

робочої сили. Конкурентоспроможність у сфері праці : зб. наук. праць / відп. ред. Д.П. Богиня. Київ, 2016. Вип. 1. С. 3–14

11. Венедіктов В.С. Професіоналізм як важливий чинник сучасної конкурентоспроможності працівників ОВС України. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 28. С. 364–371.

12. Роша А.Н. Профессиональная ориентация и профессиональный отбор в органах внутренних дел : учебное пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1989. 76 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.10>

ШАПОВАЛ К.Г.

ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

FUNCTIONS OF SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS

Актуальність статті полягає в тому, що соціальний захист державних службовців значно відрізняється за своєю сутністю та призначенням, що зумовлює часті проблеми із його тлумаченням та відповідним встановленням правового регулювання. Основними вимогами до правового регулювання соціального захисту державних службовців можна вважати ефективність, зрозумілість та стабільність. Однак якщо зміст соціального захисту державних службовців буде спотворено, жодна із наведених вимог правового регулювання не буде втіленою. Невіддільним складником правового регулювання соціального захисту державних службовців, що забезпечує розуміння його можливостей та напрямку дії, є завдання та функції. Натомість аналіз функцій спрямований на виявлення характеру впливу на правовідносини із соціального захисту державних службовців та визначення ефективності правового регулювання. У статті функції соціального захисту державних службовців визначено як систему основних напрямів регулюючого впливу на суспільні відносини щодо забезпечення соціально-економічних прав державних службовців і формування соціального та трудового потенціалу державної служби, які зумовлені рівнем соціально-економічних умов, що існують у державі. Залежно від їх спрямованості вказані функції пропонується поділити на: загальні – спрямовані на соціальний захист соціально-економічних і культурних прав державних службовців як громадян України; спеціальні – спрямовані на соціальний захист їх як осіб зі специфічним правовим статусом. Визначення питання правового статусу державних службовців, сучасних форм і методів їх діяльності, ефективного управління персоналом державної служби, у тому числі забезпечення їх належного соціального захисту, мають істотне значення для ефективності здійснення державного управління. Функції соціального захисту державних службовців, окрім того, що визначають основні напрями його дії, також повинні мати динамічний і відкритий характер, зумовлений тим рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин у сфері соціального захисту, який існує в державі. Виділено конкретні функції соціального захисту державних службовців, проаналізовано погляди вчених на зміст функцій, що виконуються суміжними з досліджуванним об'єктом явищами соціальної сфери.

Ключові слова: соціальна функція держави, соціальний захист, функції соціального захисту, забезпечення соціального захисту державних службовців.

The relevance of the article is that the social protection of civil servants differs significantly in its essence and purpose, which causes frequent problems with its interpretation and the appropriate establishment of legal regulation. The main requirements for the legal regulation of social protection of civil servants can be considered efficiency, clarity and stability. However, if the content of social protection of civil servants is distorted, none of the above requirements of legal regulation will be implemented. Tasks and functions are an integral part of the legal regulation of social protection of civil servants, which provides an understanding of its capabilities and direction of action. For its part, the analysis of functions is aimed at identifying the nature of the impact on legal relations of social protection of civil servants and determining the effectiveness of legal regulation. The article defines the functions of social protection of civil servants as a system of main areas of regulatory influence on public relations to ensure socio-economic rights of civil servants and the formation of social and labor potential of civil service, which are determined by the level of socio-economic conditions in the state. Depending on their orientation, these functions are proposed to be divided into: general – aimed at social protection of socio-economic and cultural rights of civil servants as citizens of Ukraine; special – aimed at their social protection as persons with a specific legal status. Determining the legal status of civil servants, modern forms and methods of their activities, effective management of civil service personnel, including ensuring their proper social protection, are essential for the effectiveness of public administration. The functions of social protection of civil servants, in addition to determining the main directions of its action, must also be dynamic and open, due to the level and specifics of the development of social relations in the field of social protection, which exists in the state. The specific functions of social protection of civil servants are highlighted, the views of scientists on the content of the functions performed by the phenomena of the social sphere related to the object under study are analyzed.

