

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.22>

ЗВ'ЯЗОК ПРАВА І ДЕРЖАВИ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Костенко В.Г.,
*кандидат юридичних наук,
суддя Ковпаківського районного суду міста Суми
ORCID: 0009-0004-2635-1316*

Костенко В.Г. Зв'язок держави і права у контексті реформи соціальної безпеки державної служби України.

Вказується, реформа системи соціального забезпечення державної служби України в умовах глобалізаційних трансформацій являє собою процес, що ініціюється та реалізується державою стосовно осіб, які здійснюють професійну діяльність в інтересах публічної влади. Оскільки державні службовці свідомо відмовляються від частини своїх законних прав та можливостей, які могли б реалізувати у приватному секторі або шляхом самозайнятості, зазначений процес соціального забезпечення набуває нормативного характеру та відповідає вимогам правової регламентації.

Стаття присвячена з'ясуванню сутності зв'язку права і держави в контексті реформи соціальної безпеки державної служби в Україні. Встановлюється, що право і сучасна держава характеризується особливим зв'язком, вираженим в формальному та матеріальному аспектах, адже право обумовлює створення та розвиток правової держави, а держава формує умови для дії права, його охорони і захисту від порушень. У зв'язку із цим, в Україні реформа соціальної безпеки державної служби (в цілому та в контексті глобалізації зокрема) повинна ґрунтуватись на відповідній нормативно-правовій основі та в результаті дії правового механізму здійснення такої реформи. При цьому повноцінна дія правового механізму здійснення реформи соціальної безпеки державної служби України в умовах глобалізації неможлива без дотримання формального і матеріального зв'язку між правом і державою, адже: цей механізм є правовим, а Україна – правовою державою; цей механізм ґрунтується на комплексі правових принципів. Обґрунтовується, що нормативно-правова основа здійснення реформи соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації – це складовий елемент правового механізму здійснення відповідної реформи, який складають норми чинного законодавства України, які стосуються мети, завдань, форми та змісту здійснення цієї реформи. Структурно ця нормативно-правова основа об'єктивується у чотирьох рівнях нормативно-правових актів. Перший – Конституція України, як фундамент здійснення цієї реформи. Другий – міжнародно-правовий рівень актів, що містять норми, у відповідності до яких здійснюється реформа соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації. Третій та четвертий – законодавчий та підзаконні рівні актів, які містять норми, згідно яких здійснюється реформа соціальної безпеки державної служби в умовах глобалізації.

Ключові слова: право, правова держава, правовий механізм, реформа, соціальна безпека, соціальне право, соціальний захист.

Kostenko V.H. The connection between the state and the law in the context of the social security reform of the civil service of Ukraine.

It is noted that the reform of the social security system for the civil service of Ukraine under conditions of global transformation is a process initiated and implemented by the state in relation to individuals engaged in professional activities in the public interest. Since civil servants knowingly forgo certain lawful rights and opportunities that they could otherwise exercise in the private sector or through self-employment, this process of social security assumes a normative character and complies with the requirements of legal regulation.

This article is devoted to elucidating the legal essence of the relationship between law and the state within the context of the reform of the civil service's social security system in Ukraine. It is established

that the interrelationship between the state and law is manifested in several key conceptual dimensions: first, the state governed by law shapes law as a juridical phenomenon, recognising certain social relations as legally significant and subject to normative regulation; second, law, as institutionalised by the state, constitutes the indispensable condition for the very existence of the state as a legitimate public institution; third, although law may exist independently of the state – and vice versa – a state governed by the rule of law is always a product of law itself. The contemporary relationship between law and the state is characterised by both formal and substantive interdependence. On the one hand, law provides the normative foundations for the creation and development of a rule-of-law state; on the other, the state establishes the institutional framework for the effective functioning of law, including its enforcement and protection against violations. In this regard, the reform of the social security system for the civil service in Ukraine (particularly in the context of globalisation) must be grounded in a coherent regulatory framework and implemented through a well-defined legal mechanism. At the same time, the effective functioning of the legal mechanism for the implementation of civil service social security reform cannot be achieved without observing the formal and substantive relationship between law and the state. This is because: (1) the reform mechanism is inherently legal in nature, and (2) Ukraine, as a constitutional democracy, adheres to the principles of a state governed by the rule of law. Moreover, this mechanism is premised on a set of legal principles which guide its development and execution. It is demonstrated that the regulatory framework for implementing the reform of civil service social security under conditions of globalisation constitutes an integral component of the legal mechanism underpinning the reform. This framework consists of the operative norms of Ukrainian legislation that define the objectives, content, procedures and modalities of the reform process. Structurally, the regulatory framework is objectified across four tiers of normative legal acts. The first is the Constitution of Ukraine, which provides the foundational legal basis for the reform. The second tier encompasses international legal instruments containing relevant standards and obligations that inform and guide the reform process in the context of globalisation. The third and fourth tiers comprise domestic legislative and subordinate acts, which codify the substantive and procedural norms through which the reform of civil service social security is operationalised.

