



*Прилипко С.М.,  
доктор юридичних наук, професор,  
Академік НАПрН України,  
Заслужений діяч науки і техніки України,  
ВНЗ «Університет економіки та права  
«КРОК»,  
м. Київ, Україна,  
e-mail: prylypkos@krok.edu.ua,  
ORCID: 0000-0003-1734-9906*

### **ДО ПИТАННЯ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ**

З проголошенням Декларації про державний суверенітет, в Україні дістала прояв концепція визнання пріоритетності ролі і значення соціальних чинників у діяльності держави. Після закріплення в Конституції України поняття „соціальна держава» у законодавчих актах країни певною мірою стала акцентуватися необхідність соціальної спрямованості, соціальної орієнтації. Концепція соціальної держави увійшла як складова частина до загальної української державницької ідеології, знайшовши своє відбиття у розробці нормативно-правових актів.

Перехід до ринкових відносин та їх розвиток в Україні, що відбувається, впливає як на всю правову систему в цілому, так і на окремі її галузі й інститути. Нові економічні процеси вимагають докорінного реформування, насамперед, найважливіших сторін суспільних відносин, врегульованих правом. Не випадково законодавство України як соціальної держави ставить за найважливішу мету захист прав і інтересів громадян, підвищення гарантій їх реалізації. Формування ринкових відносин на першому етапі, на жаль, супроводжується масовим порушенням широкої низки соціальних прав, зменшенням гарантій в царині медицини, зростанням безробіття, зниженням рівня грошових доходів населення, зменшенням матеріального забезпечення окремих категорій громадян (які самостійно не можуть конкурувати на ринку праці) тощо. У соціальній сфері в сучасних умовах залишається значна кількість проблем, у тому числі матеріального забезпечення осіб пенсійного віку, інвалідів, непрацездатних, безробітних, сімей з дітьми, малозабезпечених сімей, реалізація прав жінок, дітей тощо. Перед суспільством постає завдання зменшення соціальної напруги шляхом створення нової розгалуженої системи соціально-економічних прав. А тому на порядок денний постає питання підвищення гарантій реалізації соціально-економічних прав, розробка такого

правового механізму який би надавав можливість втілення в життя зазначених прав.

Держава існує і діє майже в усіх сферах суспільства, впливає на реалізацію прав людини і громадянина. Вона перебуває в постійних взаємозв'язках як із суспільством в цілому, так і з різними колективами (об'єднаннями) та окремими особами, суспільну поведінку яких воно регулює. Держава відіграє в житті людини велику роль, особливо в соціальній сфері, що знаходить свій прояв від народження людини (виплата допомоги у зв'язку з народженням), в процесі життя (наприклад, допомога у разі тимчасової непрацездатності, настання інвалідності тощо) і до смерті (виплата допомоги на поховання).

Держава супроводжує людину все її життя, надаючи безплатну освіту, організовуючи призначення допомог у разі нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, визначає механізми призначення пенсії за віком (пенсії за вислугу років, пенсії по інвалідності, у разі втрати годувальника), визначає умови та розміри матеріального забезпечення та підтримки у разі безробіття, тимчасової непрацездатності та інших випадках, при настанні яких людина отримує забезпечення та підтримку з боку держави.

Держава визначає зміст основних прав людини. Вона підтримує систематичний діалог виконавчої влади і громадськості, організовує консультації щодо прав, свобод і законних інтересів громадян. Реалізація соціальних прав також відбувається за допомогою держави шляхом соціальної і правової політики, яку здійснює держава. В. Селіванов доводить, що права і свободи людини за своєю суттю історично і нормативно формують ті умови і способи життєдіяльності людей, які об'єктивно необхідні для забезпечення гармонійної взаємодії індивіда, суспільства і держави [1, с. 8]. Наявність певної концепції прав людини являє собою певну систему уявлення про устрій суспільства, про місце людини в ньому, а також про пріоритети функціонування і розвитку держави, про ті соціальні орієнтири і широку низку соціально-економічних прав, які ставить перед собою влада. Таким чином ідея розбудови соціальної держави ставить на порядок денний питання регулювання соціальної сфери за допомогою закону, а також оптимального співвідношення права з іншими соціальними чинниками, такими ж, як воно саме, позитивними і значущими для цивілізованого людського існування.

Основна мета соціальної держави – максимальне задоволення матеріальних і духовних потреб членів суспільства в соціальній сфері, які постійно зростають; послідовне підвищення рівня життя населення і зниження соціальної нерівності; забезпечення загальної доступності основних соціальних благ, медичного і соціального обслуговування, реалізації права на соціальне забезпечення тощо. Соціальна держава повинна відкидати будь-які засоби досягнення мети, що можуть порушити права інших громадян, співтовариств, держав.

