

## ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

*У статті розкривається зміст права на соціальний захист, обґрунтовується необхідність його законодавчого оновлення.*

**Ключові слова:** соціальна держава; соціальна політика, система соціального захисту, право на соціальний захист

У наукових дискусіях все частіше лунає думка про те, що зміст положень Конституції України можна вважати «своєрідним компромісом» між політичними силами 1996 року (достатньо пригадати події ночі, коли вона була прийнята), але ні у кого не викликає сумніву, що це був прогресивний шаг для розвитку національного права. Основний закон закріпив положення, які визначали напрямки розвитку національного законодавства, основні права людини й громадянина, гарантії їх захисту, співвідношення норм міжнародного та національного законодавства та ін. Його прийняття стало відправним пунктом у розумінні сучасної концепції права, у якій людина, з точки зору властивих їй соціальних якостей, розглядається як суб'єкт різноманітних суспільних відносин, а сама концепція тісно переплітається з теорією соціальної держави.

Всесвітня типологія прав і свобод досить різноманітна. Це теоретичне питання набуває практичного значення при розробці законодавства країни, особливо конституційного закону. Її розуміння гарантує повноту викладу прав та їх обґрунтування, а головне – встановлення диференціації юридичного механізму забезпечення прав, які відносяться до різних груп. У ХХ ст. з впливом християнсько-демократичних та соціалістичних ідеологій у демократичному спектрі європейських політичних систем на порядок денний вийшли права другого покоління – позитивні права (право на освіту, на житло, на соціальний захист тощо). Хоча різниця між негативними та позитивними правами дуже умовна, негативні права розглядаються як права бути вільними від держави у той час, коли позитивні права потребують активних державних дій здебільшого фінансового характеру щодо їх реалі-

зації [1]. Таким чином розробка оптимальної моделі системи соціального захисту, як ядра соціальної сфери, стала найголовнішим завданням для нашої держави та потребувала врахування особливостей механізму забезпечення позитивних прав.

Розпочаті в 90-х роках реформи викликали радикальні трансформації в економічній та політичній системах. Що стосується соціальної сфери, то необхідно акцентувати увагу на намаганнях держави поєднати докорінні зміни із заходами поступової адаптації людини у сучасне ринкове суспільство. Не зважаючи на це, соціальна сфера виявилась найбільш проблемною. З одного боку були зроблені спроби використання досвіду правового регулювання соціальної сфери країн із соціально-ринковою економікою, з іншого – кожна політична сила, з метою здобуття народної підтримки, намагалась пристосувати стару систему соціального забезпечення до нових суспільно-економічних відносин. Всі ці складні процеси неодмінно мали характер незавершеності, норми законодавства вступали у протиріччя один з одним, а сама система соціального захисту стала вкрай обтяжливою для держави. Безперечно позитивним стало те, що основні соціальні права, які існували в радянські часи, з певними змінами знайшли своє відображення в Основному законі. Більш того, був розширений їх перелік, що свідчило про дотримання норм міжнародного законодавства та про врахування якісних та кількісних змін у концепції прав людини.

Відповідно до Конституції, Україна – соціальна держава. Такий конституційний принцип відповідає всесвітній практиці закріплення статусу соціальної держави в Основному законі. Зміст нашої Конституції свідчить про широку

інтерпретацію соціальної держави як держави особливого типу. Головною проблемою стало визначення сутності соціальної держави, встановлення характеру діяльності держави по забезпеченню соціальних прав. Щодо останніх, то у правовій науці існує чимало визначень поняття «соціальні права». Найбільш вдалим, чітким та лаконічним, на наш погляд, є розуміння соціальних прав як таких, що забезпечують людині гідний рівень життя і соціальну захищеність [2]. Крім того, їх реалізація обумовила появу нових термінів: «соціальна держава», «соціальний захист», «соціальні зобов'язання держави», «соціальні гарантії». Все вищезазначене потребувало ґрунтовних досліджень, зокрема соціальної держави як наукової категорії, а також змісту, форм і механізмів забезпечення соціальних прав, особливо права на соціальний захист.

