

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.33>

## ГІДНИЙ РІВЕНЬ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

Галушко О.І.

*аспірантка кафедри соціального права,  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
ORCID: 0000-0003-1111-2086  
olya.halushko@gmail.com*

**Галушко О.І. Гідний рівень соціального забезпечення осіб в Україні: проблеми законодавчого понятійного апарату.**

У статті представлено дослідження проблемних питань понятійного апарату законодавства України про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії в контексті ефективності реалізації права особи на гідний рівень її соціального забезпечення. На підставі аналізу конституційних норм, чинного законодавства України та практики Конституційного Суду України з'ясовано зміст таких понять, як: державні соціальні стандарти, державні соціальні нормативи, соціальні гарантії, основні державні соціальні гарантії, інші державні соціальні гарантії, соціальні гарантії підтримки. Застосувавши формально-логічний та порівняльний методи для з'ясування узгодженості правових норм, обґрунтовано потребу реформування законодавства, яке регулює сферу встановлення та застосування державних соціальних гарантій в Україні. Наголошено на проблемі забезпечення уніфікованості змісту та обсягу поняття «соціальні гарантії», а також корельованих законодавчих понять. Дослідження цільового використання державних соціальних гарантій у механізмі реалізації права особи на гідні умови життя, сприяло висновку про необхідність закріплення дефініції «основне джерело існування людини» у Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». З'ясовано, що поняття «соціальні виплати», яке використовується у законах України, актах органу конституційної юрисдикції, підзаконних актах, звітах міністерств, є не однаковим за сутністю та наповненням. Чинне національне законодавство не містить узгодженого визначення та переліку «соціальних виплат». Це негативно відображається у механізмі забезпечення гідних умов життя особи засобами соціального захисту. Наголошується, що поняття «вразливі категорії осіб» позначає тих осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та мають право на соціальні послуги, а відтак не може використовуватися, передусім у рішеннях Конституційного Суду України, для позначення всіх суб'єктів права на соціальне забезпечення.

**Ключові слова:** гідні умови життя, соціальне забезпечення, гідний рівень соціального забезпечення, державні соціальні стандарти, державні соціальні гарантії, основні потреби людини, вразливі категорії осіб.

**Halushko O.I. Decent level of persons' social security in Ukraine: problems of legislative conceptual apparatus**

The article concerns research of problematic issues of conceptual apparatus of the legislation of Ukraine on state social standards and social guarantees in the context of the effectiveness of the realization of the person's right to a decent level of social security. The author reveals the meaning of such notions as: state social standards; social norms; social guarantees; the main state social guarantees; other state social guarantees; social guarantees of support on the basis of the analysis of the constitutional norms, current legislation of Ukraine and practice of the Constitutional Court of Ukraine. The author justifies the necessity to reform legislation that regulates establishment and application of state social guarantees in Ukraine by using formal-logical and comparative methods for clarifying the consistency of legal norms. The problem of the insurance of ensuring the uniformity of the content and scope of the concept of «social guarantees», as well as correlated legislative concepts is emphasized in the article. Researching of the targeted use of state social guarantees in the mechanism of realizing the person's right to decent living conditions, contributed to

the conclusion of the need to consolidate the definition of «the main source of human existence» in the Law of Ukraine «On State Social Standards and State Social Guarantees». The author clarifies that the notion “social benefits”, which is used in the laws of Ukraine, acts of the body of constitutional jurisdiction, by-laws, reports of ministries, is different in essence and content. Current national legislation does not contain unified definition and the list of “social benefits”. This has a negative impact on the mechanism of ensuring decent living conditions of a person by means of social protection. The author emphasizes that the definition “vulnerable categories of people” refers to those persons who are in difficult life circumstances and have the right to social services, and therefore cannot be used, especially in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, to denote all subjects of the right to social security.

**Key words:** Decent living conditions, social security, decent level of social security, state social standards, person’s main needs, vulnerable categories of people.

**Постановка проблеми.** Однією із цілей ухвалення Конституції України визначено «забезпечення гідних умов життя людини» (ч. 4 Преамбули Конституції України) [1]. І хоча юридична природа вступної частини Основного Закону України продовжує бути об’єктом дискусії вчених та практиків у сфері конституційного права [2, с. 44–48], її аксіологічний сенс як орієнтиру, що визначає загальну спрямованість правотворчої діяльності та стратегічний напрямок конституційного і законодавчого регулювання є загальноновизнаним серед правників [3, с. 6].

