

10. Постанова Пленуму Верховного Суду № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01 листопада 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>

11. Практичний посібник щодо прийнятності заяв / [Рада Європи/Європейський суд з прав людини] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guideUKR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guideUKR.pdf)

\* *Бринзанська Ольга Василівна – кандидат юридичних наук, науковий консультант Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.*

УДК 342.734

Людмила Булкат \*

### **ЗМІСТОВНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОНЯТЬ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» І «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»**

*Стаття присвячена аналізу змісту, сутності, юридичної природи та співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», що містяться у Конституції України. З'ясовано, що поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» потрібно сприймати у сенсі цілого та його складової, при цьому цілим в даному випадку виступає перше поняття, яке стосується фактично усієї соціальної сфери в державі.*

*Ключові слова: Конституція України, соціальний захист, соціальне забезпечення, право соціального захисту громадян.*

*Булкат Л. Н. Содержательная определенность конституционных понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение».*

*Статья посвящена анализу содержания, сущности, юридической природы и соотношения понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение», предусмотренных в Конституции Украины. Установлено, что понятия «социальная защита» и «социальное обеспечение» нужно понимать в смысле целого и его составляющей, при этом целым в данном случае выступает первое понятие, поскольку оно касается фактически всей социальной сферы в государстве.*

*Ключевые слова: Конституция Украины, социальная защита, социальное обеспечение, право на социальную защиту граждан.*

*Bulkat L. M. The content of the Constitutional concepts of «social protection» and «social security».*

*This article analyzes the content, nature, and the legal nature of relationship between the concepts of «social protection» and «social security» contained in the Constitution of Ukraine. It was found that the concept of «social protection» and «social security» should be understood in the sense of the whole and its component, and the whole in this case is the first concept that applies to virtually the entire social sphere in the country.*

*Keywords: Constitution of Ukraine, social protection, social security, the right of social protection of citizens.*

Одним із базових чинників, які наповнюють зміст соціальної держави в усьому світі, є соціальний захист. Саме він виступає одним із найголовніших показників поступу держави в світове співтовариство. Система соціального захисту сьогодні є невід'ємною складовою розвиненості сучасної демократичної держави і розглядається світовим співтовариством як засіб досягнення соціальної справедливості та економічної стабільності. У свою чергу, без формування ефективного правового регулювання цієї системи, яке відповідало би сучасним міжнародним стандартам, що включає у себе й доктринальне з'ясування суті соціального захисту, його правової природи та місця права на соціальний захист у системі

конституційних прав, неможливо збудувати дійсну, а не декларативну, соціальну державність і в Україні.

Загальновідомо, що понятійно-категоріальний апарат будь-якої науки складається із системи термінів та понять, кожне з яких має своє змістовне визначення. Вважаємо, що одним із важливих питань конституційного права України є вирішення наукової дилеми, яка протягом багатьох років існує з приводу співвідношення та змістовного наповнення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», обидва з яких містяться у частині першій статті 46 Конституції України. Тривалій науковій дискусії з цього приводу, на нашу думку, сприяє й відсутність законодавчого визначення цих дефініцій у розумінні диспозиції вищезазначеної статті Основного Закону України.

Питанням з'ясування змісту, сутності та співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», що містяться у Конституції України, присвячено велику кількість праць зарубіжних і вітчизняних правознавців. Зокрема, аспекти цієї наукової проблеми досліджували такі вчені, як Андреев В. С., Бойко М. Д., Болотіна Н. Б., Гусов К. Н., Костюк В. Л., Мачульська Е. Е., Нагребельний В. П., Пилипенко П. Д., Прилипко С. М., Рабінович П. М., Сирота І. М., Сташків Б. І., Чутчева О. Г. та інші. Проте, полісемічність даної наукової проблеми, існування діаметрально протилежних, іноді суперечливих, наукових позицій з досліджуваної проблематики обумовлює потребу більш детального її висвітлення й аналізу.

*Метою даної статті* є визначення змістовного наповнення, юридичної природи та співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», що містяться у Конституції України.

