

---

*В. В. Мацокін*, пошукач кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Поняття і структура правового механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень**

---

Однією з першочергових проблем, які сьогодні стоять перед державою і суспільством, є зниження рівня бідності населення та забезпечення умов для досягнення громадянами достатнього життєвого рівня для себе і своєї сім'ї. Подолання бідності є довгостроковим стратегічним завданням, вирішення якого залежить від успіху реформ, виконання програм соціально-економічного розвитку країни. Бідність, яка охопила майже третину населення країни<sup>1</sup>, можна подолати лише шляхом поєднання заходів активної соціальної політики з ефективними заходами захисту найбільш вразливих верств населення. Соціальна політика має бути спрямована, по-перше, на забезпечення для працездатного населення умов для самостійного розв'язання проблеми підвищення власного добробуту, збалансування попиту і пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю. По-друге, забезпечити якісними соціальними послугами тих осіб, які з об'єктивних причин не

<sup>1</sup> Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності: Постанова Кабінету Міністрів України від 21. 12. 2001р. № 1712 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2339.

можуть створити та підтримувати для себе гідний рівень життя.

Механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень є однією з головних частин більш широкого, загального механізму реалізації соціальних прав громадян. Вітчизняні та зарубіжні науковці неодноразово зверталися до вивчення соціальних прав та механізму їх здійснення, забезпечення і захисту. Однак механізм реалізації права громадян на достатній життєвий рівень правознавцями окремо не досліджувався і до останнього часу все ще залишається недостатньо розробленим. В. А. Іваненко та В. С. Іваненко розглядали правовий механізм реалізації та захисту соціальних прав людини, в якому відокремлювали міжнародно-правовий та внутрішньодержавний механізми<sup>1</sup>. В. І. Гладких проаналізував специфіку права на достатній життєвий рівень<sup>2</sup>, однак механізм здійснення цього права комплексно та системно не розглядав. Комплексне дослідження механізму забезпечення права громадян на достатній життєвий рівень відсутнє і в роботах інших науковців.

Загальний механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень, передбачений ст. 48 Конституції України, є дуже складним і містить цілу низку різноманітних складових (компонентів): економічну, політичну, соціальну, правову, духовно-культурну, психологічну тощо. Механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень можна визначити як сукупність взаємопов'язаних між собою факторів економічного, політичного, соціального, правового, духовно-культурного та психологічного характеру, спрямованих на досягнення особою такого рівня життя, яке є гідним людини у сучасному цивілізованому світі. Цілком зрозуміло, що для різних етапів розвитку світової цивілізації такий рівень життя буде різним.

Безумовно визначальною складовою (провідним компонентом) зазначеного механізму має бути визнана така його складова, як економічна. Саме рівень розвитку економіки держави дозволяє

---

<sup>1</sup> Див.: Іваненко В. А., Іваненко В. С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – М.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 87–97.

<sup>2</sup> Див.: Гладких В. И. Социальные права граждан Украины: конституционный-правовой аспект. – Х.: Факт, 2005. – С. 139–147.

їй виділяти більше коштів на різноманітні соціальні програми, здійснювати інші заходи щодо підвищення рівня життя як суспільства в цілому, так і кожної людини зокрема. Разом з тим, як справедливо зазначає В. А. Карташкін, сучасні держави зобов'язані забезпечити мінімум прожиткових прав незалежно від рівня економічного розвитку відповідної країни<sup>1</sup>. Соціальна складова обумовлена тим, що будь-яка держава (навіть економічно розвинена) змушена періодично змінювати або ж корегувати власну модель соціальної політики. Дослідники, поклавши в основу класифікації принцип розподілу державної соціальної допомоги, виокремлюють три головні моделі соціальної політики: залишкову, інституційно-перерозподільчу та модель індустріальних досягнень<sup>2</sup>. Існує також поділ соціальної політики на соціал-демократичну, ліберальну та корпоративістську. Так, наприклад, у скандинавських країнах існує традиція, за якою потреби людей має задовольняти держава на універсальній основі, тоді як у США вважають, що державні соціальні служби мають допомагати лише найбільш нужденним, а ініціативні працездатні громадяни й самі зможуть забезпечити собі гідний рівень життя. Корпоративістський підхід передбачає активну участь профспілок та об'єднань роботодавців у соціальних програмах<sup>3</sup>. О. Новикова та М. Головатий вважають, що існує лише дві моделі соціальної політики: ліберальна та соціал-демократична<sup>4</sup>.

