

РОЗДІЛ 2 «ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ»

УДК 349.2

Гаврилюк В.О.,
кандидат юридичних наук,

ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано специфіку функцій соціального захисту працівників публічної служби. Надано авторську класифікацію функцій по темі дослідження. Деталізовано та охарактеризовано зміст кожної із них.

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

In the article the specifics of the functions of social protection of public service employees are analyzed. The author's classification of functions on the research topic is given. The content of each of them is detailed and characterized.

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

Наукове опрацювання функцій дозволить зрозуміти, яке коло правовідносин охоплюється соціальним захистом працівників публічної служби та який вплив він має на виконання державою своїх конституційних соціальних обов'язків. Також, функції визначатимуть значення соціального захисту для працівників публічної служби, членів його сім'ї та формування довіри соціуму до органів публічної влади. Важливим є дослідження фактичного втілення таких функцій соціального захисту працівників публічної служби, що дозволить віднайти проблеми та прогалини у правовому регулюванні.

Варто зазначити, що питання мети, завдань та функцій соціального захисту працівників публічної служби було вивчено частково щодо державних службовців, суддів чи прокурорів, однак комплексні наукові роботи є малочисельними. Так, окремі аспекти даного питання були висвітлені наступними вченими: 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. Тимофєєва.

Функції соціального захисту працівників публічної служби повинні відображати його напрями діяльності та характер впливу на правовідносини із публічним службовцем. На відміну від мети чи завдань, функції соціального захисту працівників публічної служби є більш змінними та динамічними й можуть визначати місце соціального захисту в правовому регулюванні, соціальній політиці, кадровому забезпеченні публічної служби. Так, Н. Н. Британська зауважує, що завдяки соціальній допомозі, соціальний захист виконує лікувальну, а також реабілітаційну функції, сутність яких полягає у допомозі людям в скрутних життєвих ситуаціях та попередження зубожіння. Також, соціальний захист виконує превентивну й запобіжну функції через захист від безробіття, старіння, економічну допомогу у вихованні дітей, що проводиться через соціальне страхування й охорону здоров'я. Крім того, виконується функція нагромадження та розподілу коштів, як таких, що призначенні на соціальну допомогу й страхові виплати [1]. Завдяки соціальному захисту працівників публічної служби можливо забезпечити безкоштовне отримання медичних послуг, відвідування закладів охорони здоров'я. Водночас, лікувальної функції не виконується через економічний та правовий характер соціальної допомоги й відсутність належних правових засобів та професійних вмінь у посадових осіб вповноважених органів. Проте, соціальний захист все ж здійснює реабілітаційну функцію. Наприклад, захист від домашнього

насилля, що може здійснюватися й стосовно працівників публічної служби передбачає надання психологічної підтримки та допомоги, а такі заходи, як оплата оздоровчої відпустки чи відшкодування коштів у зв'язку з травмою на виробництві є заходами забезпечення реабілітації. Спірним є виокремлення функції накопичення та розподілу, адже вона є характерною для державного й місцевих бюджетів загалом, а не лише в частині соціального захисту працівників публічної служби. Варто уточнити, що превентивна функція соціального захисту працівників публічної служби реалізується, як шляхом матеріальної допомоги, так й підвищенням рівня їх правосвідомості та довіри до держави.

А. В. Стойка, використовуючи широкий підхід, пропонує виділяти у соціальному захисту функції охорони здоров'я, захисту населення, виділення коштів на інфраструктуру. Вузкий підхід до функцій соціального захисту вказує на існування функції соціального страхування та соціального забезпечення [2, с. 5]. Тобто, загальні функції соціального захисту охоплюють порядок реалізації усіх соціальних прав, коли ж спеціальні функції лише тих, для яких є обов'язковою участь держави в ході реалізації конкретного права. В аспекті соціального захисту працівників публічної служби соціальне страхування чи забезпечення не мають значних відмінностей, особливо в порівнянні із варіативністю забезпечення права на житло чи матеріальної допомоги. Погоджуємось із потребою диференціації функції соціального захисту, що, однак, має відображати їх прямий чи опосередкований вплив.