Поняття «соціальний захист» у вітчизняній правовій науці почало широко вживатися на сучасному етапі розвитку законодавства про соціальний захист населення у зв'язку з його викладом у Конституції України. Воно замінило термін «соціальне забезпечення», який використовувався в радянський період, де він характеризував специфічну організаційно-правову форму соціального захисту, що здійснювався безпосередньо державою. Того часу, у зв'язку з недостатнім теоретичним розробленням соціального захисту як соціально-правового інституту, термін «соціальне забезпечення» використовувався в широкому розумінні для визначення всієї сукупності соціально-економічних відносин у країні, що стосувалися питань соціального захисту, і в цьому розумінні він визначав весь інститут соціального захисту, який отримав назву «право соціального забезпечення». У вузькому ж розумінні, цей термін використовувався для визначення системи відносин у галузі соціального захисту, пов'язаних із наданням окремих видів забезпечення за рахунок коштів державного бюджету [1, с. 12].

На сучасному етапі одним із важливих моментів у країнах Європейського Союзу є зміна підходів до визначення соціального захисту. На Європейському форумі ЄС, що відбувся у Брюсселі у 1998 р., було запропоновано включати у соціальний захист забезпечення життєдіяльності громадян у широкому розумінні, тобто не тільки соціальне забезпечення, а й соціальну інтеграцію, отримання освіти, охорону здоров'я, забезпечення житлом, надання соціальних послуг тощо [2].

Погоджуючись щодо змістового розуміння категорій «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», виходячи з одних і тих самих підстав, дослідники, однак, приходять до різних, інколи діаметрально протилежних висновків. Частина з них вважає «соціальне забезпечення» ширшим поняттям, оскільки «захист», на їх думку, характеризується тимчасовою дією стосовно усунення соціального ризику, а ознакою забезпечення є тривалий процес [3, с. 17–18], інші поняття «соціальний захист» ототожнюють з поняттям «соціальне забезпечення» та розуміють їх як синоніми. Деякі ж взагалі не відносять поняття «соціальний захист» до правових категорій.

Прикладом першого підходу можна вважати позицію П. Рабіновича, який вважає, що термін «соціальне забезпечення» є більш точним, ніж «соціальний захист». По-перше, тому що у контексті забезпечення прав і свобод (а отже, і потреб людини) поняття «соціальне забезпечення» є ширшим, більш ємким і включає перелік напрямів державної діяльності щодо створення умов для здійснення прав і свобод людини. По-друге, термін «забезпечення»

видається більш прийнятним, оскільки слово «захист» асоціюється з якоюсь тимчасовою дією, яка має закінчитись, як тільки мине загроза. Що ж стосується забезпечення – це тривалий процес, який має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень [4, с. 61–63; 5, с. 9].

До прихильників цього ж наукового підходу окремі сучасні дослідники відносять й В. Галаганова та Н. Болотіну як таких, що розглядають «соціальне забезпечення» як більш широке поняття, яке включає у себе й соціальний захист [6, с. 324].

Ми не будемо піддавати сумніву тезу про те, що означені науковці могли висловлювати подібні наукові припущення. Однак, у цьому контексті хотілося б звернути увагу на ту обставину, що наукові доробки, на які посилаються автори при констатації таких фактів, датовані кінцем ХХ ст.

Наразі відомо, що Н. Болотіна у своїх більш пізніх наукових дослідженнях дійшла протилежного висновку. На її погляд, у Конституції України соціальний захист розуміється саме як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків. За змістом статті 46 Основного Закону України та з огляду на соціальні ризики, забезпечення котрих передбачено у ній, право на соціальний захист подібне до права на соціальне забезпечення. Однак, організаційно-правова система, яка створена в Україні для забезпечення населення від соціальних ризиків, ні за своїм складом, ні за своєю суттю не дає підстав застосовувати до неї термін «соціальне забезпечення» [7, с. 95–96].

Аргументуючи свою позицію, вчена піддає аналізу й наукові висновки П. Рабіновича стосовно цього питання, зазначаючи, що останній скоріше вкладає у поняття «захист прав людини» лише діяльність щодо скоєних правопорушень і, таким чином, вважає його вужчим за змістом, ніж «забезпечення». Вчена зауважує, що П. Рабінович зосередив увагу саме на юридичній формі захисту, на процедурах та формалізованих рішеннях компетентних органів, тому таке тлумачення терміну не можна повною мірою застосовувати до сфери соціального захисту [7, с. 179–180].