Потреба інтерпретації “гідних умов життя” у контексті забезпечення практичних (вартісних) їхніх показників як об’єкта конституційно-проголошеного головного обов’язку держави зумовила появу конституційного подання щодо офіційного тлумачення наведеної норми преамбули Конституції України [1]. Зміст ст. 22 Загальної декларації прав людини [4], ч. 3 ст. 46 Конституції України [1], ст. 2 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (далі – Закон України № 2017-III) [5], ст. 2 Закону України «Про прожитковий мінімум» [6], рішення Конституційного Суду України [7], свідчить, що базовими у правовій конструкції “гідний рівень життя особи у сфері соціального забезпечення” є законодавчо встановлені державні соціальні стандарти, відповідно до яких здійснюється задоволення основних соціальних потреб людини.

**Стан опрацювання** зазначеної проблематики свідчить, що теоретико-прикладні питання нормативного закріплення й практичного використання державних соціальних стандартів та пов’язаних із ними державних соціальних гарантій були предметом наукових досліджень значної кількості вчених, як-от: Н.Б. Болотіна, А.Л. Клименко, Л.Ю. Малуґа, П.Д. Пилипенко, С.М. Синчук, О.В. Тищенко, М.М. Шумило, О.М. Ярошенко та ін. Проте наявність чинних законодавчих норм та практика їхнього правозастосування свідчать про чималу кількість проблем, пов’язаних із недосконалістю законодавчого понятійного апарату у цій сфері.

**Метою статті** є охарактеризувати норми законодавства України на предмет якісного визначення ними правового механізму реалізації конституційної засади “гідні умови життя” тих осіб, які змушені користуватися засобами соціального забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Преамбула Закону України № 2017-III окреслює обсяг тих відносин, які є об’єктом його врегулювання. Зокрема, тут вказується, що застосування державних соціальних стандартів та нормативів спрямовується на реалізацію основних соціальних гарантій [5]. Законодавча дефініція поняття “державні соціальні стандарти”, викладена у ст. 1 Закону України № 2017-III визначає їх, як встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких формуються рівні основних державних соціальних гарантій [5]. Надання громадянам соціальних гарантій упродовж усього їхнього життя на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг задекларовано як принцип внутрішньої політики України [8].

Об’єктом цієї наукової праці є державні соціальні стандарти соціального забезпечення. Галузева доктрина права пов’язує реалізацію проголошеного ст. 46 Конституції України права особи із обставинами, які відповідно до національного законодавства кожної держави породжують індивідуальні/сімейну соціальну потребу (чи потреби) у засобах соціального забезпечення. Фахівці науки права соціального забезпечення позначають їх терміном “соціальні ризики”. Всебічно генезис та динаміка розвитку теорії соціальних ризиків через обґрунтування їх, як таких об’єктивних фізіологічних та / або матеріальних відхилень нормального рівня життя особи у конкретній державі, що зумовлюють її соціальні потреби, була розглянута С.М. Синчук [9].

Підставність застосування заходів соціального захисту через офіційне тлумачення норм законодавства у рішеннях Конституційного Суду України пов’язують із неможливістю особи (непрацевдат-

них членів її сім'ї) отримувати дохід від здійснення трудової діяльності, його втратою чи недостатнім рівнем життєвого забезпечення (абз. 3 п. 3 мотив. част.) [10]. А засада ст. 48 Конституції України трактується як зобов'язання держави 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 (абз. 4 п.п. 2.3 мотив. част.) [11].

Порівняльний аналіз ст. ст. 46, 48 Конституції України, ст. ст. 1, 2 Закону України «Про прожитковий мінімум», ст. ст. 2, 6 Закону України № 2017-III підтверджує тезу, що достатній життєвий рівень у національному законодавстві корелюється із державними соціальними гарантіями.

Поняття, що позначене у зазначеному Законі України № 2017-III юридичним терміном «соціальні гарантії» вживається у різних правових конструкціях та потребує певних зауваг з огляду на об'єкт нашого дослідження. Фахівці з термінознавства обов'язковою ознакою законодавчого терміна називають наявність чітко окресленого змісту поняття у формі законодавчої дефініції (визначення) [12, с. 170].

