

Проблеми забезпечення верховенства Конституції України в питаннях соціальної держави

Ю. Мірошніченко
народний депутат України,
кандидат політичних наук

У статті обґрунтовується необхідність визначення наряду та чіткої регламентації розвитку України як соціальної держави, що перебуває на етапі розбудови. Особливу увагу приділено питанням дієвого забезпечення соціальних прав людини, з'ясуванню причин невідповідності їх дотримання й реалізації задекларованим у Конституції України.

Проблеми України як соціальної держави автор розглядає в розрізі проблем забезпечення принципів правової держави, оскільки вона є тим механізмом, що гарантує реалізацію соціальних прав.

Ключові слова: мінімальна заробітна плата, правова держава, прожитковий мінімум, соціальна держава, соціальна політика, соціальна сфера, соціальне законодавство, соціальний захист, соціальні гарантії, соціальні права, соціальні стандарти, соціальні функції.

1. Вступ. Проголошення у статті 1 Основного Закону України суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою визначило основні принципи державного ладу, керівні засади організації й діяльності держави та її інститутів.

Посилена увага до поняття «соціальна держава» зумовлена тим, що на сьогодні не існує однозначних критеріїв оцінки досвіду сучасних соціальних держав, до яких відносять себе більшість розвинених країн Заходу.

Україна як молода держава, що перебуває на етапі розбудови, у стані розбалансованості державних, суспільних і політичних інтересів, сьогодні потребує визначення та чіткої регламентації свого розвитку як держави соціальної.

Традиційно соціальною вважається держава, яка покладає на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут громадян, їх соціальну захищеність. Така держава має дбати про відповідні соціальні верстви населення (безробітних, непрацевдатних соціально незахищених тощо). Щодо більшості громадян соціальна держава повинна створювати сприятливі умови для їх діяльності, прояву професійних, ділових, творчих можливостей у їх власних інтересах і в інтересах суспільства та держави¹.

Зокрема, базовий принцип соціальної держави полягає в тому, що держава є виразником, представником і захисником інтересів як усього суспільства, всього

¹ Конституційне право України: Підруч. / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К., 2006. — С. 106.

народу, тобто загальних, публічних інтересів, так і інтересів кожної людини і громадянина.

Основними ознаками соціальної держави є: наявність правової держави і розвиненого громадянського суспільства як умови його функціонування, наявність економічної основи — соціально орієнтованого ринкового господарства, наявність юридичної основи — соціального законодавства і здійснення на його основі соціальної політики, гарантування реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантування соціальної безпеки особи, здатної самостійно забезпечувати необхідний рівень матеріального добробуту для себе і членів своєї сім'ї, надання державою соціальної допомоги громадянам, які неспроможні нести відповідальність за свій добробут — соціально вразливим категоріям населення, хоча б на рівні прожиткового мінімуму, проведення соціальної політики держави, спрямованої на зміцнення соціальної справедливості і соціальної злагоди в суспільстві, зведення до мінімуму надмірного майнового розшарування населення, формування «середнього класу»¹.

Серед зазначеного слід виокремити формування правової держави як першочергової умови забезпечення держави соціальної. Головне призначення правової держави — максимально повно забезпечити юридичними засобами охорону і захист прав людини і громадянина. Характер відносин між громадянином і державою є ключовим питанням доктрини правової держави. У такій державі досягається юридична рівність між нею і громадянином, засобом якої є право. Зв'язаність держави правом є визначальною юридичною засадою забезпечення прав людини і громадянина, функціонування державної влади та життєдіяльності кожної особи.

До головних ознак правової держави також належать: конституційне закріплення основних прав і свобод людини і громадянина, наявність розвиненої системи законодавства і законів, що виражають волю більшості або всього населення країни, втілюють загальнолюдські цінності та ідеали, верховенство Конституції щодо інших законів та підзаконних актів, поділ влади, наявність розвинених механізмів забезпечення законності, зокрема незалежність суду, пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства, висока правова культура і правосвідомість населення та посадових осіб².

За статтею 1 Основного Закону Україна є соціальна та правова держава. Таким чином Конституцією України на одному рівні закріплено соціальний і правовий аспекти функціонування влади як одні з пріоритетних напрямів розвитку Української держави.

Отже, соціальна держава — це правова держава розвиненого громадянського суспільства із соціально орієнтованою ринковою економікою, яка здатна створити умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, гарантувати соціальну безпеку особи, встановити соціальний лад у суспільстві³.

¹ *Теорія держави і права* (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х., 2006. — С. 182.

² *Юридична енциклопедія*: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1998. — Т. 5. П-С. — 2003. — С. 36.

³ *Теорія держави і права* (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х., 2006. — С. 181.