У сучасних умовах держава є основним суб'єктом соціальної політики, а тому, визначаючи напрями цієї політики, вона повинна: забезпечувати реалізацію прав громадян на соціальне забезпечення, проводити єдину політику в соціальній сфері; забезпечувати прийняття законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання соціального забезпечення; визначати організаційно-правові форми соціального забезпечення та створювати умови для ефективного функціонування системи соціального забезпечення; у законодавчому порядку визначати умови, порядок надання та розміри пенсій, допомог, пільг, соціального обслуговування та інших видів соціального забезпечення; встановлювати розміри обов'язкових страхових внесків, що спрямовуються до відповідного фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування; визначати бюджети обов'язкових страхових фондів; встановлювати обов'язкові вимоги щодо створення страхових резервів з метою забезпечення своєчасності і повноти соціальних виплат; переглядати види та розміри соціальних виплат з метою покращення матеріального забезпечення громадян; визначати умови та забезпечувати дотації відповідному фонду соціального страхування з державного бюджету; здійснювати соціальне забезпечення за рахунок державного бюджету, надавати соціальну підтримку окремим категоріям непрацездатних громадян за рахунок державного та місцевих бюджетів; встановлювати основні види соціальних стандартів (мінімальний споживчий бюджет, прожитковий мінімум, мінімальна пенсія, мінімальна соціальна допомога тощо); забезпечувати дотримання суб'єктами права соціального забезпечення вимог законодавства, здійснювати у встановлених формах нагляд та контроль за додержанням законодавства про соціальне забезпечення населення України.

Правову основу соціальної держави складають не тільки українська законодавча база, а й відповідні міжнародні документи, наприклад, Загальна декларація прав людини, Європейський Соціальний кодекс, переглянута Європейська соціальна хартія, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права тощо.

Аналіз цілей та функцій соціальної держави дає підстави зазначити, що створення соціальної держави є передумовою і гарантією реалізації конституційного права громадян на соціальне забезпечення різних категорій громадян, а також визначити ознаки соціальної держави. Основними з них, що відбивають сутність соціальної держави, є наявність: а) здійснення правового регулювання соціальної сфери, яке ґрунтується на моральних загальнолюдських принципах соціальної справедливості, рівності і суспільної солідарності та спрямоване на створення умов, необхідних для гідного життя і вільного розвитку кожної людини; б) законодавчого підґрунтя для самостійного забезпечення працездатною людиною гідного життя для себе та своєї сім'ї; державних механізмів щодо підтримки непрацездатних осіб та осіб, які з об'єктивних причин не можуть забезпечити себе самостійно на рівні прожит-

кового мінімуму; в) державних гарантій на гідний людини прожитковий мінімум, соціальне забезпечення, загальне покращення добробуту та інші соціаль-но-економічні права громадян; реально діючий прозорий і зрозумілий механізм реалізації соціального захисту; всебічне забезпечення правових та економічних гарантій реалізації соціальних прав людини; г) вжиття заходів щодо мінімізації соціально-економічного розмежування між членами суспільства, зміцнення соціальної злагоди в суспільстві.

Отже, соціальна держава ґрунтується на соціально орієнтованій ринковій економіці, створює необхідні умови для реалізації економічних і соціальних прав людини щодо забезпечення належного рівня її матеріального особистого добробуту та членів її сім'ї, гарантує кожному прожитковий мінімум для гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди в суспільстві.

Зважаючи на викладене, можна зазначити, що соціальна держава – це демократична держава, яка здійснює соціальне забезпечення шляхом реалізації активної соціальної політики, що є складовою частиною внутрішньої політики держави, втіленої в ефективних соціальних програмах, проводить правову роботу щодо регулювання соціальних відносин у суспільстві в інтересах усіх уразливих соціальних груп, на основі принципів справедливості, соціального партнерства, солідарності членів суспільства. Таким чином, побудова соціальної держави є передумовою і гарантією реалізації конституційного права громадян на соціальне забезпечення.

Слід зазначити, що в сучасних умовах стратегія соціальної політики країн західної Європи і, насамперед, членів Європейського Союзу досягла значних успіхів, які спрямовані на підвищення рівня зайнятості, посилення соціального захисту населення та подолання бідності, вироблення нових організаційно-правових форм та видів соціального забезпечення. На що правильно звертає увагу В. Скуратівський [2, с. 298-301]. Все це зумовлює визначення ролі соціального захисту в структурі соціальної держави.

Таким чином, процес суспільної, соціальної трансформації України органічно пов'язаний з входженням нашої країни в європейський економічний та соціальний демократичний простір. Активізація цього процесу є необхідною умовою забезпечення соціального потенціалу України, створення умов соціальної безпеки людини, розвитку соціальної сфери та гарантованості прав людини.

