

**О. Г. ЧУТЧЕВА**

**ДІЯ СОЦІАЛЬНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

*Досліджуються окремі теоретичні й практичні питання щодо дії соціально-забезпечувального законодавства. Визначаються можливі перспективи законотворчої діяльності в соціальній сфері в умовах обмежених фінансових ресурсів.*

**Ключові слова:** *соціальне законодавство, соціальний захист.*

---

© ЧУТЧЕВА Ольга Генадіївна – кандидат юридичних наук, доцент Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

*Исследуются отдельные теоретические и практические вопросы действия социально-обеспечивающего законодательства. Определяются возможные перспективы законотворческой деятельности в социальной сфере в условиях ограниченных финансовых ресурсов.*

**Ключевые слова:** *социальное законодательство, социальная защита.*

*In the article separate theoretical and practical questions are explored in relation to action of social legislation. The possible prospects of activity concerned on creation of laws in a social sphere in the conditions of the limited financial resources.*

**Key words:** *social legislation, social protection.*

Українська держава отримала в спадщину велику кількість соціальних зобов'язань, передбачених чисельними нормативно-правовими актами, прийнятими ще за радянських часів. До того ж під впливом різних міжнародних та європейських інституцій, з надією на інтеграцію з ними у найближчій перспективі та поліпшення умов життєдіяльності власного населення, було імplementовано додатково цілу низку соціальних стандартів, які збільшили соціальні зобов'язання держави та ще більше загострили економічну ситуацію в Україні. В результаті маємо розгалужену систему соціальних надань які не мають належної фінансової забезпеченості.

Нормативно-правові акти у сфері соціального захисту далекі від сучасних економічних реалій та застосовуються без урахування економічних можливостей держави. Їх реалізація не тільки не сприяла перебудові системи соціального захисту в Україні відповідно до найкращих світових здобутків, а й поставила під загрозу функціонування національної системи соціального захисту.

Окремі аспекти цієї проблематики вивчали такі вчені, як Н.Б. Болотіна, І.О. Гуменюк, М.Л.Захаров, М.В. Лушнікова, Е. І. Колошкін, С.С. Кучерук, П.Д. Пилипенко, У.К. Пресс, С.М. Прилипко, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Е.Г. Тучкова, Я.М. Фогель та ін.

Під тягарем великої кількості соціальних зобов'язань державні функціонери намагаються уникнути їх виконання, використовуючи прогалини та колізії законодавства у соціальній сфері, що передбачає необхідність адекватного правового реагування.

В теоретичному та практичному плані постає питання щодо можливості формалізації загального мінімуму правових цінностей в сфері соціального захисту. З цим, зокрема, пов'язані спроби визначення загальних соціальних прав людини на конституційному рівні та механізму їх реалізації. Сьогодні існує два шляхи реалізації конституційних прав: безпосередня дія норм Конституції та опосередкована, через прийняття відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів. Безпосередня дія норм Конституції України передбачає можливість їх застосування без додаткового прийняття інших нормативно-правових актів. Так, ст. 8 Конституції України гарантує громадянам право звертатися до судових органів держави для захисту своїх інтересів<sup>1</sup>, гарантує право на судове оскарження дій посадових та службових осіб без обмежень<sup>2</sup>. Можливість прямої дії конституційних норм щодо соціальних прав викликає багато дискусій в межах різних наук: загальній теорії права, конституційному і міжнародному праві, праві соціального забезпечення.

Не можна погодитися з авторами, які вважають, що соціальні права не є юридичними нормами, а лише загальними стандартами в регулюванні соціальної

сфери<sup>3</sup>. Адже це не знаходить підтвердження в конституційному праві, що не проводить дискримінаційного поділу конституційних прав на власне права і стандарти. Взагалі термін «стандарт» використовується щодо всіх прав людини в розумінні певної правової моделі, до якої мають прагнути всі держави<sup>4</sup>.

