

ШАПОВАЛОВА К. Г.,  
доктор філософії з галузі «Право»

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.14>

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Наукова стаття присвячена глибокому аналізу правових механізмів, що регулюють захист соціальних прав державних службовців, та їх класифікації. У роботі розглянуто основні форми захисту соціальних прав у межах національної правової системи, включно з судовими та адміністративними процедурами, а також спеціальними формами правового регулювання, що застосовуються в різних галузях державної служби.

У статті досліджено загальнотеоретичні основи, які є ключовими для розуміння ефективного функціонування правової системи щодо державних службовців. Авторами здійснено систематизацію форм захисту, визначено їх основні характеристики та особливості застосування. Зокрема, судова форма захисту розглянута як основна та найбільш універсальна, а її зміст детально охарактеризовано через правові інструменти, що дозволяють державним службовцям ефективно відстоювати свої соціальні права. Окремо проаналізовано процесуальні аспекти судового захисту та особливості вирішення соціальних спорів за участі державних службовців.

Адміністративна форма захисту охоплює діяльність органів державної влади та їхніх підрозділів, які забезпечують реалізацію соціальних прав державних службовців шляхом адміністративних процедур. У статті розглянуто правові механізми, що регулюють виплату заробітної плати, пенсійного забезпечення, допомоги, а також інші соціальні гарантії, що надаються державним службовцям у відповідності до чинного законодавства. Особливий акцент зроблено на ефективності адміністративних форм захисту та їх взаємодії з іншими інструментами правового регулювання.

У роботі також охарактеризовано спеціальні форми захисту, що діють у певних сферах державної служби, враховуючи специфіку різних категорій працівників, їх функціональні обов'язки та особливості соціальних гарантій, передбачених законодавством. Наведено приклади практичного застосування спеціальних форм захисту, їхню роль у системі забезпечення соціальних прав та потенційні недоліки, які можуть виникати у процесі їх реалізації.

У статті розкрито проблемні аспекти застосування зазначених форм захисту, зокрема недоліки правового регулювання, колізії у законодавстві та практиці його застосування. Авторами також висунуто низку пропозицій щодо вдосконалення існуючих правових норм з метою підвищення ефективності захисту соціальних прав державних службовців. Важливим компонентом є теоретичне осмислення сучасного стану захисту соціальних прав, що дозволяє побудувати міцний правовий фундамент для подальшого реформування системи державної служби в Україні.

**Ключові слова:** правовий механізм, соціальний захист, соціальні права, державні службовці, соціальне законодавство.



**Shapovalova K. H. General theoretical characteristics of the forms of protection of social rights of civil servants in Ukraine**

The scientific article is devoted to an in-depth analysis of legal mechanisms regulating the protection of social rights of civil servants and their classification. The work examines the main forms of protection of social rights within the national legal system, including judicial and administrative procedures, as well as special forms of legal regulation applied in various branches of public service.

The article examines general theoretical foundations that are key to understanding the effective functioning of the legal system in relation to civil servants. The authors systematized the forms of protection, determined their main characteristics and features of application. In particular, the judicial form of protection is considered as the main and most universal, and its content is characterized in detail through legal instruments that allow civil servants to effectively defend their social rights. The procedural aspects of judicial protection and the peculiarities of solving social disputes with the participation of civil servants are separately analyzed.

The administrative form of protection covers the activities of state authorities and their subdivisions, which ensure the realization of the social rights of civil servants through administrative procedures. The article examines the legal mechanisms regulating the payment of wages, pensions, benefits, as well as other social guarantees provided to civil servants in accordance with current legislation. Special emphasis is placed on the effectiveness of administrative forms of protection and their interaction with other instruments of legal regulation.

The work also characterizes special forms of protection operating in certain spheres of public service, taking into account the specifics of different categories of employees, their functional duties and the features of social guarantees provided for by legislation. Examples of the practical application of special forms of protection, their role in the system of ensuring social rights and potential shortcomings that may arise in the process of their implementation are given.