Незважаючи та широке коло питань, які вкладаються в зміст соціальної політики, ще не закріплено в законодавстві самого поняття «соціальна політика», не визначено пріоритетів та місця соціального забезпечення в соціальній сфері.

На порядку денному багато актуальних питань щодо правового визначення поняття «соціальна політика», окреслення правових механізмів здійснення її правового регулювання, визначення змісту соціальної політики, принципів його наповнення тощо.

Можна зробити висновок, що соціальна політика – це система заходів, спрямованих на здійснення соціальних програм, підтримки доходів, рівня життя населення, забезпечення зайнятості, підтримки галузей соціальної сфери, запобігання соціальних конфліктів. Це поняття пов'язано з іншим – соціальним захистом в широкому розумінні, тобто діяльністю держави по запровадженню в життя завдань соціальної політики, по реалізації сукупності законодавчо закріплених економічних, правових і соціальних гарантій, які забезпечують кожному члену суспільства отримання найважливіших соціальних прав.

На наш погляд, теоретичне дослідження соціальної політики як правової категорії, принципів її здійснення, а також розвитку окремих напрямів (а особливо соціального забезпечення як елементу соціальної політики) є актуальним завданням сьогодення. Адже складовими соціальної політики є життєвий рівень населення; якість охорони здоров'я, освіти, науки і культури; забезпеченість роботою, подолання безробіття, рівень заробітної плати працівників; пенсійне забезпечення, надання соціальної допомоги, підтримки соціальних послуг та зменшення соціальної напруги в суспільстві.

Крім того, правове визначення соціальної політики є необхідним тому, що спостерігається прагнення держави до кодифікації соціального законодавства. І саме правове визначення соціальної політики може стати підґрунтям для завершення цього процесу.

Коло напрямів соціальної політики охоплювало й охоплює питання ринку праці, зайнятості населення, міграції робочої сили, різноманітних програм соціального страхування, соціального захисту пенсійного забезпечення, охорони здоров'я, культури, освіти тощо.

Необхідно зазначити, що роль права в реалізації соціальної політики держави повинна підвищуватись. Враховуючи зміни в економічному розвитку держави, необхідність формування нової концепції соціальної політики, останнім часом все більше звертають увагу на питання нормативно-правового забезпечення здійснення соціальної політики.

У найбільш узагальненому вигляді вся діяльність держави щодо задоволення потреб людей у соціальній сфері визначається як її соціальна політика. В сучасних умовах є необхідність розробки Концепції соціальної політики України. Реальна участь усіх членів суспільства в розробці стратегії і тактики щодо соціального розвитку є основним чинником демократизації суспільства. Слід підкреслити, що положення широкої низки нормативних актів носять декларативний характер і не визначають конкретних механізмів щодо реалізації соціальної політики в державі.

Нез'ясованим залишається питання, який суб'єкт повинен розробляти напрями соціальної політики, на який орган необхідно покласти відповідальність у разі невиконання чи неналежного виконання приписів щодо соціальної політики.

Частково напрями соціальної політики визначаються Верховною Радою

України, частково розробляються в офісі Президента України, певним чином ці питання покладені на Міністерство соціальної політики. Проте не визначено, який орган чи яка посадова особа має координувати розробку напрямів соціальної політики, особливо її виконання. Фактично зараз ці функції перебрав на себе Президент України. Разом з тим немає наукового обґрунтування пріоритетів соціальної політики, її змісту, механізму реалізації, компетенції державних органів і установ щодо цієї сфери.

Суттєвий аналіз правового регулювання соціальної політики в Україні здійснив В.В. Жернаков. Він правильно зазначив, що правове регулювання соціальної політики не відповідає вимогам ст. 85 та ст. 92 Конституції України за суб'єктом визначення політики та рівнем нормативного акта. Цей правник слушно підкреслює, що треба подолати тенденцію, коли засади соціальної політики визначаються в кабінетах виконавчої влади, яка далеко не завжди орієнтується на потреби людини [3]. Необхідно повністю підтримати пропозицію зазначеного дослідника про те, що соціальна політика повинна визначатись Верховною Радою України на рівні закону.

Такий закон має закріпити визначення соціальної політики, принципи її здійснення, мету та завдання, гарантії, механізм реалізації, повноваження суб'єктів, джерела фінансування.

У цьому законі необхідно закріпити таке визначення соціальної політики: соціальна політика – це сукупність правових, організаційних, економічних заходів, організаційно-правових форм діяльності відповідних суб'єктів соціально-політичного життя, спрямованих на формування і задоволення соціальних потреб, які відображають життєво важливі інтереси людини і суспільства і забезпечують реалізацію конституційних соціальних прав людини.