Розуміння сутності соціальної держави дає можливість її ідентифікації на практиці. Соціальна держава веде себе як держава, яка претендує на рівновагу між свободою та рівністю, при цьому рівновага знаходиться в постійній напрузі і тому є динамічною, а не статистичною, сприятливою до удосконалення та інтерпретації. Конституційний принцип соціальної держави не потребує особливих змін складу та функціонування державних органів і діє тільки як принцип, що направляє діяльність держави на зменшення соціальної несправедливості [3]. Початок формування нової вітчизняної системи соціального захисту мав якісний показник – *de jure* існувала рівновага, але вона була сприйнята як статистична величина. Подальший розвиток законодавства України в сфері соціального захисту, на який безпосередньо вплинула економічна криза, остаточно порушив цей баланс. Прогресуюче (зауважимо, в тому числі і якісне) збільшення видів соціального забезпечення та категорій осіб, що їх отримують, поступово перетворювало окремі права в сфері соціального захисту на «формальні», а незначний розмір більшості видів соціального забезпечення нівелював основне призначення права на соціальний захист. Таким чином, аксіомою успішності соціальної держави є баланс між економічними й соціальними правами. Його порушення має негативні наслідки, про що яскраво свідчить стан забезпечення права на соціальний захист, передбачений статтею 46 Конституції України.

В той же час, ставити у привілейоване положення економічні права та ігнорувати соціальні

є неприпустимою помилкою, яка матиме жахливі наслідки – маргіналізацію суспільства. Навіть американська концепція прав людини, яка тривалий час заперечувала соціальні права, бо вважала неможливим створити механізм їх захисту, змінила свої орієнтири – перетворила соціальні права у «фундаментальне право» країни. Тому процес оновлення законодавства, особливо конституційного, адміністративного, соціального, повинен і надалі дотримуватись європейської континентальної концепції прав людини. Безперечною є необхідність систематизації видів соціального забезпечення, з метою уникнення їх дублювання або ідентичності за змістом; уніфікації умов надання матеріального забезпечення та соціального обслуговування; удосконалення правового забезпечення діяльності державних органів, які забезпечують реалізацію державної соціальної політики, та їх реорганізація, з метою підвищення ефективності системи соціального захисту.

Науковий аналіз змісту базової статті 46 Основного закону [4] дозволяє стверджувати про широке розуміння права на соціальний захист, яке, крім «традиційних» (закріплених у міжнародно-правових актах), передбачає й інші обставини для соціального забезпечення, перелік яких є не вичерпним. Ознака «невичерпності» зустрічається у нормах нашого законодавства і, виходячи з буквального тлумачення, означає «необмежене збільшення». Право не може передбачити всі обставини та охопити правовим регулюванням всі суспільні відносини. Особливо складно передбачити ризики, які спричиняють неможливість людини, через незалежність від неї обставини, власними силами забезпечити собі гідний рівень життя. Невичерпність для збільшення випадків виникнення права на соціальний захист повинна бути об'єктивною. Суб'єктивна невичерпність (як засіб підвищення авторитету тієї чи іншої політичної сили) приводить як до помилок так і до порушень балансу між економічними та соціальними правами. Сформульоване частиною першою ст.46 Конституції України право на соціальний захист стало основою для численних нормативно-правових актів, що значно розширило перелік ризиків, які як і соціальні, стали підставою для соціального забезпечення. Намагання законодавця обмежити зміст права на соціальний захист шляхом його гарантування лише громадянам України є невдалим, неперспективним та й ще

таким, що не відповідає міжнародним стандартам.

Доцільно, на наш погляд, на законодавчому рівні здійснити розмежування випадків виникнення права на соціальний захист, які охоплюються загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, від інших випадків, які дають право на матеріальне забезпечення та соціальне обслуговування за рахунок бюджетних коштів. Правове обґрунтування розмежування визначається різними механізмами забезпечення права на соціальний захист, об'ємом підстав для виникнення права на соціальних захист та рівнем гарантування розмірів видів соціального забезпечення.

Відповідно до частини другої статті 46 право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, а також за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Створення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування стало найпрогресивнішим заходом у реформуванні соціальної сфери. Не зважаючи на певні законодавчі коливання щодо страхових внесків та зборів, визначення статусу фондів соціального страхування та організації їх роботи, можна стверджувати, що основні види матеріального забезпечення та соціального обслуговування, передбачені законодавством про соціальне страхування, надаються. Основні проблеми: розміри страхових виплат, а також відсутність одного з видів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Відповідальність за не запровадження останнього виду соціального страхування лежить на державі. Фактично зруйнована стара система медичного обслуговування не здатна гарантувати право на охорону здоров'я, передбачене статтею 49 Конституції. Особливістю національного механізму забезпечення права на соціальний захист стало значне збільшення кількості державних органів, до компетенції яких входили питання соціального захисту, що в свою чергу має позитивні та негативні риси. Щодо останніх, то утворення системи органів носили «остаточний» принцип: запровадження нового виду соціального забезпечення неодмінно викликало появу нового державного органу в сфері соціального захисту. Такий підхід свідчить про відсутність довгострокової концепції соціального розвитку країни, традиції планування, прогнозування, розрахунків (зокрема,

