

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ З МЕТОЮ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРОПОРЦІЙНОСТІ З ФІНАНСОВИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ ДЕРЖАВИ

Бориченко Катерина Валеріївна,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті досліджується право на соціальний захист з точки зору його абсолютного характеру та можливості зменшення змісту й обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів за збереження суті відповідного права.

Установлено, що в сучасних умовах стан правового регулювання суспільних відносин, у яких здійснюється, охороняється та захищається право на соціальний захист, характеризується низькою якістю й неефективністю окремих правових норм, наявністю юридичних колізій, прогалин, систематичною зміною механізму реалізації права на соціальний захист положеннями законів України про Державний бюджет України на відповідний рік, Бюджетного кодексу України шляхом надання повноважень щодо визначення розміру (обсягу) соціальних гарантій окремих категорій громадян Кабінету Міністрів України, який, як правило, обирає шлях до їх зменшення (звуження).

У статті йдеться про те, що соціальна політика держави може зазнавати змін, зокрема, з метою досягнення її збалансованості з фінансовими можливостями держави. Можуть змінюватися й розміри (обсяг) конкретних видів соціального захисту, передбачені законодавством для окремих категорій осіб, оскільки соціальні права людини не є абсолютними, а механізм їх забезпечення може бути змінений. Доведено, що з метою забезпечення конституційності відповідних змін мають бути в сукупності дотримані певні правила, що пов'язані з: 1) неможливістю звуження змісту й обсягу чинних прав і свобод; 2) обов'язком збереження самої суті відповідних прав; 3) неможливістю делегування Верховною Радою України повноважень будь-яким іншим суб'єктам щодо встановлення розміру державних соціальних гарантій, визначених законами України, зокрема й Кабінету Міністрів України; 4) дотриманням процедури внесення відповідних змін до спеціального законодавства, яка має відбуватися саме шляхом унесення змін до профільного закону, а не включенням відповідних положень до текстів Бюджетного кодексу України, законів України про Державний бюджет України на відповідний рік, про зупинення дії чи скасування окремих положень, а також установа іншого (додаткового) законодавчого регулювання відносин, відмінного від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України.

Ключові слова: соціальний захист, право на соціальний захист, незменшуваність змісту й обсягу прав людини, пропорційність, фінансові можливості держави.

Borychenko Kateryna. Improving the mechanism for ensuring the right to social protection in order to maintain proportionality with the financial capabilities of the state

The article examines the right to social protection in terms of its absolute nature and the possibility of reducing the content and scope of the adoption of new laws or amendments to existing laws while maintaining the essence of the right.

It is established that in modern conditions the state of legal regulation of social relations, in which the right to social protection is exercised and protected, is characterized by low quality and inefficiency of certain legal norms, legal conflicts, gaps, systematic change of the mechanism of realization of the right to social protection on the State Budget of Ukraine for the relevant year, the Budget Code of Ukraine by granting the authority to determine the amount (scope) of social guarantees for certain categories of citizens of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which usually chooses to reduce.

The article states that the social policy of the state may be changed in particular in order to achieve its balance with the financial capabilities of the state. The size (scope) of specific

types of social protection provided by the legislation for certain categories of persons may also change, as social human rights are not absolute, and the mechanism of their provision may be changed. It is proved that in order to ensure the constitutionality of the relevant changes, certain rules must be observed in the aggregate, which are related to: 1) the impossibility of narrowing the content and scope of existing rights and freedoms; 2) the obligation to preserve the very essence of the relevant rights; 3) the impossibility of delegating by the Verkhovna Rada of Ukraine the powers of any other entities to establish the amount of state social guarantees specified by the laws of Ukraine, including the Cabinet of Ministers of Ukraine; 4) compliance with the procedure for making appropriate amendments to special legislation, which should take place precisely by amending the relevant law, and not by including relevant provisions in the texts of the Budget Code of Ukraine, laws of Ukraine on the State Budget of Ukraine for the relevant year, as well as the establishment of other (additional) legislative regulation of relations, other than that which is the subject of special regulation by other laws of Ukraine.

Key words: social protection, the right to social protection, immutability of the content and scope of human rights, proportionality, financial capabilities of the state.

Постановка проблеми. Одним із актуальних напрямів досліджень сучасної науки права соціального забезпечення є розробка ефективного галузевого механізму забезпечення права на соціальний захист, що передбачає його утвердження, реалізацію, охорону та захист у разі порушення, невизнання чи оспорення.

Саме механізм утвердження найбільшим чином впливає на забезпечення права людини на соціальний захист, оскільки відповідні норми права передусім приймаються з метою регулювання соціально-забезпечувальних, процедурних і процесуальних відносин у сфері соціального захисту. Із цієї точки зору вони повинні здійснювати виключно позитивний вплив на забезпечення права людини на соціальний захист і бути нічим іншим, як вимогою правомірної реалізації правових приписів.

Водночас у реальному житті в сучасних умовах стан правового регулювання суспільних відносин, у яких здійснюється, охороняється та захищається право на соціальний захист, характеризується низькою якістю й неефективністю окремих правових норм, наявністю юридичних колізій, прогалин, систематичною зміною механізму реалізації права на соціальний захист положеннями законів України про Державний бюджет України на відповідний рік, Бюджетного кодексу України шляхом надання повноважень щодо визначення розміру (обсягу) соціальних гарантій окремих категорій громадян Кабінету Міністрів України, який, як правило, обирає шлях до їх зменшення (звуження). Така ситуація у сфері утвердження права

на соціальний захист не може не викликати стурбованості.