Правова складова (або правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень) є однією з головних ланок загального механізму реалізації цього права. Разом з тим він є одночасно складовою правового механізму реалізації

<sup>1</sup> Див.: *Карташкін В. А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1999. – С. 46.

<sup>2</sup> Див.: *Семигіна Т.* Традиційні моделі соціальної політики в умовах глобалізації // *Людина і політика.* – 2004. – №1. – С. 135.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Див.: *Новикова О.* Концепція соціальної політики України: проблеми і шляхи розв'язання // *Соціальна політика і соціальна робота.* – 1998. – № 1–2. – С. 5–14; *Головатий М. Ф.* Трансформації нової соціальної політики в сучасній Україні: концептуальні засади // *Соціальна робота в Україні: теорія і практика.* – 2002. – № 1. – С. 20.

соціальних прав. Вважаємо, що правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень — це сукупність нормативно-правового та інституційного блоків, взаємний вплив та взаємодія яких дозволяє особі за умов певної власної активності та наполегливості з її боку досягти та постійно підтримувати достатній для розвитку життєвий рівень. Тобто це, по-перше, система правових норм, які встановлюють правові основи та порядок досягнення широким загалом, усіма верствами населення та його окремими категоріями достатнього життєвого рівня, та, по-друге, сукупність державних і недержавних інституцій, на які покладається створення належних умов для реалізації громадянами своїх здібностей з метою досягнення ними достатнього життєвого рівня, забезпечення такого рівня для непрацездатних та унеможливлення зниження життєвого рівня громадян нижче достатнього, а також здійснення постійного й систематичного контролю за досягнутим життєвим рівнем різних категорій осіб. Таким чином, правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень складається з двох блоків — нормативно-правового та інституційного (організаційно-інституційного).

До першого входять усі правові норми, що прямо чи опосередковано регулюють (закріплюють, встановлюють, передбачають, стимулюють) порядок досягнення громадянами достатнього життєвого рівня чи забезпечують його досягнення або сприяють чи стимулюють досягнення такого рівня різними категоріями осіб. Зазначені правові норми вміщені в Конституції України, міжнародних договорах та інших міжнародно-правових документах, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України або до яких приєдналася Україна, законодавчих та підзаконних актах (у тому числі в указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади тощо).

Нормативний блок механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень становлять правові норми, вміщені в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Декларації прав дитини, Декларації соціального прогресу і розвитку, Європейській

соціальної хартії, Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, законах України: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»<sup>1</sup> від 21 березня 1991 року, «Про індексацію грошових доходів населення»<sup>2</sup> від 3 липня 1991 року, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»<sup>3</sup> від 20 грудня 1991 року, «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб»<sup>4</sup> від 9 квітня 1992 року, «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»<sup>5</sup> від 5 лютого 1993 року, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>6</sup> від 22 жовтня 1993 року, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»<sup>7</sup> від 16 грудня 1993 року, «Про межу малозабезпеченості»<sup>8</sup> від 4 жовтня 1994 року, «Про оплату праці»<sup>9</sup> від 24 березня 1995 року, «Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування»<sup>10</sup> від 21 травня 1999 року, «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»<sup>11</sup> від 20 березня 2000 року, «Про захист населення від інфекційних хвороб»<sup>12</sup> від 6 квітня 2000 року, «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»<sup>13</sup> від 5 жовтня 2000 року, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»<sup>14</sup> від 1 червня 2000 року, «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

<sup>2</sup> Там само. – № 42. – Ст. 551.

<sup>3</sup> Там само. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

<sup>4</sup> Там само. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

<sup>5</sup> Там само. – 1993. – № 16. – Ст. 167.

<sup>6</sup> Там само. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

<sup>7</sup> Там само. – 1994. – № 4. – Ст. 18.

<sup>8</sup> Там само. – 1994. – № 42. – Ст. 382.

<sup>9</sup> Там само. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

<sup>10</sup> Там само. – 1999. – № 31. – Ст. 249.

<sup>11</sup> Там само. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

<sup>12</sup> Там само. 2000. – № 29. – Ст. 228.

<sup>13</sup> Там само. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

<sup>14</sup> Там само. – 2000. – № 35. – Ст. 290.

дітям-інвалідам»<sup>1</sup> від 16 листопада 2000 року, «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування»<sup>2</sup> від 11 січня 2001 року, «Про охорону дитинства»<sup>3</sup> від 26 квітня 2001 р., «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року, «Про прожитковий мінімум»<sup>4</sup> від 28 листопада 2002 року, «Про соціальні послуги»<sup>5</sup> від 19 червня 2003 року, «Про соціальний захист дітей війни»<sup>6</sup> від 18 листопада 2004 року, «Про деякі питання фінансування соціальних виплат та пов'язаних з ними адміністративних витрат»<sup>7</sup> від 21 жовтня 2004 року тощо.