Більш категорично налаштований у своїх наукових доробках Б. Сташків, який зазначає, що термін «соціальний захист» не є правовою категорією, а відноситься до політології, тому в юридичній науці доцільно оперувати терміном «соціальне забезпечення». Поряд з тим, автор визначає право на соціальний захист як визнані і гарантовані державою можливості людини щодо реалізації та захисту належних їй прав, що забезпечують її гідне життя. З цих міркувань право на соціальне забезпечення не є видом права на соціальний захист, оскільки знаходиться в іншій площині або, іншими словами, право на соціальне забезпечення відноситься до матеріального права, а право на соціальний захист – до процесуального і процедурного права [8, с. 40].

Коментуючи цей науковий висновок, перш за все, на наш погляд, слід відмітити, що соціальний захист однозначно є правовою категорією, оскільки суспільні відносини у цій сфері переважно існують у формі правовідносин.

Наукової думки про тотожність обох понять дотримується вітчизняний дослідник М. Сирота, який зазначає, що використання терміну «соціальний захист» у Конституції України не применшує значення терміну «соціальне забезпечення», що вживається в Концепції соціального забезпечення громадян України, оскільки вважається, що обидва ці терміни є синонімами. Автор констатує, що у правничій науці і, зокрема, у праві соціального забезпечення, поняття «соціальний захист» як правова категорія поки що не визначено. Поряд з тим, на його думку, «соціальний захист» належить до функції держави, яка піклується про матеріальне забезпечення непрацездатних громадян [9, с. 9].

Аналогічну наукову позицію висловлюють й інші науковці Г. Гончарова, В. Жернаков, С. Прилипко, які вважають, що намагання розрізнити вказані терміни є недоцільним, тому, виходячи з частини першої статті 46 Конституції, їх слід вважати синонімами [10, с. 138–139].

Зокрема, С. Прилипко у своєму дисертаційному дослідженні взагалі критично ставиться до правової позиції, відповідно до якої соціальний захист включає в себе і соціальне забезпечення, а також виступає комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах, та акцентує увагу на необхідності внесення змін до

статті 46 Конституції України, а саме: термін «право на соціальний захист» замінити на більш широкий та місткий – «право на соціальне забезпечення» [11, с. 13].

Аргументуючи подібну точку зору та посилаючись на наукові праці Н. Болотіної та С. Прилипка, вітчизняний дослідник В. Костюк також підтримує думку про те, що у конституційно-правовому контексті, очевидно, мова йде про право на соціальне забезпечення [12].

Якщо слідувати за логічним ланцюжком наукових висновків, запропонованих попередніми дослідниками, та вважати, що поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» є синонімами, то незрозумілим та недоцільним, на наш погляд, видається застосування у частині першій статті 46 Конституції України обох цих понять. З нашої точки зору, таке обмежене трактування соціального захисту та ототожнення його з соціальним забезпеченням є доволі спірним. Адже, закладаючи у правовому приписі цієї статті Конституції України обидва ці поняття саме у такій правовій конструкції, законодавець якраз і намагався показати, що їх ні в якому разі не можна ідентифікувати як однакові, оскільки гарантуючи громадянам право на соціальний захист, держава не обмежується лише матеріальним забезпеченням і не звужує коло осіб до непрацездатних громадян, що входять до кола суб'єктів соціального забезпечення. Тому, поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» потрібно сприймати у сенсі цілого та його складової, при цьому цілим в даному випадку виступає перше поняття.

На підтвердження власної наукової позиції наведемо точку зору, що висловлює вітчизняний правник П. Пилипенко, за словами якого «якщо виходити зі змісту ст. 46 Конституції України, то неважко переконатися, що право на соціальне забезпечення є одним із складових елементів соціального захисту» [13, с. 53].