Ступінь наукової розробки теми. До дослідження механізму утвердження права на соціальний захист, зокрема забезпечення незменшуваності його змісту й обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних нормативно-правових актів за збереження пропорційності між рівнем соціальної захищеності громадян і фінансовими можливостями держави, неодноразово в наукових працях зверталися такі науковці, як В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, О.В. Москаленко, С.М. Прилипко, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, М.М. Шумило та ін. Тим не менше, з огляду на стан економіки держави, відсутність визначеної та нормативно закріпленої стратегії побудови (удосконалення) соціальної політики України, виклики, що постали у зв'язку з поширенням у світі коронавірусної хвороби, не можна стверджувати про існування будь-яких правил збереження пропорційності між гарантованим державою змістом та обсягом права на соціальний захист і її фінансовими можливостями.

У зв'язку з цим **метою** статті є дослідження права на соціальний захист з точки зору його абсолютного характеру та можливості зменшення змісту й обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів за збереження суті відповідного права.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною

за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Таким чином, при здійсненні своєї діяльності, зокрема й нормотворчої, держава повинна передусім дбати про забезпечення прав людини, у тому числі й щодо відшкодування заходами соціального захисту наслідків настання соціальних ризиків. Зокрема, однією з конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина, відповідно до ст. 22 Конституції України, є недопущення їх скасування чи звуження їх змісту й обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів.

У Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 зазначено, що, утверджуючи й забезпечуючи права та свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації й гарантії, що є складником конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави [1].

Цей висновок Конституційного Суду України оснований серед іншого на положеннях ст. 92 Конституції України, відповідно до ч. 6 якої виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми й види пенсійного забезпечення. На розвиток відповідних конституційних положень 5 жовтня 2000 року прийнято Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», ст. 17 якого визначені основні державні соціальні гарантії, до яких віднесено мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги й інших соціальних виплат. Статтею 18 названого нормативно-правового акта також передбачено, що законами України з метою надання соціальної підтримки населенню України загалом та окремим категоріям громадян встановлюються державні гарантії щодо

рівня життя населення, що постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування й обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування; забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах і послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки [2].

Доцільно наголосити, що, виходячи з цитованих положень законодавства, саме законами України, повноваженнями щодо прийняття яких наділена виключно Верховна Рада України, мають визначатися ключові умови соціального захисту – форми, види соціального захисту, їх розмір (обсяг) тощо. Варто також зауважити, що, відповідно до положень Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19).

Цікаво, що в Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 Конституційний Суд України вказав, що одним із визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян і фінансовими можливостями держави, а також гарантування права кожного на достатній життєвий рівень [3].

З урахуванням такого елемента принципу верховенства права, як пропорційність (розмірність), Конституційний Суд України зазначив, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними, а оскільки держава зобов'язана регулювати економічні процеси, встановлювати й застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян, то механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема, через неможливість фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження справедливого балансу між інтересами окремих осіб

та інтересами всього суспільства. При цьому зміна механізму нарахування певних видів соціальних виплат і допомоги є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів сама сутність змісту права та соціальний захист.

При цьому в продовження цитованої правової позиції в Рішенні Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 зазначено, що механізм реалізації соціальних прав може бути змінено, зокрема, шляхом надання Верховною Радою України права Кабінету Міністрів України встановлювати у випадках, передбачених законом, порядок і розміри соціальних виплат і допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, що пов'язується з його функціями, визначеними в пунктах 2, 3 статті 116 Конституції України. Отже, Кабінет Міністрів України може регулювати порядок і розміри соціальних виплат і допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до Конституції та законів України [4].

Водночас у Рішенні Конституційного Суду України від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 ідеться про те, що вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також установлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України, Бюджетним кодексом України, не можна з огляду на предмет його регулювання, який є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини 2 статті 92 Основного Закону України [5].

Конституційний Суд України в аналізованому Рішенні зауважив, що встановлення пунктом 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу іншого законодавчого регулювання відносин, ніж те, що передбачено спеціальним законодавством, спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та відповідних законів, що супер-

ечить принципу верховенства права, установленому статтею 8 Конституції України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 також зазначено, що юридична визначеність є ключовою в розумінні верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати в прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими й точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин [6].

Висновки. Дійсно, не можна заперечувати законності й обґрунтованості аналізованої позиції Конституційного Суду України щодо можливості модифікації соціальної політики держави в аспекті зміни розміру (обсягу) конкретних видів соціального захисту для окремих категорій осіб оскільки, соціальні права людини не є абсолютними, а механізм їх забезпечення може бути змінений, водночас з метою забезпечення конституційності відповідних змін мають бути в сукупності дотримані певні правила, що пов'язані з неможливістю звуження змісту й обсягу чинних прав і свобод, обов'язком збереження самої суті відповідних прав, неможливістю делегування Верховною Радою України повноважень будь-яким іншим суб'єктам щодо встановлення розміру державних соціальних гарантій, визначених законами України, зокрема й Кабінету Міністрів України, дотриманням процедури внесення відповідних змін до спеціального законодавства, яка має відбуватися саме шляхом унесення змін до профільного закону, а не включенням відповідних положень до текстів Бюджетного кодексу України, законів України про Державний бюджет України на відповідний рік про зупинення дії чи скасування окремих положень, а також встановлення іншого (додаткового) законодавчого регулювання відносин, відмінного від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66,

пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 52. Ст. 2132.

2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. *Офіційний вісник України*. 2012. № 3. Ст. 100.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 422.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. Ст. 980.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 32. Ст. 1097.