На нашу думку, правова держава є тим механізмом, що забезпечує реалізацію соціальних прав. Поєднання засад правової і соціальної держави — найбільш сприятливий результат розвитку громадянського суспільства. Відповідно розвиток держави як соціальної неможливий без забезпечення повноцінного функціонування механізму правової держави. Ось чому важливим фактором становлення в Україні соціальної держави є забезпечення розвитку та дотримання принципів правової держави. Тому і проблеми України як соціальної держави потрібно розглядати в розрізі проблем забезпечення правової держави.

2. Правова основа соціальної держави. Вираження соціальної сутності Української держави відбувається через основні напрями діяльності її інститутів у соціальній сфері (функції держави). При цьому слід зазначити, що соціальні функції притаманні будь-якій державі, але тільки соціальна є «державою для людини» і реально забезпечує матеріальними ресурсами право громадянина на життя. Соціальна функція держави, зокрема, реалізується за допомогою соціального права, систему якого становить сукупність соціальних прав громадян.

Соціальні права коротко можна визначити як права людини і громадянина у соціальній сфері, що полягають у набутті соціальних благ, володінні, користуванні й розпорядженні ними та їх захисті, а також вчиненні певних дій у цій сфері, та посідають вагоме місце у системі основних конституційних прав і свобод.

Соціальні права є комплексним міжгалузевим інститутом, який містить норми різних галузей права. Проте ядром його є, безумовно, конституційне право: воно закріплює основоположні елементи цього інституту, що впливають з норм конституції держави, забезпечує формування і функціонування такого інституту шляхом закріплення в Основному Законі держави конституційних правових принципів, умов, прав та обов'язків суб'єктів соціальних правовідносин і гарантій їх реалізації¹.

Задекларована у статті 1 Конституції соціальна спрямованість Української держави закріплюється у відповідних нормах: статті 43 (право кожного на працю), статті 45 (право працюючого на відпочинок), статті 46 (право громадян на соціальний захист), статті 47 (право кожного на житло), статті 48 (право кожного на достатній життєвий рівень), статті 49 (право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування) тощо. Варто зазначити, що закріплення цих прав, поряд з іншими, спрямоване насамперед на реалізацію визначеного статтею 3 Конституції України головного принципу: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Законодавцем на виконання наведених конституційних прав і гарантій прийнято ряд законів, що реалізують соціальний курс Української держави. Серед них можна відзначити закони України про державні соціальні стандарти та державні

¹ *Иваненко В. А., Иваненко В. С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые акты. — СПб., 2003. — С. 73.

соціальні гарантії¹, про прожитковий мінімум², про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування³, про соціальні послуги, а також низку інших законів та підзаконних нормативних актів. Український парламент системно підійшов до закріплення соціального статусу держави і створив необхідну юридичну основу — соціальне законодавство.

Таким чином, Україною як правовою, соціальною державою на конституційному рівні закріплено пріоритет прав людини та визначено комплекс соціальних прав і свобод людини і громадянина, що властиві всім або більшості розвинених держав світу, які прийнято вважати соціальними.

Проте державна політика, що реалізується на основі національного соціального законодавства, не дає достатніх результатів у справі повноцінного забезпечення Україні статусу соціальної держави.

Аналіз таких ознак соціальної держави, як гарантування соціальної безпеки особи, надання державою соціальної допомоги громадянам принаймні на рівні прожиткового мінімуму, зведення до мінімуму надмірного майнового розшарування населення свідчить про те, що практика діяльності Української держави та її органів у соціальній сфері потребує перегляду з метою засвідчення статусу України як соціальної держави.

Тому, звертаючись до питання забезпечення соціальних прав і намагаючись з'ясувати причини невідповідності реального стану дотримання та реалізації соціальних прав людини задекларованим у Конституції України нормам, необхідно зупинитися саме на державній політиці у соціальній сфері (соціальній політиці), зокрема на тому, як вона формується і втілюється в життя у цій галузі. Щодо цього гостро постає проблема гальмування становлення правової держави в Україні через невиконання конституційних приписів (відсутність верховенства Конституції України).

3. Причини та умови конституційного спору. Соціальну політику визначають як діяльність з управління соціальною сферою суспільства, забезпечення матеріальних і культурних потреб його членів, регулювання процесів соціальної диференціації суспільства, у тому числі доходів економічно активного населення і непрацездатних громадян, що дозволяє кожному члену суспільства реалізовувати свої найважливіші соціально-економічні права, насамперед право на рівень і якість життя, необхідні для нормального відтворення і розвитку особистості.

Способом реалізації соціальної політики є система соціального захисту і соціальних гарантій. Соціальний захист — це система економічних, правових, організаційних та інших заходів держави з забезпечення соціальних прав і гарантій громадян щодо гідного матеріального та соціального стану. Право на соціальний захист є конституційним правом громадян, яке закріплене статтею 46

¹ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 48. — Ст. 409.

² Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

³ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49–50, № 51. — Ст. 376.

Конституції України та включає право на соціальне забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Соціальний захист насамперед є системою законодавчих та економічних гарантій, що надає працездатним громадянам рівні умови для покращання свого добробуту за рахунок особистого трудового вкладу в конкретних економічних умовах, а непрацездатним та соціально вразливим верстам населення — перевагу в користуванні суспільними фондами споживання, пряму матеріальну підтримку, зниження податків.

Зрештою, кінцевою метою соціального захисту є надання кожному члену суспільства можливості вільно розвиватися, реалізовувати свої здібності.

Соціальні гарантії як засіб реалізації соціальної політики — це система обов'язків держави перед своїми громадянами щодо задоволення їх соціальних потреб. Основні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень, закріпленого статтею 48 Основного Закону держави. До основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Вони не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Водночас, говорячи про закріплене Конституцією України право на соціальний захист та встановлені соціальні гарантії, слід проаналізувати соціальну політику на прикладі встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати в контексті дотримання конституційних засад (верховенства Конституції України).

Згідно з Конституцією України доходи громадян повинні бути не нижчими від прожиткового мінімуму (кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, та на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (стаття 43); пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48).

Законом України «Про прожитковий мінімум» визначено, що прожитковий мінімум — це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості¹.

Проаналізувавши положення зазначеного Закону щодо застосування прожиткового мінімуму та згадані вище положення Конституції України, можна дійти

¹ Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

висновку, що встановлення прожиткового мінімуму — це встановлення мінімальної соціальної гарантії держави, яка є базовим державним соціальним стандартом щодо забезпечення соціальних прав громадян.

Середній показник рівня доходів населення за деякими видами економічної діяльності менший від вартості споживчого кошика, і цей рівень не гарантує забезпечення відповідних конституційних прав громадян. Протягом останніх років все ще не вдалося забезпечити належну ефективність такого соціального стандарту, як прожитковий мінімум, до цього часу не вирішено проблему забезпечення базових потреб значної частини працюючого населення на мінімальному рівні.

Показовою є ситуація з мінімальною заробітною платою, яка згідно зі статтею 9 Закону України «Про оплату праці»¹ має встановлюватися у розмірі, не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Разом із тим законодавча практика, зокрема йдеться про прийняття закону про Державний бюджет України на календарний рік, свідчить про систематичне встановлення мінімальної заробітної плати, нижчої від законодавчо визначеного прожиткового мінімуму, який, у свою чергу, і так не задовольняє життєвий рівень громадян.

Наведене можна відзначити як приклад недотримання конституційних засад під час реалізації державної політики у соціальній сфері. Проблема полягає ще й у тому, що така практика деякою мірою має системний характер, що не відповідає принципам правової і соціальної держави, якою Україна себе проголосила.

Таким чином, питання щодо встановлення прожиткового мінімуму на одну особу та для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, в розмірах, що не забезпечують нормальне функціонування організму, та встановлення розміру мінімальної заробітної плати, нижчого від розміру прожиткового мінімуму, мають бути переглянуті як такі, що негативно впливають на забезпечення Україні статусу соціальної та правової держави. Також необхідно звернути увагу на поняття «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який, зокрема, використовується для розрахунку виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям. Справа в тому, що відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум»² для визначення права на призначення соціальної допомоги має застосовуватися прожитковий мінімум, який традиційно вищий від рівня реального забезпечення прожиткового мінімуму. Таким чином, затвердження соціального стандарту — «рівень забезпечення прожиткового мінімуму» — не передбачено чинним законодавством та зумовлено, передусім, браком коштів у бюджеті.

Можна, звичайно, зауважити, що забезпечення соціальних прав залежить як від законодавчої бази, так і від стану економіки країни, але якщо ми говоримо про розбудову України відповідно до правових та соціальних стандартів, основою соціальної політики держави має бути Конституція України.

¹ Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 17. — Ст. 121.

² Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

Статтею 8 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Важливою умовою верховенства права є відповідність норм законів праву (панування правових приписів), тобто додержання конституційної вимоги про правовий характер законів, що видаються¹.

4. Судово-конституційна практика. Серед сьогоднішніх політичних умов розбудови України в системі механізму забезпечення статусу правової держави вагоме місце відводиться Конституційному Суду як єдиному органу конституційної юрисдикції в Україні.

Аналіз практики Конституційного Суду України свідчить, що справи стосовно захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема соціальних, чи не найчастіше ставали об'єктом його розгляду.

За зверненнями суб'єктів права на конституційне подання розглядалися справи щодо конституційності окремих положень законів про Державний бюджет України, які визнавалися такими, що не відповідають Конституції України (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій)², від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів)³, від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій)⁴, від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян)⁵ від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)⁶ та інші рішення.

