

## РОЗДІЛ 2 «ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ»

УДК 349.2.

Епель О. В.,

кандидат юридичних наук,  
суддя Шостого апеляційного  
адміністративного суду

## ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

*У статті проаналізовано види законодавчих гарантій реалізації соціальних прав людини і громадянина. Розкрито їх характеристику за конкретним критерієм. Деталізовано зміст і значення кожної із гарантій.*

**Ключові слова:** законодавчі гарантії, реалізація прав, соціальні права, права людини і громадянина, соціальне законодавство.

*In the article the types of legislative guarantees for the implementation of social rights of man and citizen are analyzed. Their characteristics according to a specific criterion are revealed. The content and meaning of each of the guarantees are detailed.*

**Key words:** legislative guarantees, realization of rights, social rights, human and civil rights, social legislation.

Конституція України значну увагу приділяє гарантіям прав і свобод людини і громадянина, у тому числі гарантіям реалізації соціальних прав людини і громадянина. Зокрема частиною другою статті 3 Основного Закону передбачено, що не лише права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а також їх гарантії, а статтею 92 передбачено, що виключно законом визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, що свідчить про вагоме значення вказаної категорії [1]. Також майже всі статті Конституції України, які закріплюють соціальні права, передбачають положення щодо конкретних гарантій реалізації таких прав. Тому цілком логічними є висновки науковців про важливість юридичної категорії «гарантії прав і свобод людини і громадянина» як рушійної сили механізму реалізації, охорони та захисту будь-яких прав людини і громадянина, в тому числі соціальних.

У науковій літературі в основному приділяється увага юридичним гарантіям усіх прав людини і громадянина загалом, проте наявні праці присвячені окремим аспектам реалізації як загалом соціальних прав людини і громадянина, так і їх окремих видів. Водночас наразі відсутнє теоретичне дослідження, яке б повною мірою, всебічно та комплексно висвітлювало питання конституційних та законодавчих гарантій реалізації соціальних прав людини і громадянина.

Означеній проблематиці, її окремим аспектам присвятили свої праці такі науковці, як-от: В.В. Андрієв, Н.В. Балабанова, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, А.М. Колодій, А.М. Колота, В.І. Куценко, О.Г. Кушніренко, Е.М. Лібанова, В.В. Мацокін, Н.Р. Нижник, М.В. Плотнікова, Ж.М. Пустовіт, В.А. Рудик, В.Ф. Сіренко, Б.І. Сташків, В.М. Шаповал, Н.К. Шаптала.

Щодо законодавчих гарантій реалізації соціальних прав людини і громадянина, то їх відмінною рисою є те, що вони закріплюються в законах України (відповідно до статті 92 Конституції України гарантії прав та свобод особи можуть визначатися виключно законами), а також те, що вони уточнюють, розширюють, доповнюють конституційні гарантії реалізації таких прав, передбачають конкретні механізми їх застосування.

Загалом аналіз чинного законодавства дає можливість говорити про велику кількість гарантій, оскільки наявний масив законодавства нараховує сотні нормативно-правових актів у цій

сфері. За наслідками аналізу цього законодавства та суті відповідних гарантій пропонуємо виділити такі групи гарантій реалізації соціальних прав людини і громадянина залежно від їх змісту:

1) гарантії матеріально-правового характеру:

а) гарантії, які передбачають надання матеріальних благ (пенсії, соціальні виплати, забезпечення житлом, спеціальними засобами (спеціально обладнані автомобілі для осіб з інвалідністю), безоплатне забезпечення ліками);

б) гарантії, які зменшують витрати особи (пільги із сплати комунальних послуг, безоплатне надання послуг (санаторно-курортне лікування, протезування), пільговий проїзд, часткова оплата житла);

2) гарантії організаційного характеру, до яких відноситься створення умов для реалізації соціальних прав, а саме: створення інституційної інфраструктури (створення центрів зайнятості для працевлаштування осіб, створення мережі закладів охорони здоров'я для надання медичної допомоги, створення фондів для акумуляції коштів на соціальні виплати), передбачення процедур реалізації соціальних прав, наприклад, порядку звернення за соціальними виплатами, порядку надання житла.

Варто зазначити, що для кожної групи соціальних прав існують власні конкретні гарантії їх реалізації.