Вивчення норм Закону України № 2017-III свідчить про проблеми уніфікованості законодавчого терміновживання поняття «соціальні гарантії». Ст. 1 цього Закону України закріплює визначення державних соціальних гарантій через їхній перелік. Це – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, пільги, розміри інших видів соціальних виплат, передбачені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму [5]. Варто наголосити, що поняття «державні соціальні гарантії» та соціальні виплати, які наповнюють його зміст відповідно до Закону України № 2017-III у Законі України, який закладає правову основу застосування базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму [6], функціонують відокремлено. Для прикладу, абз. 2 та абз. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прожитковий мінімум», окреслюючи сфери застосування прожиткового мінімуму, в одному випадку називають саме поняття, а в іншому вказують на його види.

Співставивши зміст ст. ст. 1, 16 Закону України № 2017-III, виснуємо, що державні соціальні гарантії покликані покривати основні потреби громадян. Наведемо підтвердження, цитуючи норми законодавства: 1) у ст. 1 вказано, що «на базі державних соціальних стандартів та нормативів визначаються рівні основних державних соціальних гарантій»; 2) у ст. 16 закріплено обов'язок держави гарантувати забезпечення основних потреб громадян на рівні встановлених законом державних соціальних стандартів і нормативів.

Згідно зі ст. 46 Конституції України прямий залежний взаємозв'язок із прожитковим мінімумом передбачено для соціальних виплат, які є основним джерелом існування людини. Чинне законодавство не містить дефініції поняття «основне джерело існування людини». Формулюючи правові висновки Конституційний Суд України також використовує термін «основне джерело для існування» [13], однак офіційно не тлумачить його та не визначає його правові ознаки.

У Рішенні № 3-р/2018 судовий орган конституційної юрисдикції наголошує на обов'язку законодавця та інших органів публічної влади серед іншого «створювати механізми, необхідні для задоволення потреб» (авт. – відсутня вказівка на ознаку «основних» потреб), одночасно зазначаючи, що «при цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб» (абз. 1 п. 3 мот. част.) [14]. Вразливі особи згідно із законодавством України є суб'єктами права на соціальний захист, отримуючи соціальні послуги. Поняття «вразливі категорії осіб» позначає тих осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та мають право на соціальні послуги (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [15]). Правові підстави набуття особами цього правового статусу передбачено п. 15 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону України. А їх перелік не охоплює всі випадки, що зумовлюють право на соціальне забезпечення/захист осіб відповідно до законодавства України.

Поняття соціальні гарантії використовується й у інших нормативно-правових актах чи актах судової влади конституційної юрисдикції. Проведений аналіз свідчить, що зміст у кожному конкретному випадку є неоднаковим або нечітким. Наведемо приклади.

Абз. 3 ч. 1 ст. 1 та ст. 17 Закону України № 2017-III містять термін «основні державні соціальні гарантії» [5]. Достатній життєвий рівень особи, який гарантується ст. 48 Конституції України, відповідно до ст. 17 Закону України № 2017-III, забезпечується системою основних державних соціальних гарантій. Такими названо: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат [5]. Важливо, що право на достатній життєвий рівень не пов'язано із здійсненням особою трудової діяльності будь-якої її організаційно-правової форми (абз. 1 п.п. 6.4) [14].

Варто наголосити, що законодавство України не містить ані визначення, ані перелік «соціальних виплат», що вважаємо методологічно неправильним в контексті цільового призначення надання особам основних державних соціальних гарантій. Термін «соціальні виплати» у своїх рішеннях використовує Конституційний Суд України. Проте тут також не визначено, які саме виплати є соціальними у призмі забезпечення ними гідних умов життя особи, в т. ч. і засобами системи соціального забезпечення (абз. 3 п.п. 2.1 мот. ч.) [16].

Із аналізу звіту Міністерства фінансів України [17] щодо забезпечення виконання обов'язку нашої держави стосовно соціальних виплат робимо висновок, що такими визначено: державну допомогу сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, дітям з інвалідністю та особам з інвалідністю з дитинства, «пакунок малюка» тощо, пільги і житлові субсидії. Наведений перелік свідчить, що йдеться лише про виплати за рахунок державного бюджету.