Key words: law, legal mechanism, reform, social law, social protection, social security, state of law.

Постановка питання. Реформа соціальної безпеки (далі – СБ) державної служби України в умовах глобалізації є процесом, що формується та здійснюється державою відносно працівників, котрі працюють в інтересах держави (оскільки такі публічні службовці відмовляються від низки своїх законних інтересів, які вони могли би задовольнити, реалізуючи свій трудовий потенціал в рамках приватного сектору чи шляхом самостійної зайнятості), а відтак – є процесом, узгодженим із правом. Вказане обумовлене переважно тим фактом, що Україна, як і будь-яка сучасна правова держава, не може діяти всупереч праву чи зловживати недостатньою осмисленістю меж і глибини права у тих чи інших сферах буття суспільства, зокрема, соціальної сфери. Загалом, безумовний зв'язок сучасної держави і права в умовах сьогодення важко не помічати, адже ігнорування такого зв'язку витирає розбіжності між правом і мораллю, а також ставить під сумнів формування в рамках держави єдиної нормативної системи, яку створюють нормотворці (уповноважені на нормотворчу діяльність суб'єкти владних повноважень), формуючи реальний правопорядок, режим дії права. Особливо важливим це питання сьогодні постає в контексті задоволення потреби здійснення реформи СБ державної служби України, адже тривалий час державна служба зазнавала реформаторських перетворень переважно адміністративно-правового характеру, адже державою, на жаль, ігнорується той факт, що: цю професійну публічну службу складають люди, які характеризуються гідністю, певним набором прав і законних інтересів, а щонайперше – в соціальній сфері; держслужбовці характеризуються певним рівнем СБ, яка може знижуватись у разі, коли заходи її забезпечення не будуть переглядатись в бік їх посилення, розширення їх соціально-правового потенціалу тощо.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Зв'язок права і держави в контексті реформи СБ державної служби ще не був предметом окремого наукового дослідження, утім, в процесі аналізу наукової літератури можемо помітити наукові напрацювання ряду українських учених, в яких розкривався сутнісний зміст зв'язку держави і права, серед яких: Л.М. Горбунова [1], О.О. Джураєва [2], В.П. Лещинський [3], Л.Ю. Малюга [4], Н.М. Обушенко [5], О.Ф. Скакун [6], В.М. Тертишник [7], Н.В. Федіна [8] та ін. Ґрунтуючись на наукових напрацюваннях цих

та інших учених можемо уточнити зв'язок права і держави в контексті реформи СБ державної служби.

Отже, **метою** статті є з'ясування зв'язку права і держави в контексті реформи СБ державної служби в Україні. Досягнення цієї мети можливе шляхом виконання таких *завдань*: 1) окреслити в загальному вигляді взаємозв'язок права і держави; 2) окреслити формальний та матеріальний зв'язки держави та права; 3) сформулювати визначення поняття «нормативно-правова основа здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації»; 4) окреслити структуру цієї нормативно-правової основи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спершу слід зазначити, що в сучасній правовій державі, якою є Україна, взаємозв'язок держави та права знаходить своє фактичне вираження в наступних основних контекстах:

1) держава (головним чином – правова держава) формує право, будучи правовим явищем (в силу того, що вона створюється і діє в силу права, як організація, що об'єктивує панування права в публічно-владних актах документарного чи діяльнісного характеру), яке виокремлює ті чи інші правові соціальні відносини й визначає їх в якості таких, що потребують нормативізації (упорядкування), обертаючи їх власне в правові відносини. Як продукт права, держава створює норми права (шляхом нормотворчої діяльності уповноважених суб'єктів владних повноважень), сприяючи таким чином тому, щоб індивідуальні та колективні члени суспільства, як суб'єкти права, мали можливість бути носіями суб'єктивних прав і обов'язків, результатом чого є нормативізація соціальної взаємодії, котра має правове значення (юридичні наслідки);