Ми, у свою чергу, погоджуємося з науковим підходом Н. Болотіної, О. Мачульської, І. Михайловської, О. Чуттєвої [7, с. 179–180; 14, с. 3–5; 15, с. 258; 16, с. 4] та інших науковців та вважаємо, що в конституційно-правовому розумінні соціальне забезпечення, як і соціальне страхування та соціальна допомога, виступає складовою частиною соціального захисту, окремою його формою, основною метою якого є турбота про ті категорії населення, які в законодавчо встановленому порядку мають право на тривалу або постійну допомогу (за віком, інвалідністю, обмеженою працездатністю, відсутністю інших джерел існування) і розподіл коштів соціального захисту.

У цьому контексті не зайвим, на наш погляд, видається виклад наукової позиції О. Чуттєвої, яка вважає, що ототожнення понять «право на соціальне забезпечення» та «право на соціальний захист» взагалі недоречне. Дослідниця розмежовує ці поняття на основі урахування закономірностей функціонування і розвитку суспільних відносин, що слугують для них першоджерелом: право соціального забезпечення при соціалізмі розглядалося як безвідplatне надання державою, за рахунок коштів державного бюджету, непрацездатним громадянам можливості використовувати частину національного доходу. У сучасній економічній ситуації способи розподілу і споживання, що залишилися у вітчизняній правовій системі як спадок минулого, не співвідносяться із засадами вільної економічної реальності. Саме у зв'язку з цим, на її думку, виникає необхідність пошуку нової юридичної конструкції, яка б дозволила поєднати виробництво, засноване на ринковій економіці, і споживання, засноване на справедливому розподілі. Таким чином, поява юридичної конструкції «право на соціальний захист» відображає тенденцію перенесення законодавцем центру ваги соціальної діяльності держави з акцій допомоги на формування системи умов для більш повного використання трудового, інтелектуального, підприємницького потенціалу громадян і стимулювання їх особистої відповідальності за самозабезпечення. Вперше поставлено під сумнів правомірність існування побудованої згідно з позитивістською теорією старої концепції механізму правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з подоланням нужденності. Зміст же «права на соціальний захист» полягає у праві на доступ до соціальних благ, які визнаються необхідними і достатніми для нормального існування людини та права на компенсацію у випадках неможливості доступу до цих соціальних благ у зв'язку з настанням відповідних соціальних ризиків, передбачених законом [16, с. 4; 17, с. 62–64].

В юридичній енциклопедії визначено, що соціальне забезпечення – важлива складова соціального захисту та визначається як державна система захисту населення від соціальних ризиків (втрата роботи, хвороба, старість, інвалідність, втрата годувальника та ін.). Основними організаційно-правовими формами соціального забезпечення є загальнообов'язкове соціальне страхування, соціальна допомога малозабезпеченим громадянам, державне матеріальне забезпечення окремих категорій осіб за рахунок бюджетних коштів [18, с. 558–559].

Розуміння поняття «соціальне забезпечення» як форми розподілу матеріальних благ з метою задоволення життєво необхідних індивідуальних потреб громадян при настанні соціального ризику за рахунок спеціальних соціальних фондів або за рахунок бюджетів різних рівнів розділяється, як показує аналіз, більшістю дослідників [19; 20; 21, с. 91–92].

К. Гусов, наприклад, відзначає, що соціальне забезпечення – це форма вираження соціальної політики держави, спрямованої на матеріальне забезпечення певних категорій громадян за рахунок коштів державного бюджету і спеціальних позабюджетних державних фондів, у випадку настання обставин, що визнаються державою на даному етапі розвитку соціально значимими, з метою вирівнювання соціального положення цих громадян у порівнянні з іншими членами суспільства [21, с. 92].

Під соціальним забезпеченням вітчизняний правник М. Бойко розуміє безоплатне (безеквівалентне) або на пільгових умовах матеріальне забезпечення і обслуговування громадян, що цього потребують, у випадках, передбачених законодавством, за рахунок соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів [22, с. 10].

Підсумовуючи викладене, очевидним стає висновок, що поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» є конституційними поняттями. Перше з них стосується фактично усієї соціальної сфери в державі, тому виходить за межі змісту частини першої статті 46 Конституції України і не може розглядатися виключно в рамках її диспозиції. Вказаним поняттям охоплюються всі соціальні права людини, передбачені у правових приписах Основного Закону України, а не лише право на соціальне забезпечення, яке, у свою чергу, складає ядро конституційного права соціального захисту громадян, виступає його базовою складовою.

