на стан соціального захисту, адже керівники державної служби не відчують загрози від порушення гарантії безпечних та комфортних умов праці для державного службовця. Діяльність Державної служби з питань праці [11] направлена на виявлення правопорушень щодо сплати страхових внесків, створення належних умов праці. Однак, така діяльність в більшій мірі направлена на приватну трудову діяльність, ніж умови проходження державної служби. Саме тому важливим є розвиток громадських ініціатив щодо проведення контролю соціального захисту державних службовців.

**Висновки.** Тож, сутністю процесуальної гарантії контролю та моніторингу правового регулювання соціального захисту державних службовців є здійснення перевірки стану соціального захисту державних службовців, аналіз негативних та позитивних статистичних дій для прогнозування напрямів удосконалення та виявлення проблем у правовому регулюванні.

Водночас, рівень гарантування правового регулювання соціального захисту державних службовців є недостатнім, як у випадку дії процесуальних гарантій. Потребує удосконалення й внутрішня контрольно-наглядова діяльність за соціальним захистом державних службовців, що особливо стосується забезпечення комфортних та безпечних умов проходження державної служби.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996 р. № 30. Ст. 141.
2. Салієнко О.О. Конституційні гарантії соціального захисту громадянина. Збірник тез доповідей науково-практичної конференції «Службово-бойова діяльність Національної гвардії України: сучасний стан, проблеми та перспективи». Х.: Нац. Академія НГУ, 2020. С. 66–68.
3. Павліченко О.В. Сучасний стан правового регулювання соціального захисту жінок в Україні за Кодексом законів про працю. Проблеми розвитку соціально-трудова прав та профспілкового руху в Україні: *матеріали VIII всеукраїнської науково-практичної конференції*. Х.: ХНУВС, 2020. С. 358–363.
4. Пасічник Д.О., Євдокимов В.В. Проблеми соціального захисту населення в житомирському регіоні. *Публічне управління та адміністрування*. URL: <https://cutt.ly/DjMnXR8> (Дата звернення: 23.01.2024).
5. Євдокимов П.В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні: *дис. ... канд. юрид. наук*. Запоріжжя, 2020. 237 с.

6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 4. С. 43.
7. Питання оплати праці посадових осіб та працівників Державної митної служби: Постанова Кабінету Міністрів від 24.04.2020 № 310. *Офіційний вісник України*. 2020. № 36. С. 37.
8. Коленда Н.В. Сутність механізму забезпечення соціальної безпеки населення. *Економічні науки. Сер.: Економіка та менеджмент*, 2012. Вип. 9(1.1). С. 140–149.
9. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 500. *Офіційний вісник України*. 2016. № 65. С. 44.
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 46. С. 403.
11. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 96. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. С. 201.