2) право, втілене державою в закон (також у відповідних закону підзаконних актах), являє собою найважливішу умову, в силу якої держава спроможна повноцінно існувати в якості відповідного суспільного інституту, стабілізуючого (шляхом нормативізації) суспільне життя на території держави. У цьому сенсі важливо мати на увазі, що держава безумовно підпорядковується тій системі нормативно-правових актів, яку вона створила (в контексті міжнародно-правового рівня-міжнародно-правових актів: у створенні яких вона брала участь та/або в наслідок ратифікувала їх; які є обов'язковими для держави в силу статусу держави в сучасному світі). Таким чином, право, втілене державою в закон – це найважливіша умова існування держави і недостатнє виконання державою функції нормотворчості призводить до того, що держава втрачає ефективність свого існування. Однак, цінність прийняття суб'єктами владних повноважень норм законодавства виражається в тому, що правила і стандарти поведінки суб'єктів права, відображені в нормах законодавства, будуть: по-перше, взаємопов'язаними (це забезпечує цілісність, несуперечливість нормативно-правової системи); по-друге, – реальними (мають дієві юридичні наслідки). Обидві ці обставини забезпечуються дією вимог принципу законності, в силу яких: по-перше, норми законодавчих актів повинні відповідати Основному Закону (Конституції), а підзаконних актів – законодавчим актам (закономірності ієрархії правил і стандартів, які впливають з властивостей юридичної сили актів, що закріплюють ці правила і стандарти); по-друге, права, закріплені в нормативно-правових актах повинні забезпечуватися соціально-правовими механізмами їх реалізації, а обов'язки, що випливають з нормативно-правових актів – соціально-правовими механізмами забезпечення їх виконання;

3) право здатне існувати без держави (примат права), а держава – без права (закони такої держави можуть бути абсолютно неправовими), проте правова держава – це завжди продукт права, зв'язаний позитивним правом, створений задля інституалізації режиму панування права (а саме для розробки, видання та забезпечення реалізації правових норм, будучи також інструментом застосування (дії) права в межах території та в рамках кола осіб, на яких поширена публічна влада держави). У цьому сенсі верховенство права – ідея, котра є ієрархічно важливішою, ніж власне ідея самої держави (адже правова держава в цивілізаційному контексті значно важливіша за саму державу, як таку), однак, ідея держави забезпечується шляхом забезпечення дії режиму принципу правової законності.

В силу викладеного можемо дійти закономірного висновку, що право і держава характеризуються особливим зв'язком, вираженим в наступних двох аспектах. По-перше, *формальний контекст* взаємозв'язку держави та права, об'єктивований в нормах поведінки відповідного кола суб'єктів, які вважаються юридичними нормами, будучи визнаними джерелами права, що обумовлюють права і обов'язки, розглядаються в якості юридичних гарантій тощо. По-друге, *матеріальний контекст* взаємозв'язку держави і права, котрий виражається в: а) публічно-правовому

примусі суб'єктами владних повноважень суб'єктів права (відповідно, також й інших суб'єктів владних повноважень) виконувати свої правові зобов'язання, джерелом яких є правові норми; б) публічно-правовий (інституційний) захист суб'єктивних прав (у тому числі, і права на СБ), які гарантуються державою в правовій нормі. Таким чином, зв'язок правової держави і права в загальному вигляді виражається в тому, що право обумовлює створення та розвиток правової держави, а держава формує умови для дії права, його охорони і захисту від порушень. Без держави право не здатне належним чином виконувати свою роль в суспільстві, проте ця позиція буде справедливою лише в тому випадку, якщо в дійсності дотримується повноцінний формальний і матеріальний зв'язок між державою і правом. Це можна пояснити тим фактом, що держава в контексті формального зв'язку держави і права забезпечує юридичну визначеність правил поведінки в суспільстві, що важливо оскільки недостатність правового регулювання практично повністю аналогічне тому, що і відсутність нормативно-правової основи для певної поведінки (з огляду на те, що обидва ці фактори унеможливають нормативізацію поведінки).

