

Белкін Л. М.,
кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник
Голова Правління ЗАТ «Біт»,
Донецька область

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

З урахуванням правових позицій Конституційного Суду України і Вищого адміністративного суду України розглянути проблеми реалізації прав громадян на соціальний захист. Показано, що виходячи з принципів верховенства права, такі права не можуть звужуватися. Підкреслюється принцип неподільності прав людини, які включають, також, і соціальні права. Розглянута практика застосування адміністративними судами України цих положень у справах про соціальні пільги особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та «дітей війни».

С учетом правовых позиций Конституционного Суда Украины и Высшего административного суда Украины рассмотрены проблемы реализации прав граждан на социальную защиту. Показано, что исходя из принципов верховенства права, такие права не могут суживаться. Подчеркивается принцип неделимости прав человека, которые включают, также, и социальные права. Рассмотрена практика применения административными судами Украины этих положений в делах о социальных льготах лицам, пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы, и «детей войны»

Taking into account legal positions of the Constitutional Court of Ukraine and the Higher administrative court of Ukraine problems of realization of the rights of citizens on social protection are considered. It is shown that proceeding from principles of leadership of the right, such rights can't be narrowed. The principle of indivisibility of human rights which include, also, and the social rights is underlined. Practice of application of these positions by administrative courts of Ukraine in affairs about social privileges to the persons who have suffered owing to Chernobyl accident, and «children of war» is considered

Постановка проблеми у загальному вигляді й її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Згідно ст. 3 Конституції України, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Згідно ст. 46 Конституції України, громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Як зазначається в сучасних дослідженнях з державного управління, забезпечення прав громадян є одним з найважливіших завдань у сфері діяльності державної влади та управління [1-7]. Зокрема, В.Я.Малиновський [6] наголошує на тому, що головним завданням державного управління на сучасному етапі державного розвитку України є реальне втілення в життя конституційних принципів соціальної держави: вдосконалення ринку праці, створення адресної системи матеріальної

допомоги, реформування медичного обслуговування. В роботі [7] звертається увага на те, що ринок сам по собі не створює і не здатен створювати засобів соціального захисту ні для суб'єктів процесу господарювання, ні, тим більше, нетрудоактивного та непрацевдатного населення. За умов ринку цю роль може виконувати тільки держава.

Аналізуючи сучасні правові проблеми соціального забезпечення, необхідно врахувати, що в умовах обмежених державних ресурсів виникає спокуса переглянути деякі норми такого забезпечення в сторону зменшення [8]. Разом з тим, згідно ст. 22 Конституції України, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Отже, проблема забезпечення прав на соціальні виплати в контексті позиції судової влади є актуальною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблематика ефективного управління соціальним захистом громадян широко представлена у працях українських дослідників. Огляд цих праць здійснений автором в його роботах [9, 10]. Але питання гарантій прав на соціальну допомогу в умовах нестабільності правового регулювання в цих роботах не досліджувалися. Окремі аспекти цієї проблеми розглядалися автором в його роботі [10], але останнім часом з'явилися нові дані щодо цієї проблеми.

Формулювання мети та завдань статті. Метою даної статті є спроба сформулювати загальні підходи щодо збереження/незбереження рівня соціального забезпечення громадян в контексті позиції судової влади.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. Правова позиція Конституційного Суду України (далі – КСУ) полягає в тому, що в умовах, коли Україну проголошено демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції) та визнано, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її права і свободи (ст. 3), – ці права і свободи є невідчужуваними та непорушними (ст. 21), їх зміст і обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (ст. 22). За таких умов зупинення дії 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), на думку КСУ, суперечить цим принципам, оскільки призводить до обмеження права на соціальний захист.