Викликають заперечення також позиції науковців, які кваліфікують соціальні права як цільові, програмні, такі, що зобов'язують державу на соціально орієнтовану діяльність. Це не суб'єктивні права, а об'єктивні обов'язки держави, виконання яких залежить від стану економіки країни. Відповідно проголошені міжнародними актами і конституцією, соціально-економічні права безпосередньо не підлягають судовому захисту, а розглядаються як загальні настанови на соціально захищеність, які повинні бути конкретизовані в поточному законодавстві, виходячи з фінансових можливостей держави<sup>5</sup>. Насправді проблема не в тому, що виконання соціальних прав залежать від фінансових можливостей країни, а в тому, що немає достатнього юридичного «виміру» соціальних прав (соціальної стандартизації), а також нормативно закріплених процедур оцінки фінансових можливостей держави в соціальній сфері та процедур збалансування соціальних прав з наявними фінансовими можливостями держави.

Більш прийнятною є думка Е. І. Колюшкіна, який вважає, що положення статей Конституції про безпосередню дію прав людини поширюється на всі без виключення конституційні права<sup>6</sup>. І якщо суди не приймають позови в їх захист, то це не відповідає як Конституції, так і закону про порядок оскарження неправомірних дій. Отже, треба міняти судову практику.

Багато питань викликає проблема опосередкованої реалізації соціальних прав – у системі діючого в соціальній сфері законодавства. Зупинимось на деяких з них, які безпосередньо стосуються невиконання соціальних зобов'язань державою в умовах обмеження фінансових ресурсів.

Як відомо, застосування нормативно-правового акту пов'язане перш за все з вирішенням питання стосовно його дії. Адже чітке встановлення меж дії нормативно-правових актів є елементарною, першою умовою правового регулювання<sup>7</sup>. Правовий текст має темпоральні (дія в часі), територіальні (дія в просторі) та суб'єктивні (дія за колом осіб) характеристики. Розглянемо конкретну ситуацію.

Відповідно до ст.6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» від 18.11.2004 р., що набрав чинності 1.01.2006 р., дітям війни до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, виплачується надбавка у розмірі 30% мінімальної пенсії за віком<sup>8</sup>. Відповідно до п.17 ст.77 Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік»<sup>9</sup> на 2006 р. зупинено дію ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни». Однак Законом України від 19.01.2006 р. «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» було внесено зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік», відповідно до яких п.17 ст.77 було виключено, а ст. 110 викладено у такій редакції: «Установити, що пільги дітям війни, передбачені абзацом 7 ст. 5 Закону України «Про соціальний захист дітей війни», запроваджуються з 1 січня 2006 року, а ст. 6 – у 2006 році поетапно, за результатами виконання бюджету в першому півріччі, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету».

Звичайно ж, до 2006 р. порядок надання пільг за Законом України «Про соціальний захист дітей війни» не запроваджувався. Незважаючи на те, що зако-

нодавцем було передбачено достатньо часу (Закон України «Про соціальний захист дітей війни» було прийнято 18.11.2004 р., а набрав чинності він з 1.01.2006 р.) для ознайомлення з текстом закону осіб, які мають його застосовувати та проведення необхідних підготовчих заходів<sup>10</sup>. Більше того, було рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2007 від 9.07.2007 р. щодо неконституційності положень ст. 71 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік», якими було призупинено дію ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни»<sup>11</sup>.

Внаслідок цього, суди не задовольняють адміністративні позови громадян з правовим статусом «діти війни» до Пенсійного фонду України щодо бездіяльності з ненарахування та не виплати відповідного підвищення до пенсії за 2006 р., мотивуючи це тим, що рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2007 від 9.07.2007 р. не поширюється на Закон України «Про Державний бюджет України на 2006 рік». Отже, відповідні перерахунки не мають правової підстави, і діти війни, навіть звертаючись до відповідних судів, не можуть скористатися своїми законними правами та отримати підвищення до пенсії за 2006 р. В результаті соціальні права громадян порушує сама держава, яка мала б їх захищати.

Це типова ситуація. Адже ревізія законами про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій в соціальній сфері була започаткована ще у 1995 р. і з того часу набула системного характеру. Відтоді кожен закон про Державний бюджет містив положення, що зупиняють дію інших законів у соціальній сфері. Зокрема, це стосувалося таких законів, як: «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», "Про жертви нацистських переслідувань», «Про соціальний захист дітей війни», Закон України «Про загальну середню освіту», і багатьох інших. При цьому кожного разу група депутатів зверталася до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції окремих положень цих законів. Правова позиція Конституційного Суду мотивувалася наступними міркуваннями. Як відомо, ст. 1 Конституції України проголошує Україну демократичною, соціальною, правовою державою. Найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її права і свободи та їх гарантії, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави (стаття 3). Їх зміст і обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (стаття 22)<sup>12</sup>.

Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя кожного (ст. 46, 48 Конституції України)<sup>13</sup>.

Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії у часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. У такому випадку законом про Державний бюджет України припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняється дія механізму реалізації конституційних соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію.

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України. У статті 64 Конституції України вичерпно визначено такі випадки: в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих обмежень, та визначено низку прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається фактичне зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина третя статті 46 Конституції України), та порушується гарантоване у статті 48 Конституції України право кожного на достатній життєвий рівень.

Відповідно до частини третьої ст. 22, ст. 64 Конституції України право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк<sup>14</sup>.

Таким чином, Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин<sup>15</sup>.

Отже, головні тези Конституційного Суду такі: 1) зміст і обсяг прав і свобод людини при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений; 2) зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб; 3) право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк. Що стосується першої тези, то цілком погоджуючись з тим, що зміст і обсяг соціальних прав, свобод і гарантій при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений, хотілося б зазначити наступне. По-перше, якість та рівень соціальних надань у соціальній сфері відбувається з врахуванням економічних можливостей держави, зокрема, за допомогою юридичної конструкції «соціальні стандарти». По-друге, не можна ототожнювати поняття «соціальні права» та «соціальні стандарти». Соціальні права – це можливості доступу до соціальних благ, які створюються державно організованим суспільством, а соціальні стандарти - визначення якісних та кількісних показників щодо цих благ відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку та можливостей державно організованого суспільства.

Як зазначив Конституційний Суд, положення Конституції України та Бюджетного кодексу свідчать, що закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України, він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Саме в цьому законі мають бути збалансовані соціальні зобов'язання, визначені діючими нормативно-правовими актами та доходи держави. Відповідно мають бути встановлені нормативи витрат (реально профінан-

совані соціальні стандарти). Частина соціальних зобов'язань, які не можуть бути забезпечені нормативами витрат, мають бути віднесені до дефіциту бюджету. Більше того, закон про Державний бюджет повинен доповнюватися додатком, де були б визначені закони, які передбачають такі не забезпечені, або частково забезпечені соціальні зобов'язання.

Стосовно зупинення дії законів як способу тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб, слід зазначити, що теорія права не виокремлює можливість зупинення дії законів. Звернемось до деяких загальнотеоретичних положень. Домінуюча юридична доктрина не передбачає під дією нормативно-правового акту його реальне функціонування в якості джерела права<sup>16</sup>. Йдеться не про фактичну дію закону, а про визнання за ним конкретного часу відповідної юридичної сили, тобто місця в ієрархічній системі нормативно-правових актів, яке визначається волею законодавця. При цьому втрачання юридичної сили нормативно-правовим актом пов'язується із закінченням строку, на який він був прийнятий, або з настанням строку, з якого нормативно-правовий акт було оголошено відміненим. Всі інші способи, відомі теорії, вважаються способами припинення правової дії, а не припинення юридичної сили<sup>17</sup>.

Таким чином, приймаючи відповідні положення щодо обмежень законодавства, яке встановлює соціальні зобов'язання держави, закон про Державний бюджет припинив фактичну дію законів, а не позбавив їх юридичної сили. Отже, для вирішення колізії суди мають використовувати правила щодо пріоритетності норм права. А саме: 1) якщо норми мають різну юридичну силу, то діє та норма, яка має більшу юридичну силу, 2) якщо норми мають однакову юридичну силу, то діє та норма, яка була прийнята пізніше<sup>18</sup>.

Якщо ж припустити можливість зупинення дії законів як способу тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб, то це зруйнує систему законодавства. Це, звичайно, не стосується зупинення дії законів (їх окремих положень) в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк. Але в цьому випадку права громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені лише в спеціальному нормативно-правовому акті про введення такого стану.

Як відомо, система нормативно-правових актів характеризується багатьма юридичними та функціональними зв'язками, які не можна порушувати без загрози деформування дії права в цілому. Законодавство не може розглядатися як нагромадження законодавчих актів, хоча інколи складається таке враження.