Щодо законодавчих гарантій права кожного на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, то безпосередньо Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» визначено, що його положення спрямовані на забезпечення реалізації права на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї. Це, зокрема, вказано в частині першій статті 17 цього Закону, відповідно до якої основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень [2]. Основними державними соціальними гарантіями визначено наступні: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат [2]. Зазначені положення законодавства ще раз підтверджують тезу про те, що гарантіями реалізації права на достатній життєвий рівень є вищезазначені конституційні права (право на працю, на оплату праці, на соціальний захист) та їх гарантії.

Окремо варто звернути увагу на те, що статтею 18 згаданого Закону визначено, що законами України з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому та окремим категоріям громадян встановлюються державні гарантії щодо: 1) рівня життя населення, яке постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; 2) стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів; 3) індексації доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін; 4) надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування; 5) забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки [2]. Однак у цій нормі не вказано на те, що ці гарантії спрямовані на реалізацію права на достатній рівень життя. Більше того, їх аналіз свідчить, що лише дві із них пов'язані з цим правом, а саме: індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін; забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки. При цьому, на наш погляд, така гарантія, як індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін, є не гарантією реалізації права, а виступає гарантією охорони права, так як передбачає

здійснення певних заходів (індексації) у разі виникнення обставин (зростання цін), які можуть призвести до порушення конституційно визначеного права. Ця гарантія має превентивний характер. Стосовно гарантії щодо рівня життя населення, що постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, то, на наш погляд, вона є гарантією захисту права на охорону здоров'я, так як передбачає певні компенсації особам, які постраждали внаслідок цієї аварії та змушені здійснювати додаткові витрати на відновлення здоров'я. Це також підтверджується преамбулою Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», яким передбачені відповідні пільги. У ній, зокрема, зазначено, що цей Закон визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, а стаття 1 акцентує увагу на тому, що Закон спрямований на захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних з нею проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території [3]. Гарантії щодо стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів пов'язані із правом на освіту насправді являють собою не гарантії реалізації вказаного права, а винагороду за успіхи відповідних осіб або ж форму соціальної підтримки окремих верств населення. Гарантії щодо надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування також не відносяться до гарантій реалізації права на достатній життєвий рівень, так як передбачають задоволення інших благ, відмінних від харчування, одягу та житла.

Гарантії реалізації права на достатній життєвий рівень передбачено і статтею 25 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Вказаною нормою визначено обов'язок держави забезпечувати життєвий рівень населення, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд, соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання його здоров'я. Для досягнення цих цілей передбачено ряд позитивних дій держави, які за своєю суттю є гарантіями, а саме: 1) встановлення єдиних мінімальних норм заробітної плати, пенсій, стипендій, соціальної допомоги та інших доходів населення; 2) організація натурального, в тому числі безоплатного, забезпечення найбільш вразливих верств населення продуктами харчування, одягом, ліками та іншими предметами першої необхідності; 3) здійснення комплексу заходів щодо задоволення життєвих потреб біженців, безпритульних та інших осіб, які не мають певного місця проживання; 4) безоплатне надання медичної допомоги і соціального обслуговування особам, які перебувають у важкому матеріальному становищі, загрозливому для їх життя і здоров'я [4]. Вказана норма підтверджує безпосередній зв'язок права на охорону здоров'я з правом на достатній життєвий рівень. При цьому з даної норми вбачається, що гарантії реалізації права на достатній життєвий рівень виступають гарантіями права на охорону здоров'я.

Щодо законодавчих гарантій реалізації права на працю, то до них в науковій літературі відносять, зокрема, юридичні гарантії працевлаштування, юридичні гарантії укладення, зміни та розірвання трудового договору, юридичні гарантії охорони праці тощо [5, с. 156]. На наш погляд, цей перелік варто ще доповнити такими гарантіями, як заборона дискримінації при прийнятті на роботу (забезпечення принципу рівності), здійснення професійного навчання. Усі ці гарантії відображені в Кодексі законів про працю України та Законі України «Про зайнятість населення».