The article reveals the problematic aspects of the application of the specified forms of protection, in particular, the shortcomings of legal regulation, conflicts in legislation and the practice of its application. The authors also put forward a number of proposals for improving the existing legal norms in order to increase the effectiveness of the protection of the social rights of civil servants. An important component is a theoretical understanding of the current state of social rights protection, which allows building a solid legal foundation for further reforming the civil service system in Ukraine.

**Key words:** *legal mechanism, social protection, social rights, civil servants, social legislation.*

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження форм захисту соціальних прав державних службовців зумовлена низкою суттєвих проблем у правовому регулюванні їх реалізації та забезпечення. Недоліки чинного законодавства в цій сфері стосуються як надмірної централізації повноважень керівників органів державної служби щодо забезпечення соціальних прав, так і надмірної бюрократизації процесів надання соціальних гарантій, зокрема таких як службове житло чи соціально-побутове забезпечення. Важливим аспектом є те, що така бюрократизованість створює додаткові ризики помилок з боку вповноважених осіб, що може ускладнювати доступ до реалізації прав. Це, в свою чергу, породжує проблеми з прозорістю та ефективністю дій, що відбивається на якості соціального захисту.

Сучасні зміни у законодавстві, особливо у питаннях фінансового забезпечення державних службовців, викликають правову невизначеність, порушують принцип правової передбачуваності та породжують соціальні ризики. Часті зміни законодавчих норм



не відповідають очікуванням державних службовців та можуть негативно впливати на їхнє матеріальне становище, створюючи реальні загрози для забезпечення належного рівня добробуту як самих службовців, так і їхніх сімей.

Актуальність цієї теми обумовлюється необхідністю побудови ефективного механізму захисту соціальних прав державних службовців, який зможе адекватно реагувати на зміни у соціально-економічній ситуації та на виклики, що постають перед державною службою. Відсутність такого механізму, а також недостатня увага до його елементів, призводить до правової незахищеності державних службовців у соціальній сфері.

Аналіз системи захисту соціальних прав державних службовців надасть можливість чіткіше окреслити її складові елементи, розкрити специфіку взаємодії цих елементів та оцінити ефективність захисту в умовах реформування системи державного управління. Встановлення елементів такого механізму дозволить краще зрозуміти, як правові норми та органи державної влади впливають на реалізацію й забезпечення соціальних прав. У процесі дослідження важливо також висвітлити відмінності між механізмами реалізації та захисту прав, що допоможе підвищити ефективність функціонування системи соціального захисту держслужбовців в Україні.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Варто зазначити, що форми захисту соціальних прав держслужбовців є ще малодослідженими. Окремі питання загального характеру були висвітлені у наукових роботах наступних науковців: В. А. Багрій, Ю. Г. Барабаш, Ю. А. Будник, Л. М. Булкат, В. Я. Буряк, А. П. Горзов, О. Г. Данильян, О. А. Долгий, Т. П. Єгорова-Луценко, М. І. Іншин, О. С. Кальян, Ю. В. Кузьменко, І. В. Лагутіна, О. В. Муза, В. В. Назаров, Ю. Ю. Пайда, С. П. Параниця, М. І. Попадинець, М. В. Савчин, Д. П. Садчиков, В. В. Скоріков, Б. І. Стахура, Г. В. Форос, Ю. С. Шемшученко, І. А. Шуміло та інші.

**Метою статті** є аналіз видів елементів механізму захисту соціальних прав державних службовців в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що державні службовці можуть реалізувати своє право на захист соціальних прав у трьох основних формах: самозахист, адміністративний захист та судовий захист. Кожна з цих форм має власні правові підстави, специфіку реалізації та обмеження щодо застосування. Важливо зазначити, що ефективність обраної форми захисту залежить від конкретних обставин порушення прав та правової ситуації, у якій опиняється державний службовець.

