

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-47-1-384-390>

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМ ПРАВА ТА СУБ'ЄКТІВ  
ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЕЛЕМЕНТІВ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ  
СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Шановалова К.Г.*

**GENERAL THEORETICAL CHARACTERISTICS OF LEGAL RULES AND  
SUBJECTS OF AUTHORITIES AS ELEMENTS OF THE MECHANISM FOR  
IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL RIGHTS OF CIVIL SERVANTS**

*Shapovalova K.H.*

*У статті проаналізовано специфіку норм права та суб'єктів владних повноважень як елементів механізму реалізації соціальних прав державних службовців. Зазначено автором, що законодавство з соціальних прав не є однорідним, що ускладнює розуміння їх структури та взаємозалежності серед учасників відносин з реалізації соціальних прав державних службовців, а отже й спричиняє виникнення помилок у тлумаченні норм права та у їх реалізації, що може призвести до настання соціальних ризиків, які матимуть невідворотний характер. Оскільки державні службовці володіють спеціальним правовим статусом, то на них поширюються норми права у соціальній сфері, як загального, так й спеціального характеру. Соціальні права державних службовців визначені у Конституції України, де визначено загальні соціальні права на освіту, соціальний захист, житло, працю, достатній рівень життя для себе та сім'ї, охорону здоров'я й медичну допомогу. Також автор наголошує, що соціально-правові норми стосовно державних службовців містяться у Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Кодексі законів про працю України та ін. Розкрито зміст даних правових категорій. Охарактеризовано сутність норм права як елементу механізму реалізації соціальних прав державних службовців, виокремлено особливості окремих законодавчих актів у вказаній сфері. Досліджено систему владних органів, які здійснюють реалізацію соціальних прав державних службовців. У статті автор робить висновок про те, що суб'єкти владних повноважень, як елементи механізму реалізації соціальних прав державних службовців спрямовують свою діяльність на створення максимально зрозумілого та простого порядку їх втілення, надання допомоги у втіленні задля усунення помилок чи зловживань соціальними правами.*

**Ключові слова:** *норми права, суб'єкти владних повноважень, механізм реалізації, соціальні права, державні службовці, державна служба, соціальне законодавство.*

Дослідження механізму реалізації соціальних прав державних службовців спрямовано на встановлення системи, порядку в соціальних права, способах їх реалізації правомірним чином. Варто зазначити, що законодавство з соціальних прав не є однорідним, що ускладнює розуміння їх структури та взаємозалежності

серед учасників відносин з реалізації соціальних прав державних службовців, а отже й спричиняє виникнення помилок у тлумаченні норм права та у їх реалізації, що може призвести до настання соціальних ризиків, які матимуть невідворотний характер. Відповідно, з'ясування структурних елементів механізму реалізації надасть можливість краще зрозуміти призначення такого механізму, особливості його дії в контексті соціальних прав державних службовців.

Питання механізму реалізації та забезпечення соціальних прав державних службовців висвітлювалося у наукових роботах таких учених як: В.А. Багрій, О. О. Барабаш, Н. В. Бочарова, Ю. П. Битяк, О. М. Гришко, О. А. Дегтяр, К. В. Дубич, М. І. Іншин, Н. М. Ковалко, Н. В. Коленда, О. О. Кравчук, М. О. Леонова, Р. О. Максимович, О. М. Непомнящий, М. В. Панченко, С. М. Сergyгін, Н. С. Сидоренко, В. В. Скоріков, Б. І. Стахура, Р. В. Тополя, І. Ю. Хомишин, Н. Л. Шевченко, Г. О. Яковлева. Хоча механізм реалізації соціальних прав був неодноразово досліджений, проте спеціальний правовий статус державних службовців обумовлює його відмінний характер та потребу у встановленні особливостей.