Щодо гарантій права соціального захисту, то законодавчі гарантії цього права або уточнюють конституційні положення, або доповнюють їх. Варто зауважити, що не всі соціальні виплати та пільги, передбачені законами України, належать до гарантій реалізації права на соціальний захист. Г.С. Лопушняк та Х.В. Рибчанська зробили висновок, що існуюча система пільг і соціальних гарантій, у першу чергу, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, судді та інші), а не на надання

мінімально необхідного соціального забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (інвалідам, пенсіонерам, тяжко хворим та ін.). Вказані верстви населення мають право доступу переважно до субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та деяких інших пільг (безкоштовний проїзд у громадському транспорті, часткова компенсація лікарських засобів, безоплатне чи на пільгових умовах санаторно-курортне лікування тощо) [6, с. 69]. вважаємо, що окремі гарантії у формі пільг для цих груп осіб не виступають гарантіями реалізації права на соціальний захист, так як їх метою є не компенсація настання негативних наслідків в житті особи, у зв'язку з якими виникають труднощі із забезпеченням себе належним рівнем життя, а винагорода особи за певні заслуги, визнання таких заслуг шляхом надання визначених пільг. На це також вказується у Рішенні Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018). Предметом розгляду стали зміни до законодавства, якими було скасовано й обмежено низку медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», що в кінцевому результаті вказаним Судом було визнано конституційним. Конституційний Суд України виходив, зокрема, з того, що: 1) згідно із статтею 46 Основного Закону України соціальний захист пов'язується «з неможливістю мати заробіток (трудоий дохід), його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї», про що раніше зазначалося в абзаці третьому пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009. Конституційний Суд України також зазначає, що наведений зміст права, гарантований статтею 46 Конституції України, узгоджується із її приписами, за якими, зокрема, людина її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48). Конституційний Суд України вважає, що зазначені положення Основного Закону України зобов'язують державу створити ефективну систему соціального захисту різних категорій осіб, яка сприяла б узгодженню рівня їхнього життя з реалізацією права на достатній життєвий рівень для них та їхніх сімей шляхом надання відповідного соціального забезпечення. Заходи соціального захисту мають втілювати ідеї соціальної солідарності та справедливості, бути спрямовані на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків; 2) надання ветеранам праці та особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», певних пільг зумовлено не втратою ними працездатності, безробіттям, відсутністю достатніх засобів для існування, тобто тими соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, а необхідністю визнання їх трудових заслуг у професійній діяльності, пов'язаних з багаторічною працею, чи «особливих трудових заслуг перед Батьківщиною», а отже, забезпечення вказаних осіб пільгами є формою винагороди за їх трудові заслуги («особливі трудові заслуги перед Батьківщиною»). Пільги, скасовані й обмежені положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76, є елементом спеціального юридичного статусу ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», формою винагороди за їх трудові заслуги («особливі трудові заслуги перед Батьківщиною») та надають їм особливі можливості юридичного характеру. Ці пільги не пов'язані з соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, і не спрямовані на забезпечення мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини, а мають характер преференцій, які надає держава ветеранам праці та особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною»; 3) наявність у тексті Основного Закону України категорії «пільга» не означає, що ця категорія є елементом конституційного статусу людини, на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини.

Конституційний Суд України виходить з того, що в кожному конкретному випадку має бути встановлено, чи пов'язані пільги з неможливістю особи мати заробіток, втратою такого заробітку або недостатнім рівнем життєвого забезпечення особи та непрацездатних членів її сім'ї, а також чи спрямовані вони на забезпечення достатніх умов життя, сумісних із людською гідністю; 4) Верховна Рада України, виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їх реалізації [7]. Таким чином, Конституційний Суд України вказав на те, що для того, щоб певна передбачена законодавством пільга була гарантією реалізації права на соціальний захист, необхідна одночасна наявність таких умов:

- спрямованість на охорону і захист особи при настанні можливих соціальних ризиків;
- наявність соціальних ризиків, передбачених частиною першою статті 46 Конституції України (неможливість мати заробіток (трудоий дохід), його втрата чи недостатній рівень життєвого забезпечення громадянина і непрацездатних членів його сім'ї);
- така пільга є необхідною для гідного існування людини, забезпечення її мінімальних потреб.