Самозахист як форма захисту соціальних прав державних службовців, є доволі спірним і суперечливим поняттям у наукових колах. Серед дослідників відсутня єдність у тлумаченні цього інституту. Наприклад, С. П. Параниця визначає самозахист як сукупність дій, що не суперечать закону і є спрямованими на захист своїх прав без залучення компетентних органів державної влади. На його думку, це дії, спрямовані на припинення протиправних посягань або порушень прав особи без звернення до судових чи адміністративних органів [1, с. 37]. Таким чином, самозахист передбачає, що державний службовець самостійно вирішує, як захистити свої права, при цьому його дії не повинні суперечити законодавству. Однак особливістю самозахисту є те, що він не потребує безпосередньої участі інших посадових осіб або державних органів. У контексті державної служби можливості самозахисту є обмеженими, оскільки службовці зобов'язані діяти в межах законодавства та внутрішніх регламентів. Єдиним загальноновизнаним прикладом самозахисту є відмова від виконання явно злочинного наказу, а також повідомлення вищих органів влади про такий наказ.

У цьому контексті державний службовець, застосовуючи самозахист, не може повністю уникнути комунікації з компетентними органами, проте ключовим є прояв волі до захисту своїх прав та недопущення протиправних дій. Важливим аспектом є те, що така форма самозахисту, яка полягає у відмові виконувати злочинні накази та інформуванні про них відповідні органи, дозволяє державному службовцеві уникнути відповідальності та зберегти соціальні гарантії. У разі успішного застосування самозахисту службовець не тільки зберігає свої соціальні права, а й уникає соціальних ризиків, таких як позбавлення пенсії, надбавок чи інших спеціальних пільг, які гарантовані державою.



Отже, самозахист як форма захисту соціальних прав державних службовців має свої межі та обмеження, однак залишається важливим інструментом у правовій системі, що дозволяє індивідуально реагувати на правопорушення без втручання зовнішніх органів.

Тлумачення наказу як злочинного дійсно потребує додаткового уточнення, оскільки чинне законодавство та рішення Конституційного Суду України не містять чітких критеріїв для визначення цього поняття. Відсутність чіткої регламентації залишає значний простір для суб'єктивних трактувань і створює ризики для державних службовців, які намагаються захистити свої права через відмову виконувати явно злочинний наказ. Згідно з ч. 2 ст. 41 Кримінального кодексу України, законним є той наказ, який «відданий особою в належному порядку та в межах її повноважень, не суперечить чинному законодавству та не порушує чи не пов'язаний із порушенням конституційних прав та свобод» [2]. Відповідно, злочинний наказ можна розглядати як такий, що не відповідає повноваженням керівника державної служби та примушує до порушення законодавчо закріплених прав та свобод, включаючи ті, що охороняються Конституцією України.

Проте на практиці визначення порушення прав є складним і потребує додаткового тлумачення, оскільки законодавство не завжди дає однозначні відповіді на питання щодо правомірності дій державного службовця у випадку відмови від виконання наказу. У більшості випадків, оцінка дій службовця щодо невиконання наказу може бути спотворена через корупційні фактори та суб'єктивні впливи, що робить такі дії особливо ризикованими для службовця. Крім того, правозастосовна практика в Україні іноді не забезпечує об'єктивної та справедливої оцінки таких ситуацій.

Таким чином, самозахист соціальних прав державного службовця, який полягає в утриманні від виконання злочинного наказу, спрямований на забезпечення законності його діяльності та збереження правомірного статусу для подальшого кар'єрного розвитку. Однак, існуючі правові механізми потребують удосконалення, особливо в частині гарантування безпеки для державного службовця в ситуаціях відмови від виконання наказу. Це включає необхідність чіткого тлумачення оціночних та суб'єктивних понять у законодавстві, що дозволить знизити ризики свавільного трактування дій службовців і забезпечить правову захищеність їхніх соціальних прав.