Таким чином, держава, пов'язана з правом формальним і матеріальним зв'язком, є правовою, під якою розуміється правове явище, виражене у вигляді владного суспільного інституту (підсистеми суспільства), що діє в дусі права й характеризується державною владою (охоплює збалансовану систему влади, яку складають законодавча, виконавча гілки влади, а також органи влади, охоплені механізмом стримування і противаг), завдяки якій вона спроможна нав'язувати власну волю (конкретним особам, групам осіб або ж суспільству в цілому), враховуючи при цьому сутність права, а також невід'ємність публічної влади базового суверена – народу (оскільки правова держава не може бути недемократичною). Вказуючи на той факт, що правова держава здатна нав'язувати свою волю важливо підкреслити й те, що також і неправова держава нав'язує власну волю суспільству, групам осіб і конкретним особам, однак, воля неправової держави не обов'язково повинна бути натхненна духом права, в той час, як нав'язування власної волі правовою державою здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які при цьому можуть бути оскаржені і скасовані (зокрема, за ініціативою суб'єкта права, котрий повинен неухильно дотримуватись норм такого акту в силу вимог принципу законності, однак, не в силу принципу правової законності). Тобто той факт, що держава вважається правовою не означає, що ця держава: є «непогрішимою» в правовому сенсі та буде сумлінно нормувати правопорядок; не спроможна виключати людського фактору, в силу якого можлива неправильна інтерпретація вимог права в рамках процесу впорядкування суспільної поведінки. Тому, аналізуючи підходи вчених до розуміння поняття «правова держава» [1, с. 9; 7, с. 23; 9, с. 218] можна простежити концептуальну думку, в силу якої зазначений тип держави в своєму співвідношенні з правом обумовлює принцип законності, яка є правовою (принцип правової законності) [3, с. 48; 5, с. 125-126; 6, с. 489-490]. При цьому існування та забезпечення виконання вимог правової законності (тобто, в умовах реального зв'язку держави і права) є важливою умовою для того, щоби відповідна держава могла належним чином виконувати свою соціальну функцію, адже соціальна держава може ефективно існувати та розвиватись лише тоді, коли вона буде також правовою державою [2, с. 7; 4; 8, с. 71; 10].

Вказані обставини вказують на те, що повноцінна дія правового механізму здійснення реформи СБ державної служби України в умовах глобалізації неможлива без дотримання формального і матеріального зв'язку між правом і державою, адже: по-перше, цей механізм є правовим, а Україна – правовою державою (такий правовий механізм повинен в своєму статичному та динамічному вияві бути і залишатись органічною частиною правової системи України, що заснована на ідеї панування права). По-друге, правовий механізм здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації, фундаментом якого є комплекс правових принципів, що відображається в конкретизованому вигляді в нормативно-правовій площині, функціонує крізь призму вимог юридичної визначеності поведінки суб'єктів реформи СБ держслужби в умовах глобалізації (без цього правовий механізм не буде спроможним бути системною конструкцією). Результатом виконання таких вимог є формування та забезпечення дії нормативно-правової основи зазначеного правового механізму, що коригується концептуально-стратегічною складовою здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації (відповідними концептуальними, стратегічними, плановими актами). Саме за таких обставин держава впливає на рівень СБ державних службовців виключно за допомогою права (хоча для посилення ефекту права можуть застосовуватись загальносоціальні та інші інструменти публічно-владного впливу), а також інструментів, обумовлених правом (правових інструментів, правового інструментарію).

Таким чином, держава впливає на держслужбовців та на їх СБ шляхом трансформації публічно-владних зусиль у соціальній сфері та в сфері публічного адміністрування у відповідні діяння та акти суб'єктів владних повноважень, що культивують відповідним чином комплекс цивілізаційних засадничих ідей сучасної європейської правової і соціальної держави (зокрема, ідеї панування права, людиноцентризму, гуманізму, соціальної та правової рівності тощо). У цьому сенсі держава діє в якості правової держави, а реформи в сфері СБ держслужбовців не тільки є дійсно правовими, а й такими, що не можуть ігнорувати трендів і ризиків глобалізації, адже: по-перше, ігнорування цих факторів суб'єктами владних повноважень ставить під сумнів властивість держави, як правової держави, що є такою не у відповідності до законодавства, а згідно норм законодавства та враховуючи фактичну політику держави у відповідних сферах суспільного буття; по-друге, правова держава може бути такою, коли вона ефективно об'єктивує ідеали правової держави, а тому реформа СБ держслужби в умовах глобалізації повинна забезпечуватись ефективними правовими інструментами. Саме тому відповідні норми законодавства, які є вихідною точкою для реформи, знаходять подальший вияв у гарантіях (хоча нормативно-правова основа правового механізму – це вже гарантія його дії), формах і методах здійснення реформи СБ держслужби в умовах глобалізації.