Досліджуючи функції соціального захисту О. В. Насібова зауважує відсутність єдиного підходу до їх систематизації та вказує на існування таких функцій, як: фінансова, компенсаційна й захисна, структурна, реабілітаційна, стабілізуюча, резервна, контролююча та політична, профілактична [3, с. 37]. В умовах правової невизначеності та постійної зміни соціального законодавства, підвищення розміру соціальної допомоги чи надання нової соціальної гарантії може слугувати інструментом переконання населення в політичній боротьбі. Хоча працівники публічної служби не беруть участі в політичному житті держави та не можуть бути членами будь-якої із політичних партій, однак розширення їх прав може суттєво вплинути на способи реалізації державної політики. Проте, дана ситуація можлива лише за умови неналежного правового регулювання соціального захисту працівників публічної служби, що визначає й неможливість вірної реалізації усіх наступних функцій. Тобто, реалізація політичної функції соціальним захистом є недопустимою за умови дії в межах правомірної мети. Щодо виконання соціальним захистом працівників публічної служби реабілітаційної та компенсаційної функції, то основна відмінність полягає у наявності вини з боку роботодавця у виникненні соціального ризику. Так, реабілітаційна може бути пов'язана із наданням допомоги у зв'язку з народженням дитини, коли ж компенсаційна втілюється через скорочення працівника публічної служби, отримання травми або ж відрядження.

М. І. Іншин вважає, що для соціального захисту основною є не компенсаційна функція, а захисна щодо дотримання мінімального рівня правового та соціального забезпечення для певної групи осіб [4, с. 272]. Варто зауважити, що виконання соціальним захистом працівників публічної служби захисної функції, ще не робить її пріоритетною над іншими, оскільки сам соціальний захист може проводитися різними шляхами. Важливо, щоб під час втілення однієї функції соціального захисту чи то компенсаційної, чи то відновлювальної не було порушено чи встановлено перешкод для втілення інших функцій соціального захисту або ж для вчинення посадових обов'язків загалом.

Слід констатувати, що функції соціального захисту працівників публічної служби варто розподілити на головні та факультативні. Головні функції розкривають напрями втілення призначення соціального захисту, коли ж факультативні відображають вплив на інші сфери професійного та особистого життя працівника публічної служби. Так, головними функціями соціального захисту працівників публічної служби варто вважати такі:

1. Функція профілактики настання соціальних ризиків для працівників публічної служби;

2. Функція врівноваження соціальних можливостей працівників публічної служби та працівників інших сфер діяльності;
3. Функція підтримання працівників публічної служби після настання соціального ризику. Факультативні функції соціального захисту працівників публічної служби є такими:
 1. Функція підвищення за допомогою соціального захисту мотивації працівників публічної служби продовжувати свою службу;
 2. Функція попередження вчинення працівниками публічної служби правопорушень;
 3. Функція підвищення рівня довіри працівників публічної служби та суспільства до держави.

До головних функцій соціального захисту працівників публічної служби варто віднести профілактику настання соціальних ризиків. Такий підхід дозволяє вірно розпоряджатися коштами державного та місцевого бюджету, а також забезпечує більш комфортні умови праці для працівників публічної служби. Профілактика настання соціального ризику завжди повинна мати комплексний характер, тобто стосуватися загальних соціальних ризиків, таких як хвороба та спеціальних соціальних ризиків пов'язаних із виконанням посадових обов'язків. Так, для працівників національної поліції обов'язковим є забезпечення засобами захисту. Аналізуючи підстави надання соціально-побутового забезпечення, встановленні у Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань [5], можливо зрозуміти, що допомога надається для попередження настання соціального ризику для державного службовця пов'язаного із особистим сімейним життям. Профілактична функція, також, реалізується у вигляді надання коштів для забезпечення тих потреб, які виникають у працівника публічної служби у зв'язку з виконанням додаткових обов'язків. До прикладу під час довгострокового відраджень ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу» [6] встановлено обов'язок держави сплатити витрати на забезпечення житлом та освіту дітей дипломатичного службовця. Завдяки таким діям, працівники публічної служби не використовують кошти на забезпечення нових потреб, а отже й зберігається стабільність у матеріальному забезпеченні.