Так, одним із елементів механізму реалізації соціальних прав державних службовців є норми права. Варто зауважити, що такі норми права є не систематизованими та можуть знаходитися в різних законодавчих актах. Оскільки державні службовці володіють спеціальним правовим статусом, то на них поширюються норми права у соціальній сфері, як загального, так й спеціального характеру. Найперше, соціальні права державних службовців визначені у ст. 46-49 та 53 Конституції України [1], де визначено загальні соціальні права на освіту, соціальний захист, житло, працю, достатній рівень життя для себе та сім'ї, охорону

здоров'я й медичну допомогу. Дані права є фундаментальним і надалі конкретизуються або ж у спеціальних актах, або ж у положеннях щодо соціального захисту й забезпечення саме державних службовців. В останньому випадку важливо зберігати узгодженість між законодавчими актами, дотримуватися спільного вектору розвитку.

Так, перелік спеціальних соціальних прав для державного службовця постійно змінювався, пристосовуючись до політичних та соціальних уявлень. Останні реформи значно скоротили перелік соціальних прав, що дозволило адаптувати законодавство до сучасних вимог. До прикладу, на сьогодні, на державних службовців поширюється загальний порядок соціального (пенсійного) страхування згідно з Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [2] та Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [3]. Така ситуація дозволяє об'єднати різні способи нарахування соціальної допомоги чи пенсії, зменшити державні витрати на адміністрування страхових внесків та покращити контроль за дотриманням встановленого порядку. Важливо, що спільні норми щодо соціального й пенсійного страхування визначають чіткий та прогнозований спосіб реалізації соціальних прав після настання соціального ризику пов'язаного із втратою працездатності, а отже слугують інструментом заохочення перебування на державній службі. Водночас, спільні норми права у сфері соціального страхування зменшують соціальну диференціацію між державними службовцями та іншими працівниками, що відповідає тенденції до залишення лише необхідних та компенсаційних спеціальних соціальних прав.

Також, окремі норми права, які закріплюють соціальні права державних службовців знаходяться у Кодексі законів про

працю [4]. у Кодексі закріплені принципи рівності, соціальної справедливості, що мають відтворюватися і в спеціальних нормах. Крім того, встановлюється право на захист, що має спеціальну процедуру розгляду в суді та може застосовуватися й до державних службовців. Досліджуючи трудові права державних службовців, що визначені у КЗпП М. І. Іншин виділяє наступні: укладання трудового договору, надання роботи та робочого місця, виплату заробітної плати, відпочинок, доступ до достовірної інформації, професійну підготовку, участь в управлінні, проведення колективних перемовин, захист трудових прав, створення об'єднань для захисту [5, с. 144]. Слід уточнити, що державний службовець володіє правом на укладання контракту про проходження державної служби, яке з'являється лише після проходження спеціального конкурсу та доповнюється правом на прийняття присяги та видання наказу про зарахування на посаду державної служби. Проте, для державних службовців є неможливою реалізація права на участь в управлінні, оскільки усі повноваження та напрями діяльності закріплюються на законодавчому рівні. Відмінність у реалізації схожих за своєю сутністю соціальних прав обумовлюється законодавчими обмеженнями для державних службовців. Водночас, право на об'єднання у професійні спілки хоча й визначено для державних службовців, однак регулюється відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [6]. Однак, реалізація права на страйк є забороненою, а можливості до колективних перемовин та вирішення колективних трудових спорів значно обмеженими, що робить основним призначенням профспілок у державній службі забезпечення соціального захисту та соціальної допомоги для державних

службовців, проведення організаційних та культурних заходів.

Основним законодавчим актом, що містить норми права щодо реалізації соціальних прав державних службовців є Закон України «Про державну службу» [7]. Він визначає спеціальне право на отримання соціально-побутового забезпечення, спеціальну тривалість відпустки, право на службове житло та медичне забезпечення. Хоча, реалізація окремих прав потребує значної деталізації на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Можливо зауважити, що норми права щодо реалізації окремих соціальних прав для різних державних службовців можуть відрізнятися. До прикладу, у ст. 346-1 Податкового кодексу України визначено, що для державних службовців Державної податкової служби заробітна плата складається із «посадового окладу; надбавок за вислугу років та ранг й спеціальне звання; виплат за додаткове навантаження; надбавок за інтенсивність праці, особливо важливу роботу, кваліфікацію; виконання особистих ключових показників ефективності; премій» [8]. Такий перелік суттєво відрізняється від загальнозстановленого для державних службовців. Допустимість даної ситуації є доволі спірною, адже державні службовці Державної податкової служби мають однаковий рівень відповідальності із іншими державними службовцями й не володіють правоохоронними повноваженнями, що були передані іншим органам публічної влади. Відповідно, жодних обґрунтованих та правових підстав для збільшеного переліку надбавок не існує.