Метою соціальної політики є досягнення в суспільстві злагоди, стабільності та соціальної справедливості. Незважаючи на значну кількість слухних пропозицій та узагальнень щодо різних аспектів розвитку соціальної сфери, до останнього часу як в теоретичному, так і в методологічному контексті існують прогалини, які не дають змоги вийти на системне бачення механізму розбудови і функціонування соціальної держави та правового визначення соціальної політики і правових принципів її реалізації. Великою мірою це стосується бюджету України, видатки якого не тільки сприймаються, а й фактично є одним з основних показників спрямованості і досконалості соціальної.

Унаслідок інтенсивного розвитку соціального законодавства, збільшення соціальних витрат держави, надання соціальних допомог як за рахунок державного бюджету України, так і позабюджетними фондами виникає потреба теоретико-методологічного обґрунтування категорії „соціальний бюджет» і, закономірно, інструментарію визначення рівня та глибини соціалізації бюджету зокрема і соціального просування суспільства в цілому. У наукових

працях ці питання розглядаються з боку збільшення соціальних витрат у бюджеті, „соціалізації бюджету» тощо. Поза увагою залишається питання щодо механізму зазначеної соціалізації бюджету держави.

Такий підхід веде до того, що витрати на соціальну сферу здійснюються за залишковим принципом: спочатку витрати на державу, а потім – на соціальні потреби. Запобігти цьому може механізм запровадження соціального бюджету. Слід погодитися з В.В. Жернаковим, який одним із перших українських правників запропонував ідею соціального бюджету, зазначивши, що сильна державна соціальна політика – це не обов’язково (хоча й бажано) міцна у фінансовому відношенні політика. Це вивірена, поміркована, до деталей зважена політика, яка спирається на ретельні соціально-економічні розрахунки і належну нормативно-правову базу, яка дозволить повністю врахувати і максимально ефективно використовувати всі можливості держави по реалізації соціально-економічних прав громадян. Він, посилаючись на досвід Голландії, правильно підкреслює, що модельні розрахунки держави на соціальне забезпечення поширені в світі і носять різний характер – від достатньо простих математичних розрахунків фінансування мінімального рівня соціальної допомоги до всеохоплюючих фінансово-математичних розрахунків усіх соціальних витрат і доходів, передбачених для їх фінансування, які виконуються за точно встановленими нормативними актами процедурами. Цей дослідник також справедливо наголошує, що соціальний бюджет має свої характеристики, а саме: з фінансової точки зору, це сукупність усіх потреб членів суспільства у соціальних витратах та джерел їх покриття; з точки зору соціальної – інструмент соціальної політики, який дозволяє побачити реальний стан справ у забезпеченні соціально-економічних прав громадян; з точки зору адміністративної – механізм, який дозволяє уряду за допомогою моделювання за певною методикою пропонувати Верховній Раді України найбільш оптимальний варіант Державного бюджету з його витратами на соціальне забезпечення.

Такий підхід є підґрунтям для законодавчого визначення поняття соціального бюджету, його завдань та цілей, принципів розробки, змісту, визначення відповідних суб’єктів його розробки.

Соціальний бюджет передує процедурі прийняття Державного бюджету, саме через такий механізм можливо розбудувати демократичну і соціальну державу, де гарантованість соціально-економічних прав громадян та їх соціальне забезпечення є пріоритетними напрямками розвитку держави.

Аналіз зазначеного дозволяє сформулювати наступне визначення соціального бюджету, яке, вважаємо, необхідно закріпити в Законі України «Про соціальний бюджет», а саме: консолідований соціальний бюджет – це зведений урядом та затверджений Верховною Радою України як законодавчим органом держави баланс витрат на соціальні потреби населення України у формах та видах, встановлених законодавством, а також джерел доходів на

їх покриття на наступний бюджетний період. Основні показники соціального бюджету щорічно затверджуються Законом України (Бюджетна резолюція) і є обов'язковими при прийнятті Державного бюджету України. При цьому у законі необхідно закріпити цілі та завдання соціального бюджету; його функції, принципи; визначити суб'єктів, які розробляють та відповідають за соціальний бюджет; механізм і строки формування і затвердження соціального бюджету; співвідношення соціального бюджету та Державного бюджету України; соціальні нормативи, показники й параметри, які повинні затверджуватися в бюджетній резолюції; зазначити соціальну квоту, джерела фінансування, рівень забезпечення соціальних норматив.

*Список використаних джерел:*

1. Селіванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні. *Право України*. №10. С. 7-11.
2. Скуратівський В. Соціальна політика в контексті європейської стратегії. *Вісн. Акад. держ. управління при Президенті України*. №3. 2002. С. 298-301.
3. Жернаков В.В. Правове регулювання соціальної політики в Україні: стан та перспективи розвитку. *Матеріали наук.-практ. конф. 24-25 трав.2005р. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2005.*