Варто резюмувати, що сутність головної функції соціального захисту працівників публічної служби щодо профілактики настання соціальних ризиків полягає в реалізації обов'язку держави, як роботодавця створити максимально комфортні та безпечні умови праці та компенсувати витрати пов'язані із виконанням посадових обов'язків. Форма реалізації профілактичної функції буде різнитися залежно від виду посади та рівня небезпеки для життя та здоров'я працівника під час перебування на службі.

Однією із головних функцій соціального захисту працівників публічної служби можливо вважати врівноваження соціальних можливостей працівників публічної служби та працівників інших сфер діяльності. Реалізація даної функції є вкрай важливою з огляду на потребу забезпечення публічної служби якісними кадрами, які матимуть тривалий досвід перебування на службі та втілення завдань держави. З набуттям досвіду, трудова цінність працівників публічної служби збільшується, що в умовах ринкової економіки дозволяє йому отримувати місце роботи із більш комфортними умовами праці. Відповідно, задачею держави, а в окремих випадках й органів місцевого самоврядування є створення таких умов праці для працівників публічної служби, що відповідали б рівневі компетенції. Так, до прикладу ст. 58 Закону України «Про державну службу» передбачено надання додаткового дня відпустки за кожен рік роботи на посадах державної служби після досягнення п'ятирічного стажу [7]. Потреба у такі деталізації пояснюється неможливістю встановлення особливих умов праці на публічних посадах для кожного працівника. Позитивним аспектом закріплення шляхів врівноваження на рівні законів можливо вважати рівність соціального захисту та прозорість його надання. В свою чергу, це також сприяє врівноваженню, адже додаткові заходи соціального захисту є гарантованими, а не надаються залежно від волі роботодавця, як в приватних трудових відносинах.

Таким чином, головна функція врівноваження соціальних можливостей працівників

публічної служби та працівників інших сфер діяльності розкривається через постійне вдосконалення та пристосування законодавчого регулювання спеціального соціального захисту працівників публічної служби у питаннях розміру соціальної допомоги, права на житло, тривалості відпустки, розмір премій та заробітної плати та доплат до неї до економічних умов в державі та вимог ринку праці.

Останньою головною функцією соціального захисту працівників публічної служби є підтримка працівників публічної служби після настання соціального ризику. Порядок реалізації даної функції може мати загальний або ж спеціальний характер. Загальний характер надання соціального захисту діє у випадку виходу на пенсію, адже чинне законодавство не передбачає нарахування чи виплату пенсій для державних службовців, прокурорів чи суддів у спеціальному порядку. Також, загальний характер матиме надання відпустки у зв'язку з пологами та народженням дитини, яка проводиться відповідно до Кодексу законів про працю України [8]. Специфіка роботи працівників публічної служби визначає можливість доступу до державної таємниці, наявність загроз для життя й здоров'я працівників чи членів їх сім'ї, здійснення тиску щодо прийняття певних рішень. Це збільшує ймовірність виникнення таких особливих соціальних ризиків, як завдання шкоди здоров'ю та життю, майну працівника публічної служби, постійна втрата працездатності. У даному випадку, застосовують спеціальні заходи з підтримки. Найперше, це використання заходів захисту для працівників правоохоронних органів. Крім того, законодавством визначено право на одноразову виплату грошової допомоги сім'ї працівника публічної служби у випадку втрати ним працездатності або ж смерті.