Враховуючи викладене можемо дійти висновку, що *нормативно-правова основа здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації* – це складовий елемент правового механізму здійснення відповідної реформи, який складають норми чинного законодавства України, які стосуються мети, завдань, форми та змісту здійснення цієї реформи. Таким чином, нормативно-правова основа здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації є системною юридичною конструкцією, комплексний характер яких можна інтерпретувати шляхом окреслення значного обсягу відповідних нормативно-правових актів за принципами ієрархічного поділу нормативно-правових актів, а також їх предмету. Тобто, нормативно-правову основу здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації наразі складають такі групи нормативно-правових актів: перший рівень – Конституція України, як основний фундамент здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації. Другий – міжнародно-правовий рівень актів, що містять норми, у відповідності до яких здійснюється реформа СБ державної служби в умовах глобалізації. Головним чином, в цьому контексті йдеться про міжнародно-правові акти, які: встановлюють загальний режим права прав людини, а також загального режиму СБ людини; прямо чи опосередковано упорядковують питання праці та СБ окремих груп публічних службовців органів державної служби. Третій – законодавчий рівень актів, які містять норми, згідно яких здійснюється реформа СБ державної служби в умовах глобалізації, а саме: акти трудового законодавства, як нормативної основи для визначення і забезпечення СБ працівників у сфері праці та зайнятості; акти законодавства про соціальний захист працівників; акти адміністративного законодавства, що містять норми про працю і зайнятість, на підставі яких визначається та забезпечується СБ працівників у сфері праці та зайнятості; акти адміністративного законодавства, що містять норми, якими визначаються повноваження суб'єктів реформи СБ державної служби в умовах глобалізації. Четвертий – підзаконний рівень актів, що містять норми, у відповідності до яких здійснюється реформа СБ державної служби в умовах глобалізації, головним чином: підзаконні акти, які упорядковують різні питання праці, що безпосереднім чином позначаються на СБ працівників; підзаконні акти, що упорядковують різні аспекти вияву форм соціального захисту працівників.

Висновки. Узагальнюючи викладене зазначимо, що ефективне здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації безпосереднім чином залежить від того, наскільки реальним буде зв'язок права та держави, адже відповідна реформа здійснюється державою, обмеженою вимогами до панування права в державі. При цьому слід виходити із того, що взаємозв'язок держави та права проявляється в таких основних контекстах: по-перше, держава (як суб'єкт права) створює право, виявляючи і позначаючи конкретні суспільні відносини як такі, що потребують стандартизації (нормативного упорядкування), перетворюючи їх у такий спосіб на правовідносини. По-друге, право, сформульоване державою та відображене в законодавстві й у відповідних підзаконних актах, є найважливішою умовою повноцінного існування держави як соціального інституту. По-третє, право може існувати незалежно від держави (у силу примата права), а держава може існувати без дотримання права (закони такої держави можуть бути цілком протиправними). Поряд із тим, слід мати на увазі, що правова держава незмінно є продуктом права, обмеженого позитивним правом і встановленого для інституціоналізації цивілізаційного режиму верховен-

ства права. У цьому контексті ефективне здійснення реформи СБ державної служби в умовах глобалізації повинно здійснюватися з урахуванням права, а саме правової законності. Це означає, що в рамках цієї реформи нормативно-правове та інституційне забезпечення СБ держслужбовців держава повинна: з одного боку, адаптувати систему СБ до соціальних викликів і ризиків, обумовлених глобалізацією; з іншого боку, удосконалювати чинне законодавство, виконуючи вимоги принципу юридичної визначеності, а також, усуваючи норми законодавства, які шкодять реалізації принципу людиноцентризму (зокрема, недопускає десоціалізації сфери праці та зайнятості), який абсолютизує СБ людини загалом та держслужбовців, зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горбунова Л.М. Правова культура як умова ефективного розвитку законодавства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 9. С. 9–17.
2. Джураєва О.О. Функції сучасної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2006. 15 с.
3. Лещинський В.П. Системний підхід як основа дослідження історичного розвитку законності дозвільної діяльності. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 48–50. DOI: 10.32842/2078-3736/2020.1-2.8.
4. Малюга Л.Ю. Обставини, які посилюють соціальні ризики внутрішньо переміщених осіб і воєнних біженців в умовах воєнного стану. *Соціальне право*. 2023. № 2. С. 25–32. DOI: 10.32751/2617-5967-2023-02-04.
5. Обушенко Н.М. Загальна характеристика принципів систематизації трудового законодавства. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики*: матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. Дніпро: УМСФ, 2021. С. 124–128.
6. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: підручник; 2-ге вид. Київ: Алерта, 2010. 520 с.
7. Тертишник В.М. Правова держава: гострі кути на шляху від концептуальної моделі до реальності. *Вісник національної академії наук України*. 2007. № 2. С. 23–29.
8. Федіна Н.В. Концепція соціальної справедливості в теорії держави і права. *Правові новели*. 2018. № 4. С. 66–72.
9. Gerloch A. *Teorie práva*; 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 343 s.
10. Hladky V.V. The Impact of Welfare State Policies on Social Security. *Creative Space*. Vol. 11. P. 62–64. DOI: 10.5281/zenodo.7495112.