Ця правова позиція неодноразово знаходила підтримку КСУ, зокрема: – в Рішеннях КСУ від 20.03.2002р. № 5-рп/2002 по справі № 1-15/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) та від 01.12.2004р. № 20-рп/2004 по справі № 1-27/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій): **«звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за ст. 22 Конституції України не допускається»;**

– в Рішенні КСУ від 18.06.2007р. № 4-рп/2007 по справі № 1-23/2007 (справа про гарантії незалежності суддів): *«Верховна Рада України діяла всупереч закріпленому ч. 3 ст. 22 Конституції України положенню щодо недопустимості при прийнятті нових законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»;*

– в Рішенні КСУ від 09.07.2007р. № 6-рп/2007 по справі № 1-29/2007 (справа про соціальні гарантії громадян): *«відповідно до ч. 3 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».*

– в Рішенні КСУ від 22.05.2008р. № 10-рп/2008 по справі № 1-28/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України): *«однією з конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування (ч. 2 ст. 22 Конституції України) чи звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України)».*

Отже, усталеною позицією КСУ є правова позиція, яка полягає в тому, що норми законів, які звужують права громадян всупереч ст. 22 Конституції, визнаються неконституційними. Цей підхід видається правильним, всупереч позиції висловленій в роботі [4], і відповідає міжнародним принципам прав людини [11, 12].

Так, в резолюції 46/116 Генеральної Асамблеї ООН про скликання Всесвітньої конференції з правам людини мова йде про два принципи прав людини – **неподільності** і взаємопов'язаності. В підсумковій декларації регіональної конференції країн Латинської Америки й Карибського басейну взаємопов'язаність й **неподільність** тлумачаться як «основи, з яких потрібно виходити при вивченні прав людини». В документах Міжрегіональної зустрічі у Страсбурзі мова йде про принципи універсальності (l'universalité), **неподільності** (l'indivisibilité) і солідарності (la solidarité). Особливо чітко і наполегливо ці поняття були визначені в якості фундаментальних принципів прав людини, в доповіді тодішнього Генерального секретаря Ради Європи К.Лялюм'єр: «Я наполягаю на трьох фундаментальних принципах, а саме: універсальності, **неподільності**, солідарності...». При цьому принцип **неподільності** прав людини складає нерозривне ціле громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. Адже тільки якщо всі ці права гарантовані, людина може жити в гідності.

Таким чином, виходячи з принципу неподільності прав, якщо недоторканими визнані політичні права, то недоторканими повинні визнаватися і соціальні права.

Виходячи із зазначених доктринальних положень розглянемо, як спори щодо зменшення рівня соціального забезпечення громадян вирішуються адміністративними судами України. Інтерес до цього питання полягає в тому, що саме в цих судах своє питання у спорі з державою може

вирішити конкретна людина.

В якості джерела правосудної правової позиції адміністративних судів з приводу збереження рівня снувального захисту громадян розглянемо низку ухвал Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) [13]: від 23.12.2009р. № К-30128/06 та № К-30189/06, від 25.11.2009р. № К-30690/06, від 17.06.2010р. № К-4989/08. Предметом розгляду в даних справах було дотримання гарантій захисту осіб, що підпадають під дію Закону України (далі – ЗУ) «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.91р. № 796-ХІІ (далі – Закон № 796-ХІІ) Згідно ст. 37 цього Закону (в редакції від 17.11.2005р.), громадянам, які проживають на територіях радіоактивного забруднення, виплачується щомісячна грошова допомога у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та особистого підсобного господарства в таких розмірах: у зоні посиленого радіоекологічного контролю – 30% від мінімальної заробітної плати; у зоні гарантованого добровільного відселення – 40% від мінімальної заробітної плати; у зоні безумовного (обов'язкового) відселення – 50% від мінімальної заробітної плати. Згідно ст. 39 цього Закону (в редакції від 17.11.2005р.), до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на територіях радіоактивного забруднення, провадиться доплата, зокрема, у зоні гарантованого добровільного відселення - дві мінімальні заробітні плати. Слід зазначити, що ці багатостраждальні статті неодноразово зупинялися або змінювалися в бік погіршення для постраждалих осіб ЗУ «Про Державний бюджет», але завжди такі зміни визнавалися неконституційними з мотивів невідповідності ст. 22 Конституції України, зокрема згаданими вище Рішеннями КСУ від 09.07.2007р. № 6-рп/2007 та від 22.05.2008р. № 10-рп/2008. Суть спору, розглянутого адміністративними судами, полягала в тому, що відповідні органи виконавчої влади визначали розмір вказаних доплат не у відповідності із згаданими нормами, а у відповідності із значно нижчими нормами, встановленими Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 26.07.1996р. № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Виходячи із суті спору, ВАСУ зазначив, що згідно ст. 62 Закону №796-ХІІ, КМУ має повноваження визначати порядок надання роз'яснення щодо застосування цього Закону; рішення КМУ з цього приводу є обов'язковими для виконання міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади України, місцевими органами державної виконавчої влади, всіма суб'єктами господарювання незалежно від їх відомчої підпорядкованості та форм власності.