Тож, головна функція соціального захисту щодо підтримання працівників публічної служби після настання соціального ризику полягає у наданні безповоротної та безперервної соціальної допомоги до моменту припинення дії негативних наслідків від настання соціального ризику. Соціальна допомога передбачає, як матеріальні виплати, так й час на відпочинок та реабілітацію. Варто уточнити, що втрата правового статусу працівника публічної служби внаслідок притягнення до кримінальної відповідальності передбачає й скасування права на спеціальний соціальний захист.

Факультативною функцією є підвищення за допомогою соціального захисту мотивації працівників публічної служби продовжувати свою службу. Так, Н. Ф. Артеменко зазначає, що мотивація працівників публічної служби має професійний та статусний характер й полягає в узгодженні інтересів працівника та держави й створенні комфортних умов праці [9, с. 45]. Саме соціальний захист є інструментом мотивації, наприклад, у випадках підвищення рівня грошової винагороди разом із підвищенням рангу або переходом судді до вищої інстанції чи збільшенням відпустки із набуттям стажу роботи на публічній службі. Складність застосування мотивації для працівників публічної служби полягає у відсутності персональної зацікавленості керівників в отримання найбільшої ефективності праці. Завдяки спеціальному характеру соціального захисту працівників публічної служби щодо окремого порядку отримання житла чи медичного забезпечення працівників національної поліції підтверджується їх особливий статус у суспільстві, тобто відбувається статусна мотивація. З іншого боку, завдяки соціальному захисту відбувається покриття витрат на підвищення кваліфікації працівниками публічної служби, що гарантує їх професійний розвиток. Оскільки соціальний захист поширюється й на членів сім'ї працівника публічної служби, то здійснюється й соціальне заохочення до правомірної діяльності та кар'єрного розвитку, що позитивно впливатиме на соціальні можливості сім'ї.

Таким чином, сутністю факультативної функції соціального захисту щодо мотивації працівників публічної служби її продовжувати є створення конкурентоспроможних умов праці для працівників за допомогою збільшення обсягу соціального захисту із збільшенням відповідальності та кола посадових обов'язків. В даному контексті важливо, щоб збільшення обсягу соціального захисту було пропорційним до стажу перебування на посадах публічної служби та рівню відповідальності.

Наступною факультативною функцією соціального захисту є попередження вчинення працівниками публічної служби правопорушень. Дана функція має матеріальну та психологічну форму прояву. Психологічна форма дії попередження полягає у тому, що завдяки гарантованій дії соціального захисту, працівнику публічної служби не потрібно переживати за наслідки настання соціального ризику, а отже він концентрується на роботі та вірному порядку реалізації посадових обов'язків. Матеріальна форма попередження правопорушень пов'язана із наданням достатніх коштів для забезпечення життєвих потреб працівника публічної служби. Варто зауважити, що більшість визначених у законодавстві правопорушень, де спеціальним суб'єктом здійснення є службова особа (до прикладу, ст. 172-8 КУпАП [10] про неправомірне розголошення інформації, що стала відома особі через виконання нею своїх службових повноважень або ж ст. 191 Кримінального кодексу України [11] про розтрату майна, заволодіння майном із використанням службового становища) мають матеріальний характер. Останні зміни до законодавства щодо зміни розміру суддівської винагороди, збільшення розміру премій для державних службовців дозволяють контролювати та водночас забезпечувати мінімальні потреби працівників публічної служби, неможливість задовольнити які могла слугувати причиною вчинення правопорушення. Водночас, попередження буде ефективним лише за умови відповідності заходів соціального захисту економічним умовам в державі, а також фактичній можливості отримати соціальну допомогу від держави без участі керівника та вповноважених органів.

Можливо резюмувати, що факультативна функція соціального захисту щодо попередження вчинення працівниками публічної служби правопорушень полягає у їх заохоченні до правомірної діяльності шляхом застосування додаткових заходів соціального захисту, а також усуненні зовнішніх факторів сприяння вчиненню правопорушень.