Key words: *social function of the state, social protection, functions of social protection, provision of social protection of civil servants.*

Актуальність теми. Соціальний захист державних службовців значно відрізняється за своєю сутністю та призначенням, що зумовлює часті проблеми із його тлумаченням та відповідним встановленням правового регулювання. Основними вимогами до правового регулювання соціального захисту державних службовців можна вважати ефективність, зрозумілість та стабільність. Однак якщо зміст соціального захисту державних службовців буде спотворено, жодна із наведених вимог правового регулювання не буде втіленою. Невіддільним складником правового регулювання соціального захисту державних службовців, що забезпечує розуміння його можливостей та напрямку дії, є завдання та функції. Натомість аналіз функцій спрямований на виявлення характеру впливу на правовідносини із соціального захисту державних службовців та визначення ефективності правового регулювання.

Стан дослідження. Науковим опрацюванням цієї теми займалися такі вчені, як В.В. Безусий, О.Б. Березовська-Чміль, О.М. Драбик, О.І. Капітан, О.П. Кириленко, Г.С. Кукель, Л.О. Нікілева, О.В. Марценюк, Г.Г. Михальченко, І.О. Папаїка, Г.В. Попович, В.В. Роледерс, І.І. Смирнова, М.І. Тимофєєва, Є.Т. Чемерис, К.П. Якименко. Проте зміни в інформаційному забезпеченні, культурному значенні та суспільних уявленнях вказують на потребу в проведенні нового та більш актуального дослідження питання завдань та функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Завдання та функції правового регулювання соціального захисту пов'язані між собою, однак останні висвітлюють те, у яких напрямках та якими засобами здійснюється вплив на правовідносини з державними службовцями. Зрозуміло, що правове регулювання соціального захисту виконує одночасно цілий ряд функцій, залежно від особливостей конкретної ситуації. Оскільки правове регулювання соціального захисту державних службовців невіддільне від загального соціального захисту населення, то й функції можуть частково збігатися. О.В. Марценюк вважає, що до функцій правового регулювання соціального захисту належать такі: «забезпечення втілення соціальних програм щодо проблем у регіонах; забезпечення збалансованості соціального захисту; пошук нових шляхів соціального захисту, проведення контролю, нагляду та моніторингу; підвищення ролі територіальних громад [1, с. 170].

З огляду на різницю в розвитку інфраструктури в різних населених пунктах та різницю у вартості проживання чи отримання соціальних послуг соціальний захист державних службовців може проводитися на регіональному чи місцевому рівні щодо медичного обслуговування, а в окремих випадках – й щодо освітніх послуг. Тому рівень соціального захисту державних службовців повинен залежати від місця їх роботи та, відповідно, проживання.

Ця функція втілюється для дипломатичних службовців, яким компенсуються витрати на оренду житла, навчання дітей, медичне обслуговування. Водночас у правовому регулюванні соціального захисту інших державних службовців така функція перебуває лише на стадії втілення. Погоджуємося із функцією контролю та нагляду, адже соціальний захист державних службовців повинен відповідати встановленим законодавчо вимогам. Проте ця функція є відокремленою від моніторингової, яка проводиться вже громадськими організаціями, профспілками та має на меті виявлення правопорушень, аналіз статистичних даних щодо рівня соціального захисту, його достатності.

В іншому своєму дослідженні В.В. Безусий наводить перелік спеціальних функцій соціального захисту державних службовців, як-то: організаційна, тобто формування фондів та перерозподіл коштів; соціально-захисна, тобто задоволення потреб непрацездатних державних службовців та тих, що вже знаходяться на пенсії; інформаційна, змістом якої є повідомлення державних службовців та членів їх сімей про зміст соціального захисту; стимулююча, тобто підвищення продуктивності державного службовця; контролююча щодо дотримання соціальних прав державних службовців [2, с. 144].