Захист соціальних прав в адміністративному порядку може набувати як загального, так і спеціального характеру, залежно від правовідносин, у яких перебуває державний службовець. Загальний характер адміністративного захисту стосується випадків оскарження державним службовцем рішень, дій або бездіяльності посадових осіб, які не мають прямого зв'язку з проходженням державної служби, але стосуються соціальних прав. Наприклад, це може бути оскарження рішень посадових осіб Пенсійного фонду чи органів місцевого самоврядування щодо розміру пенсійного забезпечення, соціальних пільг, надання службового житла або отримання освіти членами сім'ї державного службовця. З іншого боку, спеціальний характер адміністративного захисту передбачає вирішення питань, пов'язаних безпосередньо з проходженням державної служби та захистом соціальних прав, що впливають з виконання професійних обов'язків. Це включає питання оплати праці, соціального страхування, відпусток, пенсійного забезпечення, які виникають у зв'язку з виконанням службових обов'язків державного службовця. Як справедливо зауважує В. Я. Бурак, однією з ключових проблем адміністративного захисту є те, що «державний апарат постійно реформується, а отже, компетенція органів державної влади, які здійснюють адміністративний захист, є невизначеною або постійно змінюється» [3, с. 191]. Така нестабільність у правовому регулюванні значно ускладнює доступ державного службовця до процедур адміністративного оскарження. Невизначеність компетенції уповноважених органів та постійні зміни у їх функціях створюють додаткові труднощі при зверненні державних службовців до адміністративних інстанцій. Це призводить до складнощів у визначенні переліку органів для подання скарги, а також унеможливує чітке розуміння ієрархії органів, до яких службовці мають звертатися.



Крім того, постійні зміни в організації державної влади значно впливають на строки розгляду скарг і роблять процес відстежування стану їх розгляду більш тривалим і непрозорим. Виникає ризик затягування адміністративних процедур, що порушує принцип ефективності адміністративного захисту соціальних прав і знижує рівень довіри до державної системи в цілому. У зв'язку з цим, удосконалення механізмів адміністративного захисту, зокрема у сфері соціальних прав, є необхідною умовою для забезпечення правової визначеності та підвищення ефективності правозастосовної діяльності.

Спеціальний характер має захист в адміністративному порядку тих соціальних прав, що обумовлюються вступом, проходженням чи звільненням із державної служби. Процедура захисту таких прав визначена у ст. 11 Закону України «Про державну службу», згідно з якою державний службовець протягом місяця з моменту встановлення факту порушення чи перешкоджання реалізації його прав на державну службу «може подати керівнику скаргу із зазначенням інформації про порушення його прав», а також «може вимагати від керівника утворення комісії для перевірки вказаних фактів» Обов'язок керівника полягає у наданні «письмової обгрунтованої відповіді не пізніше, ніж на 20 календарний день з дня отримання скарги». Якщо відповідь не було надано або державний службовець із нею не погоджується він може звернутися із «скаргою до суду» [4]. Варто зазначити, що дана норма та порядок адміністративного оскарження були значно змінені у законодавстві із якого було видалено положення щодо складу комісії, її роботи та права оскаржувати її рішення чи рішення керівника до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної служби. Такі зміни є доволі неоднозначними, адже відсутність у профільному законі й підзаконних нормативно-правових актах складу та порядку відбору у члени комісії із перевірки достовірності наданої інформації ставить під сумнів об'єктивність їх роботи, збільшує ймовірність конфлікту інтересів, залежності та тиску з боку державного службовця чи керівника. Також, потребує уточнення обов'язковість письмової форми надання скарги та право на комунікацію із використанням електронної пошти. Зі свого боку, право на звернення до суду направлене на оперативність розгляду порушення. Хоча варто наголосити, що розгляд порушення соціальних прав в адміністративному порядку не скасовує право на звернення до суду, незалежно від результатів чи етапу адміністративного оскарження.