Тому усі пільги, передбачені чинним законодавством для військовослужбовців, ветеранів війни, поліцейських, суддів, ветеранів праці, інших пільгових категорій осіб, які не пов'язані із соціальними ризиками, не виступають гарантіями реалізації права на соціальний захист, а є заохоченням держави за певні видатні заслуги, компенсацією за особливий характер праці (підвищений рівень небезпеки для життя при виконанні трудової функції тощо).

Отже, як і конституційні, законодавчі гарантії реалізації соціальних прав спрямовані на забезпечення достатнього життєвого рівня шляхом створення умов для реалізації можливостей особою забезпечити себе самостійно або ж надати індивідуальну підтримку тим, хто опинився в скрутному становищі чи з інших причин не може забезпечити себе самостійно. Варто зазначити, що законодавчі гарантії реалізації соціальних прав характеризуються такими специфічними рисами:

- закріплені в законах;
- носять уточнюючий або доповнюючий характер стосовно конституційних гарантій;
- характеризуються широким спектром засобів і способів реалізації соціальних прав.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 48, ст.409 (09.06.19)
3. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 року № 796-XII. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 16, ст. 200
4. Основ законодавства України: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 4, ст.19
5. Стахів Б.О. Юридичні гарантії працевлаштування молоді з інвалідністю в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 4. С. 81-84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip\\_2017\\_4\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_4_18) (дата звернення 09.06.19)
6. Лопушняк Г. С., Рибчанська Х. В. Державні гарантії забезпечення соціально-економічних прав в Україні: конституційні засади та рівень практичної реалізації. Соціально-трудова відносина: теорія та практика . 2015. № 1. С. 61-74. (09.06.19)

7. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5\\_p\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p_2018.pdf) (дата звернення 09.06.19)

УДК 348.06

**Мацелюх І. А.,**  
д.ю.н., доцент, доцент кафедри службового та  
медичного права Інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

### ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ В СОЦІАЛЬНІЙ ДОКТРИНІ КАТОЛИЦЬКОЇ ЦЕРКВИ

*В статті розглянуто зародження ідеї субсидіарності, яка вперше була сформована в XIX ст. в середовищі католицької церкви. Простежено за процесом її еволюції, у ході якого принцип субсидіарності набув нового змісту та отримав фіксацію в Соціальній доктрині Католицької церкви. Якщо спочатку під принципом вбачався рівень взаємодії різних ієрархічних рівнів влади щодо інституту сім'ї, то з часом кордони були розширені до сфери соціального адміністрування, яке може застосовуватися в різних організаційних моделях як геополітичного, міжнародного, загальнодержавного рівня, так і в середині управлінських структур. Проаналізовано норми канонічного права, які зафіксували принцип субсидіарності, як невід'ємний інструмент, що використовується у ході розподілу повноважень при здійсненні управління у Католицькій церкві.*

**Ключові слова:** принцип субсидіарності, децентралізація влади, державне управління, енцикліка, католицька церква.

*The article considers the origin of the idea of subsidiarity, which was originally formed in the XIX century within the Catholic Church. The process of its evolution, during which the principle of subsidiarity acquired a new content and during which it was implemented in the Social Doctrine of the Catholic Church is traced. While at its origin the principle was considered to regulate the level of interaction of different hierarchical levels of authorities in relation to the institution of the family, then over time the borders were expanded to the sphere of social administration, which can be applied in different organizational models within geopolitical, international, national and administrative structures. The norms of canon law, which enshrined the principle of subsidiarity as an integral tool used in the division of powers in the administration of the Catholic Church, are analyzed.*

**Key words:** principle of subsidiarity, decentralization of power, public administration, encyclical, Catholic Church.

**Постановка проблеми та актуальність теми.** Українська держава безповоротно обрала для себе шлях євроінтеграції. В руслі визначеного вектору пріоритетним напрямком внутрішньої політики залишається курс на децентралізацію владних повноважень, реформування органів місцевого самоврядування. Формування за новою моделлю органів місцевої влади не вирішує проблеми без визначення основних засад їхньої діяльності. Переконані, що невід'ємною складовою останнього є принцип субсидіарності, який впродовж тривалих років успішно використовується в публічних правовідносинах провідних країн Європейського Союзу та застосовується в діяльності міжнародних організацій, в тому числі і Європейським Судом з Прав