

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.1

**Кушніренко Олександр Георгійович**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права України  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Кушніренко Александр Георгиевич**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного права Украины  
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

**Kushnirenko Oleksandr**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Constitutional Law of Ukraine  
Yaroslav Mudryi National Law University*

*ORCID: 0000-0003-1836-5043*

**СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ  
СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ  
СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ЭФФЕКТИВНОГО  
СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА  
SOCIAL GUARANTEES AS AN ELEMENT OF AN EFFECTIVE  
SOCIAL STATE**

***Анотація.** У статті досліджуються актуальні проблеми, пов'язані із закріпленням на конституційному рівні статусу України як соціальної держави. Модель соціальної держави на сьогодні законодавчо не закріплена, а можливість її визначення та побудови викликають певний скепсис. Соціальна ситуація на перший план висуває завдання з подолання кризи, а не створення високих стандартів захисту людей, які властиві соціальним державам. Звертається увага на необхідність уніфікації*

*підходу до розуміння самого терміну «гарантії прав і свобод людини та громадянина», оскільки такий стан речей негативно впливає на створення державою потужного правового механізму реалізації соціальних гарантій, які на себе взяла Україна. Відмічається, що соціальні стандарти та гарантії є надзвичайно важливими для здійснення державної політики щодо забезпечення людини в матеріальних благах і послугах, а також відповідних фінансових ресурсах. Стверджується, що для реалізації права людини на соціальний захист важливе значення має система юридичних гарантій, як національних, так і міжнародних. Доводиться, що відсутність в Україні цілісної системи державних соціальних стандартів несе в собі значні ризики. Вказується на деякі проблеми, які впливають на соціальну захищеність громадян і зниження рівня їх соціальної безпеки, а також на необхідність в стислі терміни створення ефективної системи соціальних гарантій. Підкреслюється, що існують серйозні проблеми у використанні бюджетних коштів держави, за рахунок яких, як правило, і забезпечуються соціальні гарантії, на необхідність залучення позабюджетних коштів.*

**Ключові слова:** *соціальна держава, соціальна політика, соціальні стандарти, соціальні та конституційні гарантії.*

**Анотація.** *В статье исследуются актуальные проблемы, связанные с закреплением на конституционном уровне статуса Украины как социального государства. Модель социального государства сегодня законодательно не закреплена, а возможность ее определения и построения вызывают определенный скепсис. Социальная ситуация на первый план выдвигает задачу по преодолению кризиса, а не создание высоких стандартов защиты людей, которые присущи социальным государствам. Обращается внимание на необходимость унификации подхода к пониманию самого термина «гарантии прав и свобод человека и*

*гражданина», поскольку такое положение вещей отрицательно влияет на создание государством мощного правового механизма реализации социальных гарантий, которые на себя взяла Украина. Отмечается, что социальные стандарты и гарантии очень важны для осуществления государственной политики по обеспечению человека в материальных благах и услугах, а также соответствующих финансовых ресурсах. Утверждается, что для реализации права человека на социальную защиту важное значение имеет система юридических гарантий, как национальных, так и международных. Доказывается, что отсутствие в Украине целостной системы государственных социальных стандартов несет в себе значительные риски. Указывается на некоторые проблемы, которые влияют на социальную защищенность граждан и снижение уровня их социальной безопасности, а также необходимость в сжатые сроки создания эффективной системы социальных гарантий. Подчеркивается, что существуют серьезные проблемы в использовании бюджетных средств государства, за счет которых, как правило, и обеспечиваются социальные гарантии, необходимость привлечения внебюджетных средств.*

**Ключевые слова:** *социальное государство, социальная политика, социальные стандарты, социальные и конституционные гарантии.*

**Summary.** *The article examines current problems related to the consolidation of the status of Ukraine as a social state at the constitutional level. The model of the social state is currently not legally fixed, and the possibility of its definition and construction cause some discontent. The social situation brings to the fore the tasks of overcoming the crisis, rather than creating high standards of protection for people that are typical of social States.*

*Attention is drawn to the need to unify the approach to understanding the term "guarantees of human and civil rights and freedoms", since this state of*

*Affairs negatively affects the creation by the state of a powerful legal mechanism for implementing social guarantees that Ukraine has assumed. It is noted that social standards and guarantees are extremely important for the implementation of state policies to ensure that people are provided with material goods and services, as well as appropriate financial resources.*

*It is argued that a system of legal guarantees, both national and international, is essential for the realization of the human right to social protection. It is clear that the absence of an integrated system of state social standards in Ukraine carries significant risks. The author points out some problems that affect the social security of citizens and the reduction of their social security, as well as the need to create an effective system of social guarantees in a short time. It is emphasized that there are serious problems in the use of state budget funds, which, as a rule, provide social guarantees, the need to attract non-budgetary (non-government) funds.*

**Key words:** *welfare state, social policy, social standards, social and constitutional guarantees.*

**Постановка проблеми.** Конституція України в ст.1 закріпила положення про те, що Україна є соціальною державою, а в II розділі Основного Закону міститься ряд прав і свобод, які мають важливе значення для побудови соціальної держави. Як політико-правове явище соціальна держава є об'єктом активного наукового аналізу. Втім у науці єдиний підхід до розуміння сутності соціальної держави та бачення її оптимальної моделі в сучасних умовах відсутній. У міжнародних і національних законодавчих актах також відсутнє поняття «соціальна держава», не досить дослідженим залишається і питання про те, наскільки існуючі в тій чи іншій державі соціальні гарантії впливають на створення соціальної держави. В зв'язку із тим, що нині модель соціальної держави в

Україні законодавчо не закріплена, то тема наукової статті є досить актуальною, набуває не лише теоретичного, а й практичного значення.