Протилежна ситуація із регулюванням соціальних прав дипломатичних службовців. Згідно з ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу» на працівників дипломатичної служби поширюються право оплати витрат за: «переїзд у місце

довготермінового відрядження; наданням медичної допомоги та медичного страхування; здобуття дошкільної освіти дітьми; оренду житла й оплати комунальних послуг» [9]. Наявність додаткових соціальних прав пояснюється виконанням державних завдань, потребою поєднувати сімейне та професійне життя в умовах недостатньої грошової винагороди, адже особисті кошти не повинні витратитися на виконання посадових обов'язків. Крім того, на рівні підзаконних нормативно-правових актів розмір компенсаційних виплат обмежується задля уникнення випадків зловживання правом та надмірного використання державних коштів.

Слід констатувати, що норми права, як елемент механізму реалізації соціальних прав державних службовців визначають обсяги даних прав та способи їх правомірного втілення, диференціюють соціальні права залежно від рівня відповідальності та покладених обов'язків. Чинне соціальне та адміністративне законодавство знаходяться у стані реформування, а тому основними вимогами до норм права є їх внутрішня узгодженість, відповідність соціальним вимогам, економічним реаліям, принципам права та тенденціям правового регулювання. Важливо, щоб норми права у сфері реалізації соціальних прав державними службовцями закріплювали рівні можливості втілення даних прав та їх захисту незалежно від сфери діяльності державного службовця.

Наступним елементом механізму реалізації соціальних прав державних службовців вважаємо суб'єктів владних повноважень, що вповноважені на підтримання реалізації соціальних прав. Тобто, без участі таких органів публічної влади втілення соціальних прав буде неможливим, оскільки такі посвідчують настання певного юридичного факту, здійснюють адміністрування соціальних внесків та надають соціальні виплати.

Класифікація суб'єктів владних повноважень у сфері реалізації соціальних прав державних службовців є доволі різноманітною. До прикладу Г. О. Яковлева, пропонує розподіляти суб'єктів соціального забезпечення на тих, що надають безпосередньо соціальне забезпечення та тих, що підтверджують факти, надаючи їм юридичного значення для соціального забезпечення [10, с. 7]. В даному контексті, окрім органів державної влади, що діють в соціальній сфері до досліджуваних суб'єктів можливо й долучити нотаріусів чи Міністерство юстиції. Однак, їх вплив буде доволі опосередкованим, адже допомога у реалізації соціальних прав є лише одним із векторів їх діяльності. Аналогічна ситуація із органами, що приймають нормативно-правові акти у соціальній сфері, адже хоча вони й визначають спосіб реалізації соціальних прав для державних службовців, така діяльність не має відмінностей чи особливостей втілення в порівнянні із прийняттям інших законодавчих актів.

Тому, найперше, до суб'єктів владних повноважень варто зарахувати Міністерство соціальної політики. Відповідно до ст. 4 Положення «Про Міністерство соціальної політики України», Мінсоцполітики може розробляти «проекти законів, координацію державних структур, визначає розмір прожиткового мінімуму на одну особу, проводить нагляд та контроль за виплатою пенсій, встановлює проект бюджету Фонду соціального страхування» [11]. Тобто, залежно від рішень Мінсоцполітики буде різнитися розмір заробітної плати державних службовців, який вираховується залежно від розміру прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Також, залежно від рішень Мінсоцполітики буде різнитися розмір соціальної допомоги та якість надання сервісних послуг щодо пенсійного

забезпечення, оскільки даний орган контролює правомірність їх дій.