Частиною 1 ст. 67 Закону №796-ХІІ передбачено, що конкретні розміри всіх доплат, пенсій і компенсацій підвищуються КМУ відповідно до зміни індексу вартості життя і зростання мінімальної заробітної плати. Отже, ВАСУ прийшов до висновку, що Законом України № 796-ХІІ не уповноважено КМУ зменшувати конкретні суми компенсацій і допомоги,

змінювати розмір бази нарахувань пенсій, встановлений законом, а надано право роз'яснення порядку застосування цього Закону. Встановлення конкретних (зменшених) сум для обчислення грошової допомоги КМУ не є виконанням норм ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», оскільки вказані дії КМУ не реалізують встановлені Законом права та гарантії, а змінюють та корегують, встановлені цим законом права та гарантії в бік їх зменшення, чим, в свою чергу, **порушують його норми**, оскільки статтею 71 Закону № 796-ХІІ чітко встановлено, що дія положень цього Закону не може призупинятися іншими законами, крім законів про внесення змін до цього Закону. Виходячи із загальних засад пріоритетності законів над підзаконними актами, при конкуренції норм суди повинні керуватися актом вищої дії, в даному випадку – Законом № 796-ХІІ.

Отже, ВАСУ визнав, що здійснення виплати грошової допомоги згідно Постанови КМУ № 836 від 26.07.96р. є неправомірним, тобто таким, що не відповідає нормам законів України та Конституції України.

У відповідності до статті 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. В ЗУ «Про Державний бюджет» на відповідний рік встановлюється розмір прожиткового мінімуму, який застосовується для встановлення розмірів мінімальної заробітної плати. Органи державної влади повинні керуватися нормами Конституції України і законів України виходячи з мінімальних соціальних гарантій, встановлених законами України, і не можуть порушувати норми статті 22 Конституції України, які є нормами прямої дії. Інакше при наявності конституційного права на соціальний захист невикористання мінімальних гарантій, визначених законом, є порушенням державою своїх конституційних зобов'язань перед громадянами України.

Аналогічної позиції притримується ВАСУ і в спорах з органами соціального забезпечення тих громадян, які відносяться до категорії «діти війни» та відповідно до ст. 6 ЗУ «Про соціальний захист дітей війни» має право на щомісячне підвищення до пенсії в розмірі 30 % мінімальної пенсії за віком. Так, в ухвалі ВАСУ від 04.11.2010р. № К-5520/09 [13] зазначається, що, дійсно, відповідно до положень вказаного Закону пенсія позивача повинна виплачуватись із збільшенням її на 30 % мінімальної пенсії за віком.

Що ж до підвищення пенсії дітям війни у 2007р., то п. 12 ст. 71 ЗУ «Про державний бюджет України на 2007 рік»з метою приведення окремих норм законів у відповідність із цим Законом було зупинено дію статті 6 ЗУ «Про соціальний захист дітей війни» на 2007 рік. Проте, рішенням КСУ № 6-рп/2007 від 09.07.2007р. положення п. 12 ст. 71 ЗУ «Про державний бюджет України на 2007 рік»з урахуванням статті 111 цього Закону визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційними).

Відповідно до вимог 2 статті 152 Конституції України закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність. Отже, в період з 01.01.2007р. по 09.07.2007 р., позивач не мала права на отримання державної соціальної підтримки, оскільки норма, якою передбачено це право, була зупинена. В той же час, суди попередніх інстанцій дійшли вірного висновку, що з моменту ухвалення рішення КСУ бездіяльність органів пенсійного фонду щодо не нарахування надбавки в розмірі 30% мінімальної пенсії за віком є протиправною. За таких обставин, позивач до 09.07.2007р. не мала права на підвищення до пенсії в розмірі 30% мінімальної пенсії за віком, але має його з 09.07.2007р.