Окремо ст. 7 Закону України № 2017-III конкретизує сферу державних соціальних гарантій доходів громадян, а саме називає: оплату праці, виплати за обов'язковим державним соціальним страхуванням, право на отримання інших видів соціальних виплат і державної соціальної допомоги та їх розмірів, а також визначення пріоритетності напрямів державної соціальної політики.

Із змісту ст. 9 Закону України № 2017-III випливають державні соціальні гарантії у сфері житлово-комунального обслуговування. Це – пільги із (субсидії для) оплати житлово-комунальних послуг та житла, які співвідносні доходу домогосподарства та кількості його членів.

«Забезпечення державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного» законодавчо визначено як принцип формування державних соціальних стандартів (абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України № 2017-III). Водночас, як це поняття співвідноситься за кругами Ейлера чи через будь-який інший логічний метод кореляції понять із іншим законодавчим поняттям – «державні соціальні гарантії», із змісту нормативного акту не впливає.

Аналіз ст. 8 Закону України № 2017-III свідчить про легалізацію ще одного виду гарантій – «державних гарантій соціальної підтримки», які встановлюються на підставі державних соціальних нормативів у сфері надання соціальних послуг. Ч. 2 цієї статті містить перелік таких гарантій. Порівнявши цей перелік із видами державних соціальних гарантій, робимо висновок, що ст. 8 Закону України № 2017-III не охоплюється загальним поняттям «державні соціальні гарантії». Тож, очевидно, щодо них не застосовується юридичний механізм встановлення державних соціальних гарантій.

Варто відзначити, що у Законі України № 2017-III зустрічаються також такі поняття, як: «інші державні соціальні гарантії» (ст. 18), «додаткові соціальні гарантії» (ч. 3 ст. 19) [5]. Використання їх у тексті Закону не завжди узгоджується із закріпленим у ст. 1 поняттям «державні соціальні гарантії», що, на нашу думку, розмиває обсяг правових явищ, які ним охоплюються.

Якщо співставити визначення поняття «державні соціальні гарантії» (як родове поняття) та перелік інших державних гарантій, прослідковуємо змістовні неузгодженості. Для прикладу, серед інших державних соціальних гарантій передбачено стипендії. Однак, не всі стипендії студентів (наприклад, академічні) вважатимуться соціальними виплатами за законодавством України. З іншого боку, аналізуючи Порядок [18] та правові підстави надання соціальної стипендії, робимо висновок, що вона за правовою природою є соціальною виплатою, а отже – основною державною соціальною гарантією. Відтак соціальні стипендії, як засіб соціального забезпечення відповідної категорії студентів, покликані забезпечувати гідний рівень їх життя.

У Рішенні Конституційного Суду України (справа про соціальні гарантії) серед форм соціальних гарантій названо лише пільги та компенсації. Водночас, відокремлено у цьому рішенні розглядається право на соціальний захист, заробітну плату, пільги, компенсації, гарантії (абз.5 п.п. 3.1) [20], що безумовно суперечить нормам Закону України № 2017-III. Також наголошується, що зупинення нормативно-правових актів, які визначають різні види соціальних гарантій, є прямим порушенням конституційної норми ст. 48 Конституції України [19]. У іншому ж Рішенні № 5-рп/2002 Конституційний Суд України суперечить собі та констатує, що для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії є додатком до основних джерел існування та обов'язковою складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня відповідно до ст. 48 Конституції України, який не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом [20].

Системний аналіз норм Закону України № 2017-III свідчить про значну кількість й інших невідповідностей у їхньому змісті щодо використання законодавчої термінології, що безумовно впливає на ефективність правового механізму забезпечення громадянам в Україні гідного рівня соціального забезпечення. Найперше, законодавча дефініція «державних соціальних стандартів» (ч. 1 ст. 1) містить

два складові елементи: соціальні норми та нормативи. Однак, далі у тексті Закону України зустрічаємо конструкцію «державні соціальні стандарти та нормативи», що слід трактувати, як два відокремлені компоненти, кожен із яких має власне цільове призначення. Зокрема така законодавча конструкція зустрічається у ст. ст. 2, 3, 5 Закону України № 2017-III. Позиційно, що ст. 1 окремо закріплює визначення нормативів витрат (фінансування), які є показником витрат з бюджетів на забезпечення задоволення потреб (*авт. – не зазначено чийх та яких потреб*) на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів та *нормативів* [5].