актуарних) в сфері соціального захисту. Практика реалізації соціального законодавства свідчила про дублювання функцій, про необґрунтовані обмеження або розширення повноважень органів, в компетенцію яких входило надання матеріального забезпечення та соціального обслуговування. Організаційна та фінансова увага держави була зосереджена на проблемі удосконалення їх діяльності, тоді як ефективність соціального забезпечення залишалось поза увагою. Не заперечуючи важливість формування системи державних органів в сфері соціального захисту, процес їх створення має бути завершеним. Подальше правове регулювання повинно бути спрямоване на удосконалення їх функціонування, взаємодію, встановлення універсальних методик, ведення єдиного обліку осіб, які мають право на матеріальне забезпечення та соціальне обслуговування. В рамках запропонованого розмежування випадків виникнення права на соціальний захист, встановлення відповідного зобов'язаного суб'єкта є необхідним.

З постійною періодичністю виникає необхідність чіткого розмежування гарантій забезпечення права на соціальний захист. Ефективніше це зробити на конституційному рівні. Такий шаг дозволить вирішити декілька проблем, зокрема деталізувати вимоги частини третьої статті 46 Конституції щодо встановлення розміру всіх видів соціального забезпечення, які є основним джерелом існування, не нижче від прожиткового мінімуму. Порушення цього положення – головний недолік, який робить всю систему соціального захисту неефективною.

Розмежування дозволить чітко встановити соціальні зобов'язання держави та інших соціальних партнерів. Щодо останніх, то їх права та обов'язки в сфері соціального страхування мають значно збільшитись, зберігаючи принцип кореспондентності, який забезпечить, в свою чергу, баланс інтересів. Зобов'язання держави в сфері соціального страхування мають подвійну правову природу. З одного боку, держава – це роботодавець (страхувальник), тому має всі права та обов'язки як один із партнерів соціального страхування. З іншого боку, держава – це гарант, який забезпечує обов'язковість участі інших соціальних партнерів в системі соціального страхування. Гарантії щодо рівня соціального забезпечення в рамках соціального страхування держава має нести солідарно із соціальними партнерами.

Що стосується інших видів матеріального забезпечення та соціального обслуговування, то на законодавчому рівні потребує визначення поняття «соціальні зобов'язання». Традиційно, термін «зобов'язання» асоціюється з цивільним, господарським і фінансовим правом та означає нерегульовану заборгованість. На наш погляд, під соціальними зобов'язаннями держави слід розуміти конституційно зафіксовані вимоги, які держава, і тільки вона, зобов'язується виконати (або утримуватись від певної дії), зробити доступними для всіх осіб, а в окремих випадках – для певних категорій, сукупність соціальних благ за рахунок бюджетних коштів. На відміну від зобов'язання за цивільним правом, розмір соціальних зобов'язань визначатиме держава, виходячи із можливостей Державного бюджету та основних вимог закону України «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії».

Створити соціально-орієнтовану державу, як це зазначено у Конституції України, виявилось далеко не легкою справою. А зробити це без чітко сформованих фундаментальних основ со-

ціальної політики, оновлення законодавчої бази не уявляється можливим взагалі. На конституційному рівні потребує оновлення зміст права на соціальний захист, який одночасно буде відповідати сучасній концепції прав людини, що тісно пов'язана з теорією соціальної держави, та механізму забезпечення позитивних прав, до яких відносять право на соціальний захист.

#### *Література*

1. Шевчук С. Концепція позитивних обов'язків держави у практиці Європейського суду з прав людини// Право України. – 2010. – № 2. – С. 55
2. Права человека: Учебник для вузов/ Отв.ред. Е.А. Лукашева. – М.: Узд. Группа «НОРМА – ИНФРА-М», 1999. – С. 164.
3. Aragon M. Los problemas del Estado social \\\ Sistema. Madrid, 1994, № 118|119, p. 23–24
4. Конституція України від 28 червня 1996 р./ Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141

#### **Н. Р. Нижник, И. А. Гуменюк**

Право на социальную защиту в контексте социального государства

В статье раскрывается содержание права на социальную защиту, обосновывается необходимость его законодательного обновления.

#### **N. R. Nyzhnyk, I. A. Gumeniuk**

Right on social protection in the context of social state

The article exposes the content of the right to social protection, the necessity of its legislative update.