#### Список використаних джерел:

1. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СРСР : учебник / В. С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1987. – 352 с.
2. European social Policy Forum. – Brussels, 24–26 June. 1998. Summary report / Ed. by M. Carley. – No 29, 28, 38.
3. Сторонянська І. З. Фінансовий механізм соціального страхування з тимчасової втрати працездатності : монографія. / І. З. Сторонянська, А. О. Вікнянська. – Львів : ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. – 192 с.
4. Рабінович П. Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабінович // Право України. – 2004. – № 9 – С. 61–63.
5. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. – Х. : Право, 1997. – 64 с.
6. Пададименко Н. Поняття «соціальне забезпечення працівників правоохоронних органів» / Н. Пададименко // Публічне право. – 2013. – № 3(11). – С. 322–329.
7. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 381 с.
8. Сташків Б. І. Право людини на соціальне забезпечення та його реалізація в Україні / Б. І. Сташків // Захист соціальних прав людини і громадянина в країні: проблеми юридичного забезпечення: Матеріали науково-практичної конференції (30 січня 2003 р.) / За ред. Н. Б. Болотіної. – Київ, 2003. – С. 40.
9. Сирота І. М. Право социального обеспечения в Украине : Учебник / И. М. Сирота. – Х. : «Одиссей», 2000. – 384 с.
10. Гончарова Г. Підручник з пенсійного забезпечення є, але чи є пенсійне право? / Г. Гончарова, В. Жернаков, С. Прилипко // Право України. – 1998. – № 12. – С. 138–139.

11. Прилипко С. М. Предмет права соціального забезпечення : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / С. М. Прилипко. – Х., 2007. – 47 с.
12. Костюк В. Л. Суб'єкти права соціального забезпечення: поняття, особливості та види [Електронний ресурс] / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2(12). – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15kvlotv.pdf>
13. Право соціального забезпечення: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін.; за ред. П. Д. Пилипенка. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 496 с.
14. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : [учебн. пособие для вузов] / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗАО «Книжный мир», 2000. – 293 с.
15. Михайлівська І. М. Система соціального захисту населення в Україні: сутність, основні складові та напрямки вдосконалення / І. М. Михайловська, О. В. Неліпович // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 6 – Т. 4. – С. 255–260.
16. Чутчева О. Г. Правове регулювання соціального захисту громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Г. Чутчева. – Х., 2003. – 19 с.
17. Чутчева О. Право на социальную защиту: вопросы теории / О. Чутчева // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 8. – С. 62–64.
18. Нагребельний В. П. Соціальний захист / В. П. Нагребельний, Н. Б. Болотіна // Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 5 : П-С / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. Енцикл., 2002. – 720 с.
19. Кочемировська О. А. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні / О. А. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 54 с.
20. Роик В. Д. Основы социального страхования / В. Д. Роик. – М. : Анкил, 2007. – 456 с.
21. Устинов С. О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України / С. О. Устинов // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 90–95.
22. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : [посіб.] / М. Д. Бойко. – К. : «Олан», 2004. – 312 с.

*\* Булкат Людмила Миколаївна – аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК: 351.9

Карім Ємельяненко\*

### **РЕАЛІЗАЦІЯ НОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО РІВНЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

*У статті досліджено нові повноваження органів місцевого самоврядування сільського рівня в процесі децентралізації – передачі повноважень від органів державної влади до структури органів місцевого самоврядування в Україні. Висвітлено питання удосконалення місцевого самоврядування як інституту через реалізацію його органами нових повноважень. У результаті дослідження розглянуто окремі практичні аспекти реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, а саме – сільськими та селищними громадами.*

*Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування сільського рівня, реалізація повноважень.*

**Ємельяненко К. О. Реализация новых полномочий органами местного самоуправления сельского уровня в процессе децентрализации: практические аспекты.**

*В статье исследованы новые полномочия органов местного самоуправления сельского уровня в процессе децентрализации – передачи полномочий от органов государственной*