До аналогічного висновку приходив ВАСУ в ухвалі від 20.07.2010р. № К-1839/09 та інших [13].

Разом з тим, видається не цілком справедливою ситуація, коли суди відмовляють у нарахуванні соціальних виплат за період, коли відповідна норма була зупинена законом, визнаним в подальшому неконституційною. Дійсно, такий закон втрачає чинність тільки з моменту визнання його неконституційним. Але навіть в період його чинності він не може породжувати правових наслідків, оскільки суперечить Конституції України. Так, згідно ч. 4 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Отже, оскільки після визнання певного закону неконституційним точно відомо, що цей закон суперечить Конституції, він не підлягає застосуванню.

Більше того, згідно п. 5 ч. 2. ст. 245 КАСУ, підставою для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами, зокрема, є: встановлення КСУ неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано. Отже, навіть рішення, що набрали законної сили, переглядаються в зв'язку з визнанням закону неконституційним. Це свідчить про неможливість застосування такого закону. Таким чином, слід визнати, що громадяни фактично мають право на соціальну допомогу за «зупиненими» нормами навіть в період їх «зупинення», якщо таке зупинення визнане неконституційним.

Висновки. Відповідно до міжнародної правової традиції, принци неподільності прав людини означає також і безумовне право людини на достойний соціальний захист. Як КСУ, так і ВАСУ, у відповідності з цією доктриною, виходять з того, що право на соціальний захист, встановлене ст. 46 Конституції України, підпадає під захист ст. 22 Конституції України, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і

свобод. Вказані підходи застосовані ВАСУ при розгляді спорів навколо «чорнобильських» пільг та виплат громадянам, які відносяться до категорії «діти війни». Разом з тим, застосування пільг тільки з моменту визнання неконституційними норм про їх «зупинення» порушує конституційні права громадян на належний соціальний захист, тому судова практика в цій частині повинна бути переглянута.

Використані джерела інформації:

1. Державне управління: теорія і практика : [за загальною редакцією проф. Авер'янова В.Б.] – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. – ISBN 966-7302-38-5.
2. Государственное управление: основы теории и организации : в 2 т. [учебник / под ред. В.А. Козбаненко] : Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: Статут, 2002. – Т. 1. – 366 с. – ISBN 5-8354-0109-4.
3. Романенко Є.О. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини / Є. О.Романенко // Державне управління: удосконалення і розвиток. – Електронне фахове видання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=82>
4. Рудкевич І.В. Захист соціально-економічних прав людини як основна функція соціально-правової держави / І.В.Рудкевич // Державне управління: удосконалення і розвиток. – Електронне фахове видання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=44>
5. Полянський Ю. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління / Ю.Полянський, А.Рачинський // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип.1. – С. 172.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. – К.: Атіка, 2003. – 575с. – ISBN 966-8074-73-4.
Управління соціальним захистом населення України / І.Ф.Гнибіденко, М.К.Орлатий, М.В.Кравченко, Н.А.Сич // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». Випуск 1/2010. – 2010. - № 1. – С. 12 – 20.
7. Верланов С. Соціальні права людини і громадянина у практиці Конституційного суду України: межі захисту / С. Верланов // Право України. 2010. – № 2. – С. 108 – 113.
8. Белкін Л.М. Актуальні проблеми пенсійного забезпечення осіб, які працювали на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці за часів СРСР / Л.М.Белкін // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». Випуск 1/2011. – 2011. - № 1. – С. 67 – 74.
9. Белкін Л.М. Проблеми соціального забезпечення громадян України в умовах нестабільності законодавства / Л.М.Белкін // Вісник Донецького Національного Університету, Сер. В: Економіка і право, вип.2, т.2, 2010, с.562-569.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
10. http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VDU_ekon/2010_2_2/tom2/562.pdf
11. Шилов С.Е. Риторика либеральной империи. Алгоритмы Правого дела / С.Е.Шилов. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lit.lib.ru/s/sergej_e_s/text_0020.shtml
12. Мучник А.Г. Философия достоинства, свободы и прав человека / А.Г.Мучник. – К.: Парламентское издательство, 2009.- 672 с.
13. Єдиний державний реєстр судових рішень. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

Рецензент: Сингаєвський І.О, д.е.н., професор.