У контексті функцій правового регулювання можливо виділити процесуальні функції, які вказують на способи та методи проведення соціального захисту державних службовців. Саме до них слід віднести контролюючу та організаційну функції. Також це й матеріальні функції правового регулювання щодо закріплення прав та обов'язків сторін правовідносин із соціального захисту державних службовців. Такими функціями є інформаційна та реабілітаційна.

Особливістю функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців є обмежений перелік заходів соціального захисту, який можливо застосувати. Відповідно, такі функції мають повною мірою відповідати спеціальному законодавству. Як наслідок, функція інформування має низьку ефективність, адже спеціальних механізмів повідомлення, роз'яснення змісту соціальних прав для державних службовців не передбачено.

На думку І.О. Папаїки, основною функцією соціального захисту, незалежно від категорії населення, є забезпечення належного рівня якості життя, запровадження високих соціальних стандартів [3, с. 256].

Функція підтримання належного рівня якості життя особливо актуальна для державних службовців, адже реалізується виключно за допомогою соціального захисту. Оскільки правове регулювання впливає на дотримання принципів права у соціальному захисті, таку функцію більш вірно буде формулювати, як справедливий та рівний розподіл коштів для забезпечення достатнього рівня якості життя.

Окрім того, залежно від правового регулювання соціального захисту державних службовців буде й різнитися відповідність його соціальним вимогам та потребам, що вказує на виконання функції актуалізації та відображає змінну природу. Водночас забезпечення високих соціальних стандартів не завжди вдається досягнути для державних службовців за допомогою правового регулювання чи збільшення фінансування, тому його більш доречно розглядати як критерій ефективності реалізації функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців.

На думку О.І. Капітан, класифікація гарантій може здійснюватися за різними критеріями, однак усі вони зводяться до захисної та компенсаційної функцій [4, с. 45–47].

Такі функції можливо назвати основними для правового регулювання соціального захисту, адже вони здійснюються у будь-яких відносинах. Проте особливості правового регулювання соціального захисту державних службовців зумовлюють й реалізацію забезпечувальної функції щодо постійної підтримки державних службовців.

Також існують й додаткові функції, серед яких мотиваційна чи функція підвищення престижності, вони не впливають на сутність правового регулювання соціального захисту державних службовців, але є невіддільними від його проведення.

Отже, функції правового регулювання соціального захисту державних службовців можливо розподілити на загальні, тобто такі, що втілюються протягом правового регулювання соціального захисту будь-якої категорії осіб, а отже, й державних службовців, та спеціальні, що діють виключно для державних службовців. Так, до загальних функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців зараховуються такі:

1. Захисна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
2. Компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
3. Превентивна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;

Спеціальними функціями правового регулювання соціального захисту державних службовців варто вважати такі:

1. Забезпечувальна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
2. Стимулююча функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
3. Протидіюча функція правового регулювання соціального захисту державних службовців.

Захисна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців розкривається вже після настання негативних наслідків від соціального ризику. Залежно від характеру соціального ризику виконання захисної функції може бути не тривалим, як у разі з оплатою оздоровлення, тимчасової непрацездатності, так і постійним, як у разі з пенсійним забезпеченням. Захисна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців завжди має матеріальний характер, адже пов'язана із наданням фінансової допомоги. Серед проблемних аспектів її реалізації варто виділити надмірну бюрократизацію, що є особливо небезпечним під час гострої необхідності в соціальній допомозі через отримання ушкоджень в ході виконання посадових обов'язків. Також проблемним аспектом є залежність від рішення керівника. Наприклад, у ст. 3 Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань визначено, що «рішення про надання матеріальної допомоги приймає керівник державної служби» [5]. Тобто наявність прогалин у правовому регулюванні, застарілих формулювань впливає на результативність втілення захисної функції. Також більшої деталізації потребує й перелік соціальних ризиків, які для державних службовців є збільшеними через виконання посадових обов'язків та наявність владних повноважень.