Найбільш поширеною та гарантованою формою захисту соціальних прав державного службовця є судова. У більшості випадків захист соціальних прав проводиться у порядку адміністративного судочинства, оскільки порушення пов'язані або з діями керівника, або з діями інших посадових осіб органів публічної влади. У даному контексті І. В. Лагутіна, зауважує про проблему рівності сторін, особливо в трудових спорах, де працівник є більш слабкою стороною, адже відсутня і формальна, і процесуальна рівність, а сам працівник в силу свого становища не може надати достатніх доказів, у тому числі, письмових [5, с. 7]. Саме це і є обгрунтуванням вибору адміністративного судочинства, яке дозволяє вирішити проблему відсутності рівності між сторонами правового спору та захистити права державного службовця. Для цивільного судочинства характерним є розгляд справ про розмір моральної та матеріальної компенсації завданої порушенням соціальних прав державному службовцю.

Тож, форми захисту, як елемент механізму захисту соціальних прав державних службовців володіють наступними особливостями:

1. Форми захисту, як елемент механізму захисту соціальних прав державних службовців є взаємозамінними. Тобто, використання права на самозахист чи подання скарги в адміністративному порядку не скасовує право на звернення до суду для державного службовця. Вибір форми захисту соціальних прав обумовлюється обставинами конкретної справи, оперативністю припинення порушення соціальних прав.

2. Форми захисту, як елемент механізму захисту соціальних прав державних службовців є обмеженими. У випадку самозахисту обмеження стосується дозволених варіантів поведінки, що стосується лише бездіяльності у виконання явно злочинного наказу. Обмеженим є й адміністративне оскарження, яке в питаннях проходження державної служби



розглядається лише керівником державного службовця. Обмеження у судовому розгляді стосуються неможливості більш оперативного проведення адміністративного судочинства, як це характерно для цивільного.

3. Форми захисту, як елемент механізму захисту соціальних прав державних службовців мають системний характер. Тобто, кожна форма захисту є логічно групованим набором із засобів, способів та методів захисту соціальних прав. Її застосування узгоджується із законодавством та відповідає сутності правопорушення. Порухення системності у застосуванні форми захисту соціальних прав державного службовця призведе до її не ефективності у досягненні мети з припинення правопорушення та відновлення порушених соціальних прав.

**Висновки.** Таким чином, на підставі проведеного аналізу форм захисту соціальних прав державних службовців можна зробити висновок, що механізм їх захисту має кілька основних форм реалізації, вибір яких залежить як від норм законодавства, так і від конкретних обставин та волевиявлення самого державного службовця. Судовий, адміністративний та самозахист є ключовими елементами цього механізму, кожен з яких має власну специфіку, переваги та недоліки. Водночас, правове регулювання потребує подальшого вдосконалення, особливо в частині деталізації повноважень суб'єктів, відповідальних за захист соціальних прав державних службовців, та їх більш чіткої спеціалізації саме на питаннях соціального забезпечення.

Окремої уваги заслуговує необхідність підвищення рівня захищеності державного службовця в умовах подання скарг на дії керівництва, зокрема збереження його спеціального правового статусу. Аналіз взаємодії елементів механізму захисту соціальних прав свідчить про їхню рівнозначну важливість та взаємозалежність: недоліки в роботі хоча б одного з цих елементів значно знижують загальну ефективність системи захисту.

Крім того, було встановлено, що механізм захисту соціальних прав державних службовців виконує не лише захисну, але й превентивну функцію, адже своєю дією він запобігає вчиненню правопорушень, показуючи негативні наслідки і невідворотність відповідальності для порушників.

#### **Список використаних джерел:**

1. Параниця С. П. Самозахист прав в адміністративному праві. *Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Ковалю. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 35–38.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. С. 131.
3. Буряк В. Я. Адміністративний захист трудових прав та законних інтересів працівників. *Університетські наукові записки*, 2018. № 59. С. 189–198.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 4. С. 43.
5. Лагутіна І. В. Судовий захист як юрисдикційна форма захисту особистих немайнових трудових прав. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2014. № 5. С. 51–54.