По-друге, у Законі України № 2017-III легалізоване поняття «соціальні норми та нормативи» (ч. 4 ст. 1). Відповідно до ст. 9 термін «соціальні норми житла» характеризує величину житлового приміщення, з оплати якого держава надає пільги та встановлює субсидії. Із змісту ст. 10 робимо висновок, що соціальні норми забезпеченості населення послугами зв'язку, з оплати яких держава надає пільги, є складовою державного *соціального нормативу* у сфері транспортного обслуговування. Тож прослідковуємо невідповідність між законодавчими дефініціями основних понять та значеннями, із якими ці поняття використовуються у тексті цього ж Закону України № 2017-III [5]. Всі інші показники, пов'язані із визначенням розміру державних соціальних стандартів позначаються терміном «соціальні нормативи». Ст. 4 Закону України № 2017-III розрізняє нормативи: (за характером) нормативи споживання, нормативи забезпечення, нормативи доходу, (за рівнем) нормативи раціонального споживання, мінімального споживання, статистичні [5]. Аналізуючи законодавчі дефініції кожного із видів у взаємозв'язку із змістом норм Закону України № 2017-III, робимо висновок, що усереднені показники обґрунтованих індивідуальних потреб особи у харчуванні, товарах, житлі та послугах охоплюються поняттям «соціальна норма», а дані щодо необхідного забезпечення громадян (як колективний показник) освітніми, медичними, комунальними послугами, очевидно об'єднанні терміном «нормативи».

**Висновки.** Реалізація конституційного обов'язку держави у сфері забезпечення гідного рівня соціального забезпечення як складової гідних умов життя кожного, базується передусім на якісному законодавчому понятійному апараті, який, зі свого боку, сприятиме визначеності змісту державного зобов'язання у правовому та економічному аспектах. Чинний Закон України № 2017-III з огляду на наведені у статті аргументи потребує доопрацювання у частині чіткості законодавчих визначень таких понять, як «соціальні гарантії», «основні державні соціальні гарантії», «соціальні нормативи», «соціальні виплати», а також суміжних понять, які визначають їхній зміст.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: від 26 чер. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Берченко Г.В. Преамбула конституції : юридична природа та практика внесення змін. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 5 (34). С. 44–48.
3. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид. перероб. і доп. Харків: Право, 2011. 1128 с.
4. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
5. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: закон України від 05 жовт. 2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.
6. Про прожитковий мінімум : закон України від 15 лип. 1999 р. № 966-X-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 34.
7. *Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 у справі № 1-3/2018(2717/14)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18#Text>.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
9. Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.05. К., 2015. 433 с.
10. *Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009 у справі № 1-10/2009*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09#Text>.
11. *Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року №5-р/2018 у справі № 1-4/2018 (2792/15)*. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/5-r2018>.

12. Косович В.М. Техніко-юридичні недоліки нормативно-правових актів України: основні різновиди. *Право України*. 2014. №87. С. 169–177.
13. *Рішення Конституційного Суду України від 15.07.2021 №2-р/2021 №1-157/2019(3593/19)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-21#Text>.
14. *Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 24 квітня 2018 р. у справі № 3-р/2018. № 1-22/2018(762/17)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-18#Text>.
15. Про соціальні послуги: закон України від 17 січ. 2019 р. № 2671-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 18. Ст. 73.
16. *Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. у справі № 1-42/2011*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>.
17. Мінфін: Майже 78,1 млрд. грн спрямовано на соціальні виплати протягом трьох місяців 2022 року в умовах воєнного стану. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-majzhe-781-mlrd-grn-spryamovano-na-socialni-viplati-protyagom-troh-misyaciv-2022-roku-v-umovah-voennogo-stanu>.
18. Порядок призначення і виплати стипендії : постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2004 року № 882. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/882-2004-%D0%BF#n17>.
19. *Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007. у справі № 1-29/2007*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07#Text>.
20. *Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 № 5-рп/2002. у справі № 1-15/2002*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-02#Text>.