Оскільки на державних службовців поширюються загальні правила соціального й пенсійного страхування, то ще одним суб'єктом владних повноважень без якого неможливо реалізувати соціальні права, а саме право на пенсійне забезпечення є Пенсійний Фонд України. Відповідно до ст. 4 Положення «Про Пенсійний фонд України», до компетенції ПФУ входить «ведення реєстру застрахованих осіб, управління системою загальнообов'язкового пенсійного страхування, застосування фінансових санкцій, призначення й перерахунок, виплата пенсій» [12]. Таким чином, Пенсійний Фонд України є суб'єктом владних повноважень, що підтримує державних службовців після втрати ними працездатності, виявляє порушення в їх правах, а також актуалізує розмір пенсії. Останнє є особливо важливим з огляду на те, що чинні в різний період закони щодо державних службовців визначали різний порядок нарахування та виплати пенсій для державних службовців. Встановлення єдиного органу з виплати пенсій для усіх державних службовців відповідає загальному принципу рівності та правової визначеності.

До суб'єктів, які значно впливають на стан реалізації соціальних прав дипломатичними службовцями та членами їх сімей можливо зарахувати Міністерство закордонних справ та Міністерство оборони. Відповідно до ст. 12 Порядку оплати працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, та членам їх сімей витрат, пов'язаних з наданням медичної допомоги або медичним страхуванням [13] та відповідно до ст. 3 Порядку оплати витрат, пов'язаних із здобуттям дітьми працівників дипломатичної служби, направлених у довготермінове відрядження, дошкільної та загальної

середньої освіти [14] дані органи здійснюють фінансування реалізації соціальних прав та освіти, житло та медичне обслуговування для дипломатичних службовців, що перебувають у довготривалому відрядженні. Проблемним аспектом такого забезпечення є його підзаконний характер, що ускладнює контроль за розміром наданих у кожному році коштів для реалізації, який повинен бути передбачуваним та не може зменшуватися відповідно до принципу правової визначеності. Так, виділення коштів для реалізації соціальних прав із загального фонду даних міністерств, а не окреме їх передбачення у державному бюджеті, як це робиться для заробітної плати ставить під загрозу стабільність матеріального стану дипломатичних службовців.

Основним суб'єктом, який допомагає та підтримує реалізацію соціальних прав державними службовцями є керівників державної служби. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу», до обов'язків керівника входить «планування навчання персоналу, контроль за службовою дисципліною, розгляд скарг, прийняття рішень про заохочення чи притягнення до дисциплінарної відповідальності, створення належних умов праці» [7]. Залежно від виконаного обов'язку керівник може бути, як суб'єктом реалізації соціальних прав, так й їх забезпечення та захисту. В межах механізму реалізації його повноваження стосуються підвищення на посаді, що впливає на обсяг соціальних прав для державного службовця, проведення його оцінювання та нарахування премій, надання щорічних відпусток чи відпусток у зв'язку з народженням дитини. Без участі керівника державної служби, що приймає наказ про зарахування для державного службовця неможливо реалізувати право на працю у державній службі. Саме керівник приймає рішення про надання соціально-побутового



забезпечення. Крім того, своїми діями щодо контролю та нагляду він створює комфортні та безпечні умови праці для усіх державних службовців.

Можливо резюмувати, що суб'єкти владних повноважень, як елементи механізму реалізації соціальних прав державних службовців спрямовують свою діяльність на створення максимально зрозумілого та простого порядку їх втілення, надання допомоги у втіленні задля усунення помилок чи зловживань соціальними правами.

#### **Література:**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996 р. № 30. Ст. 141.
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 46. С. 403
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 49. С. 376.
4. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50.
5. Іншин М. І. Основні права державного службовця як працівника. Публічне право, 2018. № 3. С. 140-146
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. №. 45. С. 397.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. №.4 С. 43.
8. Податковий кодекс України: Закон України 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. №13. С. 556
9. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2018. № 50. С. 7.
10. Яковлєва Г. О. Суб'єкти соціального забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 - трудове право;

право соціального забезпечення/НЮУ ім. Ярослава Мудрого. Х., 2019. 47 с.

11. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів від 17.06.2015 № 423. Офіційний вісник України. 2015. № 51. С. 52.

12. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280. Офіційний вісник України, 2014. № 60. С. 38.

13. Про затвердження Порядку оплати працівникам дипломатичної служби, направленим у довготермінове відрядження, та членам їх сімей витрат, пов'язаних з наданням медичної допомоги або медичним страхуванням: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 № 333. Офіційний вісник України, 2019. № 34. С. 292.