Можливо резюмувати, що сутністю захисної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є надання фінансової підтримки державним службовцю після настання соціального ризику для попередження чи подолання негативних наслідків.

Компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців пов'язана із виконанням державою функцій роботодавця для державних службовців. Компенсації застосовуються у разі, коли для виконання посадових обов'язків державному службовцю необхідно змінити звичайний уклад свого життя, що призведе до додаткових витрат. Одним із найбільш яскравих прикладів є п. 3-4 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу», де визначено, що «оренда житла, оплата вартості комунальних послуг, здобуття дошкільної та загальної освіти дітьми дипломатичного службовця здійснюється за кошти державного бюджету» [6].

Залучення державного бюджету пояснюється недостатністю коштів грошової винагороди для покриття усіх пов'язаних із переїздом витрат. Аналогічно здійснюються відшкодування коштів на підвищення кваліфікації або ж відрядження державного службовця. Компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців пов'язана не лише з інтересами державного службовця, але й держави та суспільства у проведенні управлінської та сервісної діяльності. Сьогодні уточнення потребує розмір компенсаційних витрат, їх достатність або ж надмірність у кожному конкретному випадку.

Отже, компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців полягає в усуненні фінансового навантаження на державного службовця та членів його сім'ї, викликаного перебуванням на державній службі й реалізацією владних повноважень.

Останньою загальною функцією правового регулювання соціального захисту державних службовців є превентивна. Її реалізація пов'язана із запобіганням випадкам завдання шкоди державним службовцям, попередженням соціальних ризиків та профілактики їх настання. Прикладом профілактичного напрямку дії превентивної функції є надбавки до посадового окладу за вислугу років та ранг, що визначені у п. 2-3 ч. 2 ст. 50 Закону України «Про державну службу» [7].

Такі надбавки допомагають зрівноважувати рівень заробітної плати із професійними навиками та досвідом державного службовця, що й сприяє задоволенню його соціальних потреб. Водночас реалізація превентивної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців має полягати в додатковому проведенні інформаційної роботи щодо реалізації соціальних прав державними службовцями, важливості дотримання норм охорони праці, службової дисципліни. Це підвищуватиме рівень правової освіти та правосвідомості державних службовців та уповноважених на проведення соціального захисту посадових осіб.

Таким чином, сутністю превентивної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є зменшення ймовірності настання соціального ризику для державних службовців шляхом створення комфортних та безпечних умов праці.

Спеціальною функцією правового регулювання соціального захисту державних службовців є забезпечувальна. Вона реалізується до настання соціального ризику та підтримує достатній рівень матеріального забезпечення державного службовця. Основним шляхом реалізації забезпечувальної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є виплата заробітної плати, що здійснюється відповідно до Постанов КМУ «Питання оплати праці працівників державних органів» [8], «Деякі питання оплати праці державних службовців податкових органів» [9], «Питання оплати праці посадових осіб та працівників Державної митної служби» [10].

Необхідність виконання правовим регулюванням соціального захисту цієї функції пояснюється заборонаю на отримання доходу державними службовцями із інших джерел. Відсутність заробітної плати для державного службовця призведе до настання цілого комплексу соціальних ризиків щодо неможливості оплатити комунальні послуги, забезпечити життєві потреби свої та членів своєї сім'ї. Тобто забезпечувальна функція може застосовуватися виключно до державних службовців, оскільки її реалізація фінансується державою, а метою виплати, на відміну від приватних трудових відносин, є не лише справедлива оплата праці, але й підтримання належного рівня добробуту державного службовця та членів його сім'ї.

Слід констатувати, що змістом забезпечувальної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є фінансове підтримання соціальної та економічної безпеки державного службовця, викликане потребою врівноваження законодавчих обмежень проходження державної служби.