Йдеться про практику ревізії пільг, компенсацій і гарантій законом про Державний бюджет України, зокрема зупинення дії законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист та достатній рівень життя кожного, або обмеження розмірів пільг, компенсації і гарантій.

Звичайно, в усіх цих справах об'єктом розгляду виступали соціальні права окремих категорій осіб, проте на захисті цих прав завжди стояли загальні норми Конституції України.

Вирішуючи порушені в конституційних поданнях питання, Конституційний Суд України керується тим, що в Україні як соціальній, правовій державі політика

¹ *Теорія держави і право* (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х., 2006. — С. 176.

² *Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України.* — 2002. — № 2. — С. 10.

³ *Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004 // Офіційний вісник України.* — 2004. — № 12. — Т. 1. — С. 208.

⁴ *Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 20-рп/2004 // Офіційний вісник України.* — 2004. — № 50. — С. 75.

⁵ *Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 // Офіційний вісник України.* — 2007. — № 52. — С. 138.

⁶ *Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 // Офіційний вісник України.* — 2008. — № 38. — С. 22.

спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності. При цьому утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є безумовним конституційним обов'язком держави.

Соціальні пільги, компенсації та гарантії є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами його здійснення. Ось чому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. 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.

Варто відзначити Рішення Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 року № 26-рп/2008 (справа про збалансованість бюджету)¹, в якому Суд, здійснюючи тлумачення словосполучення «держава прагне до збалансованості бюджету України», що вживається у статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 46 Основного Закону, встановив, що зазначене положення треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та прийнятті законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на доходну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними, та її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами враховувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Аналіз практики Конституційного Суду України щодо розгляду зазначеної категорії справ свідчить, що соціальний захист та соціальні права і гарантії постійно потребують конституційного захисту. Така ситуація спричинена, зокрема, ігноруванням приписів Конституції України, точніше норм, що визначають соціальні права та гарантії, під час реалізації державної політики у соціальній сфері.

5. Висновки. Отже, можна дійти висновку, що, незважаючи на забезпечення принципів соціальної держави на конституційному і законодавчому рівнях, реалізація соціальної політики не забезпечує соціальний захист громадян в Україні на рівні дійсно соціальних держав. Питання забезпечення Україні статусу соціальної держави залишається справжнім викликом національній владі, а пошук ефективних методів — завданням для спеціалістів.

Важливим засобом забезпечення статусу соціальної держави є дотриманням конституційних засад у соціальній сфері. У цьому контексті набуває також актуальності питання забезпечення сталого виконання і дотримання рішень Конституційного Суду України, оскільки очевидно, що наявність відповідної позиції цього органу щодо питань соціальних пільг не є перешкодою для подальшого порушення Конституції в аналогічній правовій ситуації. Така практика держави не відпові-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 27 листопада 2008 р. № 26-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 1. — С. 42.

дає принципам правової держави. А як уже зазначалося, механізмом забезпечення соціальної держави виступає саме правова держава, відповідно, необхідно докладати максимум зусиль для утвердження режиму конституційної законності як у сфері правотворчості, так і у сфері правореалізації.

Україна на шляху наближення до європейських стандартів повинна акцентувати саме на державно-правовому аспекті соціальної спрямованості, чому мають також відповідати глибинні соціально-економічні перетворення в державі.

Мирошниченко Ю. Р. Проблемы обеспечения верховенства Конституции Украины в вопросах социального государства. В статье обосновывается необходимость определения направления и четкой регламентации развития Украины как социального государства, которое находится на этапе становления. Особое внимание уделено вопросам действенного обеспечения социальных прав человека, выяснению причин несоответствия их соблюдения и реализации задекларированным в Конституции Украины.

Проблемы Украины как социального государства автор рассматривает в разрезе проблем обеспечения принципов правового государства, поскольку оно является тем механизмом, который гарантирует реализацию социальных прав.

Ключевые слова: минимальная заработная плата, правовое государство, прожиточный минимум, социальное государство, социальная политика, социальная сфера, социальное законодательство, социальная защита, социальные гарантии, социальные права, социальные стандарты, социальные функции.

Miroshnychenko Yu. Problems of ensuring the supremacy of the Constitution of Ukraine in the issues of social state. The article proves the necessity to determine the direction and clear regulation of the development of Ukraine as a social state which is on the way of its formation. Special attention is paid to the issues of the efficient ensuring social human rights, determination of the reasons of inconsistency in their observance and implementation stipulated by the Constitution of Ukraine.

Key words: minimum wage, legal state, living wage, social state, social policy, social sphere, social legislation, social protection, social guarantees, social rights, social standards, social functions.