Водночас слід зазначити, що це досить своєрідні, специфічні, особливі, нетипові нормативні приписи, тому що вони закріплюють соціальні права, які, на думку деяких науковців, не можна вважати правами в буквальному розумінні. Оскільки, як зазначає, наприклад В. А. Четвернин, «це «права», похідні від діяльності держави, тобто октройовані, а не природні й невідчужувані. Це «права» в лапках, бо насправді більшість з них за сутністю не права, а привілеї (пільги та переваги) соціально слабких. Наприклад, «право на житло» означає, перш за все, що малозабезпеченим, тим, хто потребує житла, воно надається державою безоплатно або за доступну платню... Інші члени суспільства самі купують житло за реальну справедливу ціну. Але для того, щоб одні отримували житло безоплатно, держава повинна в інших відняти у вигляді податків частину майна. Подібні привілеї соціально слабких означають, що суспільство в соціальній правовій державі поділяється на тих, на чію користь перерозподіляється національний доход, і тих, за рахунок кого він перерозподіляється. Тому принцип соціальної державності — це несправедливість, або зрівнялівка»<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 1. — Ст. 2.

<sup>2</sup> Там само. — 2001. — № 11, ст. 47.

<sup>3</sup> Там само. — 2001. — № 30. — Ст. 142.

<sup>4</sup> Там само. — 2001. — № 42. — Ст. 213.

<sup>5</sup> Там само. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

<sup>6</sup> Там само. — 2005. — № 4. — Ст. 94.

<sup>7</sup> Там само. — 2005. — № 2. — Ст. 32.

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997. — С. 57.

Інституційний блок становлять ті елементи інституційної системи України (державні органи та недержавні організації), до повноважень яких входить ухвалення відповідних нормативно-правових та індивідуальних актів, а також здійснення контролю, перерозподілу надходжень на користь окремих категорій осіб, організаційних заходів та інших дій у сфері забезпечення достатнього життєвого рівня громадян. До органів державної влади, на які покладається обов'язок забезпечення умов для реалізації громадянами права на достатній життєвий рівень, слід віднести передусім Верховну Раду України, Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство праці та соціальної політики України, а також місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування.

Зростає також роль судів у механізмі забезпечення права людини на достатній життєвий рівень. З огляду на те, що соціальні права мають таку ж само юридичну значущість, як і громадянські та політичні права, а також визнаються міжнародним співтовариством юридично обов'язковими<sup>1</sup>, за певних умов їх захист може здійснюватися судами загальної юрисдикції.

Існування нормативного та інституційного блоків механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень характеризує зазначений механізм лише з точки зору наявності його головних складових елементів, тобто з точки зору статичного стану. А от з точки зору динаміки механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень складається з ряду послідовних, логічно обумовлених та взаємопов'язаних стадій (етапів), спрямованих на досягнення громадянами України певного мінімально достатнього життєвого рівня.

Так, наприклад, можна виділити такі стадії: а) ухвалення закону «Про прожитковий мінімум»<sup>2</sup> (28 листопада 2002 року); б) ухвалення рівня прожиткового мінімуму для певних категорій осіб один раз на рік (зазвичай до ухвалення бюджету); в) резер-

<sup>1</sup> Див.: *Иваненко В. А., Иваненко В. С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – С. 84-87.

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – ст. 213.

вування відповідних коштів у Державному бюджеті під час його ухвалення; г) ухвалення відповідного індивідуального акта компетентного органу щодо надання соціальної допомоги конкретній особі (особам), доходи якої з певних причин є нижчими від встановленого прожиткового мінімуму; д) отримання вказаної соціальної допомоги такою особою; є) використання такої допомоги для задоволення індивідуальних потреб.

Таким чином, правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень — це система правових норм, які встановлюють правові основи та порядок досягнення усіма верствами населення та його окремими категоріями достатнього життєвого рівня, та сукупність державних і недержавних інституцій, на які покладається створення належних умов для досягнення населенням достатнього життєвого рівня, забезпечення такого рівня для непрацездатних та унеможливлення зниження життєвого рівня громадян нижче достатнього, а також здійснення постійного та систематичного контролю за досягнутим життєвим рівнем різних категорій осіб.