На жаль, співвідношення наукового визначення законодавства зі ступенем його реального розвитку свідчить про достатньо гострі юридичні суперечності. Це наслідок недостатньої уваги вітчизняного законодавця до загальносистемних характеристик законодавства, зокрема таких, як загальні принципи системи законодавства, загальнонаукові поняття та юридичні терміни, функціональні зв'язки, конституційна класифікація нормативно-правових актів, законодавчі пріоритети та ін. Зневажаючи цими правилами, законодавець приймає багато законів, які згодом, навіть якщо й розглядатимуться з точки зору їх неконституційності, але час мине - права і свободи вже порушуватимуться.

Отже, виходячи із загальнотеоретичних положень, закони про Державний бюджет можуть суттєво обмежувати соціальні зобов'язання держави у вигляді нормативів витрат (реально профінансованих соціальних стандартів). Тому законодавці мають припинити маніпулювати правовими та фінансовими інструментами,

до яких мають безпосереднє відношення, та вирішувати реальні проблеми суспільства.

Крім того, Конституційний Суд має попереджати суб'єктів законотворчого процесу про можливість «колізійного ризику» в майбутньому щодо законів про Державний бюджет, законодавства у сфері соціального захисту та застерігати від неправомірних дій з відповідними для них негативними наслідками.

Отже, зробимо наступні висновки.

1. Враховуючи велику кількість та розгалуженість нормативно-правових актів у соціальній сфері та постійне їх коригування шляхом внесення змін та доповнень, потрібна негайна систематизація соціального законодавства, результатом якої має стати Соціальний кодекс. Саме в кодифікованому нормативно-правовому акті мають бути вирішені питання щодо системи соціального законодавства, ієрархії та дії соціальних законів у часі, просторі та за колом осіб, що покладе край маніпулюванню, спрямованому на обмеження соціальних зобов'язань з боку держави.

2. Має бути проведена масштабна робота щодо соціальної стандартизації. Необхідно систематизувати всі соціальні надання та привести їх у відповідність одне до одного. Адже соціальні стандарти, з одного боку, є необхідною складовою правового механізму реалізації конституційних соціальних прав, а з іншого, орієнтирами в реалізації соціально-економічної політики держави.

3. Система соціально-забезпечувального законодавства має формуватися на основі концепції соціальної стандартизації, яка б охоплювала два напрями: соціальна стандартизація в сфері отримання доходів громадян, що забезпечує доступ до благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності), та соціальна стандартизація в сфері розподілу фондів суспільного споживання, що забезпечують доступ до благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності). Право соціального забезпечення має опікуватися детальною розробкою параметрів різних стандартів життя та правовим супроводом забезпечення відповідності існуючого становища цим стандартам.

4. Необхідно оптимізувати соціальні зобов'язання держави та її фінансові можливості на нормативному рівні, унеможливаючи фактичне зниження життєвого рівня громадян.

1. *Конституція* України. Конституція Автономної Республіки Крим: Сбірник нормативних актів. – К. - 2007. – 96 с. 2. Там само. 3. *Лушникова М.В.* Правовой механизм социального партнерства в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 1998. – 19 с. 4. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000. – 703 с. 5. *Прейсс В.К.* Концептуальные противоречия социально-экономических прав. Доклад на конференции «Права человека в посткоммунистическом мире» // Российский бюллетень по правам человека. – 1997. – Вып. 9. – С. 27. 6. *Колошкин Е.И.* Конституционное право. – М., 2003. – С. 172. 7. *Алексеев С.С.* Общая теория права. В 2 т. Т.2. – М., 1982. – С. 237. 8. *Про соціальний захист дітей війни: Закон України № 2195-IV від 18.11.2004 року* // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 94. 9. *Про Державний бюджет України на 2006 рік: Закон України № 3235-IV від 20.12.2005 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. 10. *Про соціальний захист дітей війни: Закон України № 2195-IV від 18.11.2004 року* // Відомості Верховної Ради України. 11. *Справа про соціальні гарантії громадян: Рішення Конституційного Суду № 6-рп/2007 від 09.07.2007* [Електрон-

ний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. **12.** Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: Сбірник нормативних актів. **13.** Там само. **14.** Там само. **15.** *Справа* про соціальні гарантії громадян: Рішення Конституційного Суду № 6-рп/2007 від 09.07.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **16.** *Алексеев С.С.* Цит. работа. – С. 237. **17.** *Поляков А.В.* Общая теория права: Феноменально-коммуникативный подход. Курс лекций. – СПб., 2003. – С. 652. **18.** *Скакун О.Ф.* Цит. работа. – С. 428.