Ще однією факультативною функцією соціального захисту працівників публічної служби слід вважати підвищення рівня їх довіри та довіри суспільства до держави. Збільшення довіри працівників публічної служби до держави відбувається завдяки систематичному та послідовному дотриманню соціального законодавства та проведенню соціального захисту незалежно від волі окремих осіб. Якщо довіра працівників публічної служби до держави частково збільшується завдяки застосуванню засобів мотивації, то довіра з боку суспільства є більш складною у формуванні та залежить уже від досвіду спілкування із органами публічної влади та їх посадовими особами, що особливо стосується сервісної діяльності. Вірно зауважує А. Л. Клименко, що використання радянських пілг для публічних службовців призводить до того, що держава отримує зобов'язання, які фактично не здатна виконати та, які не мають економічного чи соціально значимого результату, окрім того, що встановлюють черговий привілей для певних посадовців, що є неприпустимим [12, с. 4]. Так, неможливість державою реалізувати такі заходи соціального захисту, як безкоштовне надання медичного обслуговування для державних службовців чи суддів, унаслідок відсутності спеціального фінансування та отримання медичного обслуговування призводить до того, що дана соціальна гарантія не діє. З іншого боку, наявність у членів сім'ї працівників національної поліції права на безкоштовну вищу освіту видається необґрунтованим та надмірним, як в контексті особливостей їх діяльності, так й соціального захисту. Осучаснення соціального законодавства, разом із скороченням надмірних соціальних привілеїв для працівників публічної служби, у суспільстві змінюватиметься уявлення про позитивний напрям розвитку державного управління й роль самого працівника. Зі свого боку, якісне виконання працівниками публічної служби своїх обов'язків, особливо сервісних збільшує довіру населення до держави щодо її допомоги в реалізації конституційних прав населенням.

Тож, сутністю такої факультативної функції соціального захисту, як підвищення рівня довіри працівників публічної служби та суспільства до держави є проведення позитивних змін у правовому регулюванні соціального захисту працівників публічної служби та підтвердження їх у фактичних відносинах з населенням. Зміни повинні стосуватися неупередженого надання соціальної допомоги для працівників публічної служби та якісного виконання ними своїх

обов'язків. Оскільки, до факторів впливу на якісне виконання можливо віднести рівень правосвідомості, професійної кваліфікації працівника, якісний контроль за діяльністю органів публічної влади, то наведена функція має факультативний характер.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Британська Н. Н. Соціальний захист населення, як складова соціальної політики держави. URL: <https://cutt.ly/Pjlp11O> (Дата звернення: 08.01.2020)
2. Стойка А. В. Розвиток системи соціального захисту як основи стратегічного планування в соціальній сфері. URL: <https://cutt.ly/cjlp845> (Дата звернення: 08.05.2020)
3. Насібова О. В. Теоретичні аспекти фінансового забезпечення соціального захисту населення. Економічна наука, 2019. №8. С. 35-40.
4. Іншин М. І. Сутність і значення соціального забезпечення працівників поліції в сучасних умовах. Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія", 2015. Вип. 4. С. 269-277
5. 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.
6. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2018. № 50. С. 7.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. №.4 С. 43.
8. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50.
9. Артеменко Н. Ф. Особливості мотивації персоналу у сфері державної служби. Аспекти публічного управління, 2016. № 4-5(30-31). С. 37-47
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. №51. С. 1122.
11. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. №25. С. 131.
12. Клименко А. Л. Соціальний захисті соціальне забезпечення в умовах євроінтеграції України: окремі аспекти. Теорія та практика правознавства, 2017. № 2 (12). С. 1-10

УДК 349.23

Епель О. В.,
кандидат юридичних наук, суддя
Шостого апеляційного
адміністративного суду

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

У статті проаналізовано проблеми захисту конституційних соціальних прав людини і громадянина. Виведено авторський перелік проблем по темі дослідження. Сформульовано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: проблеми, захист прав, соціальні права, конституційні права людини і громадянина, соціальне законодавство.