14. Про затвердження Порядку оплати витрат, пов'язаних із здобуттям дітьми працівників дипломатичної служби, направлених у довготермінове відрядження, дошкільної та загальної середньої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 174. Офіційний вісник України, 2021. № 21. С. 91.

#### **References:**

1. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-VR. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 1996 No. 30. Art. 141.
2. On mandatory state social insurance: Law of Ukraine dated September 23, 1999 No. 1105-XIV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 1999. No. 46. P. 403
3. On mandatory state pension insurance: Law of Ukraine dated July 9, 2003 No. 1058-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2003. No. 49. P. 376.
4. Code of labor laws: Law of Ukraine dated 10.12.1971 No. 322-VIII. Information of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR. 1971. No. 50.
5. Inshin M. I. Basic rights of a civil servant as an employee. Public Law, 2018. No. 3. P. 140-146
6. On trade unions, their rights and guarantees of activity: Law of Ukraine dated September 15, 1999 No. 1045-XIV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 1999. No. 45. P. 397.
7. On civil service: Law of Ukraine dated 10.12.2015 No. 889-VIII. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2016. No. 4, p. 43.



8. Tax Code of Ukraine: Law of Ukraine 02.12.2010 No. 2755-VI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2011. No. 13. P. 556

9. On the diplomatic service: Law of Ukraine dated June 7, 2018 No. 2449-VIII. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2018. No. 50. P. 7.

10. G. O. Yakovleva Subjects of social security: autoref. thesis for obtaining sciences. candidate degree law Sciences: 12.00.05 - labor law; social security law/NYU named after Yaroslav the Wise. Kh., 2019. 47 p.

11. On the approval of the Regulation on the Ministry of Social Policy of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of 06/17/2015 No. 423. Official Gazette of Ukraine. 2015. No. 51. P. 52.

12. On the approval of the Regulations on the Pension Fund of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 23.07.2014 No. 280. Official Gazette of Ukraine, 2014. No. 60. P. 38.

13. On approval of the Procedure for payment of diplomatic service employees sent on long-term business trips and their family members for expenses related to the provision of medical care or medical insurance: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 04/17/2019 No. 333. Official Gazette of Ukraine, 2019. No. 34. P. 292.

14. On the approval of the Procedure for the payment of expenses related to the acquisition of children of diplomatic service employees sent on long-term business trips, preschool and general secondary education: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 03.03.2021 No. 174. Official Gazette of Ukraine, 2021. No. 21. C . 91.

**Shapovalova K. General theoretical characteristics of legal norms and subjects of power as elements of the mechanism of realization of social rights of civil servants- Article.**

*The article analyses the specifics of legal provisions and subjects of authority as elements of the mechanism for implementation of social rights of civil servants. The author notes that the legislation on*

*social rights is not homogeneous, which makes it difficult to understand their structure and interdependence among the participants to the relations related to the exercise of social rights of civil servants, and thus leads to errors in the interpretation of legal provisions and their implementation, which may lead to social risks which will be inevitable. Since civil servants have a special legal status, they are subject to the social law provisions, both general and special. The social rights of civil servants are defined in the Constitution of Ukraine, which sets out the general social rights to education, social protection, housing, employment, an adequate standard of living for themselves and their families, healthcare and medical care. The author also emphasises that social and legal norms relating to civil servants are contained in the Law of Ukraine "On Compulsory State Social Insurance", the Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance", the Labour Code of Ukraine, etc. The author reveals the content of these legal categories. The author characterises the essence of legal norms as an element of the mechanism for realisation of social rights of civil servants and highlights the peculiarities of certain legislative acts in this area. The system of governmental bodies responsible for the implementation of social rights of civil servants is studied. In the article, the author concludes that public authorities, as elements of the mechanism for exercising social rights of civil servants, direct their activities towards creating the most understandable and simple procedure for their implementation, and providing assistance in their implementation in order to eliminate errors or abuses of social rights.*

**Key words:** legal norms, subjects of power, implementation mechanism, social rights, civil servants, civil service, social legislation.

Авторська довідка:

**Шаповалова Катерина Геннадіївна** – доктор філософії з галузі «Право». <https://orcid.org/0000-0003-4027-7576>.

Стаття надійшла до редакції 30 квітня 2024р