Стимулююча функція правового регулювання соціального захисту також є спеціальною, адже поширюється виключно на державних службовців. Як вірно підкреслює К.П. Якименко, незадоволення матеріальних потреб має настільки демотивуючий вплив на осіб, що він не дозволяє діяти будь-яким іншим мотиваційним факторам. Тому активізувати поведінку особи неможливо, якщо вона переживає за свій низький соціальний захист [11, с. 411].

Законодавство щодо державної служби встановлює спеціальні засоби заохочення продуктивності державних службовців щодо надання винагород або ж навіть премій. Однак усі вони мають тимчасовий характер та не можуть повною мірою ефективно діяти, якщо загальний матеріальний стан державного службовця є незадовільним.

Водночас збільшення заробітної плати через отримання чергового рангу, надбавки за вислугу років підвищують загальний рівень соціального захисту державних службовців. Тобто здійснення ефективного правового регулювання соціального захисту державних службовців є основним інструментом підвищення мотивації якісно реалізувати владні повноваження, адже державний службовець значно легше буде концентруватися на посадових обов'язках, якщо буде впевнений у своєму стабільно забезпеченому майбутньому.

Можливо резюмувати, що стимулююча функція правового регулювання соціального захисту полягає у використанні заходів соціального захисту для підвищення мотивації державного службовця до продуктивної службової діяльності.

Протидіюча функція правового регулювання соціального захисту державних службовців пов'язана безпосередньо із правомірним виконанням посадових обов'язків. Подолання корупції, розвиток якості сервісного обслуговування та підвищення рівня довіри населення до держави значно залежать від способу поведінки державного службовця. Правове регулювання соціального захисту, за умови належної реалізації усіх попередньо наведених функцій, виконує й функцію протидії вчиненню державними службовцями протиправної діяльності, як щодо дисциплінарних проступків, так й щодо адміністративних й кримінальних правопорушень.

Така ситуація пояснюється відсутністю потреби в державного службовця цілеспрямовано здійснювати протиправну діяльність для забезпечення своїх та членів своєї сім'ї життєвих потреб. Тобто умовою реалізації цієї функції є належний рівень соціального захисту для державних службовців, дотримання принципів правової визначеності та соціальної стабільності, конкурентоспроможність наданого соціального забезпечення.

Таким чином, змістом протидіючої функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є вчинення державою заходів щодо усунення об'єктивних чинників, що стимулюють протиправну діяльність державного службовця. Важливою умовою реалізації такої функції є забезпечення незалежності соціального захисту від рішень окремих керівників державних органів.

Як завдання, так і функції мають динамічний характер та відображають зміни в суспільних та наукових уявленнях про правове регулювання соціального захисту державних службовців. Встановлення змісту функцій правового регулювання соціального захисту державних службов-

ців дозволяє дійти висновку, що їх комплексна дія є більш ефективною. Сам же зміст функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців значною мірою залежить від застосованих методів та наявності фінансових ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Марценюк О.В. Соціальний захист населення України. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2015. Вип. 2(3). С. 166–170.
2. Безусий В.В. Функції соціального захисту державних службовців. *Держава і регіони*. 2019. № 3. С. 109–115.
3. Папаїка І.О. Методи оцінки продовольчої безпеки, державне регулювання та прогнозування її розвитку. *Бізнес навігатор*. 2018. № 6. С. 255–259.
4. Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики України в умовах євроінтеграційних процесів : дис. ... доктора філософії : спец. 081. Львів, 2020. 227 с.
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. Питання оплати праці працівників державних органів: Постанова Кабінету Міністрів від 18.01.2017 № 15. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. С. 43.
9. Деякі питання оплати праці державних службовців податкових органів: Постанова Кабінету Міністрів від 28.12.2020 № 1346. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. С. 231.
10. 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.
11. Якименко К.П. Мотивація як метод підвищення ефективності праці в органах державної влади в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. Вип. 4 (24). С. 406–411.