**Метою** статті є дослідження соціальних гарантій як важливого елементу соціальної держави.

**Результати дослідження.** Слід зазначити, що значний внесок у дослідження соціальної держави зробили Ю. Хабермас [17] та К. Оффе [10], а також Ф. Фукуяма [16], П. Рабінович [12], Н. Батура [6], І. Яковюк [19], Н. Хома [18] та десятки інших як зарубіжних, так і вітчизняних вчених, які по-різному обґрунтовували феномен соціальної держави та її моделі.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасній Україні соціальна ситуація не зовсім відповідає уявленням про соціальну державу, а тому багато політиків і вчених досить скептично оцінюють можливості її побудови найближчим часом. Скорочення обсягу соціальних послуг і зниження рівня соціальних гарантій на фоні масової бідності, масового безробіття, різкого падіння рівня та якості життя більшості населення на перший план висувають подолання кризи, вирішення проблем виживання, особливо в умовах пандемії «COVID-19», а не досягнення стандартів соціального захисту, які властиві розвиненим країнам.

Конституційне визнання України соціальною державою передбачає створення потужного механізму реалізації соціальних гарантій та зобов'язань, які на себе взяла держава. Соціальні стандарти та гарантії є надзвичайно важливими для державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах, а також відповідних фінансових ресурсах. Вони дають змогу реалізувати стратегічну мету сучасної цивілізованої держави – забезпечити високі стандарти життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ та послуг [5]. В зв'язку із цим слід зауважити, що нормативно-правове закріплення таких соціальних прав не є показником їх реальності, адже в країнах із

недемократичним політичним режимом конституційні права і свободи громадян, в тому числі й соціальні, багато в чому були і є декларативними, ними не можна сповна скористатися.

В зв'язку із цим слід звернути увагу на існуючі підходи до тлумачення більш ширшого поняття – гарантій прав і свобод людини та громадянина. На сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття «гарантії». М. Матузов і О. Малько розглядають гарантії як систему соціально-економічних, політичних, юридичних, організаційних умов, засобів і способів, що створюють можливості для здійснення людиною своїх прав, свобод, інтересів [3, с. 275]. О. Кушніренко і Т. Слінько під гарантіями розуміють умови, прийоми, способи і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація прав та свобод [4, с. 123].

Ж. Пустовіт вважає, що гарантії прав і свобод людини та громадянина як загальне поняття є основними способами, засобами, за допомогою яких кожна особа має можливість реалізовувати свої права [11, с. 28]. Що стосується гарантій соціальних прав як поняття, то це є система засобів і способів, що дають можливість для захисту своїх прав на володіння, користування та розпорядження соціальними благами. На думку О. Новікової, соціальні гарантії держави – це «зобов'язання держави щодо підтримки життєзабезпечення особи на відносному рівні, необхідному для її виживання. Мета цих гарантій не дає змоги вийти на рівень нормального функціонування та розвитку людини, але дає змогу не допустити можливості фізичного її знищення» [14].

Більшість українських вчених соціальні гарантії розглядають як метод забезпечення з боку держави, задоволення різноманітних потреб громадян на рівні соціально визначених норм.

Поняття «соціальні гарантії» О. Мачульська розглядає у контексті соціального захисту населення, розуміючи його як сукупність економічних і правових гарантій, які забезпечують додержання найважливіших

соціальних прав громадян і досягнення соціально прийняттого рівня життя. В соціальний захист вона включає гарантії щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього приладного середовища, мінімальної оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини та функціонування держави [15, с. 26].

Безумовно, соціальні гарантії мають досить складну систему, структурними складовими якої можна вважати:

- гарантії в процесі виробництва (забезпеченість роботою тощо);
- гарантії в процесі розподілу (мінімальна зарплата, пенсія, стипендія, ті чи інші пільги, пов'язані зі змістом і характером праці);
- гарантії споживання (доступ до соціально мінімальних благ, благодійна допомога, дотації тощо).

Слід зазначити, що соціальні гарантії виникли при досягненні суспільством певного рівня економічного розвитку, свій подальший розвиток отримали з проголошенням теорії суспільного добробуту (обов'язку уряду взяти на себе матеріальне забезпечення людей, які неспроможні забезпечити собі належний рівень існування) і подальшого трансформування в соціальну державу. Втім розвиненість державних соціальних гарантій зумовлена не лише рівнем соціальних видатків в державі і її економічним розвитком. Мову потрібно вести не тільки про відсоток соціальних видатків у ВВП, а й про те, наскільки ефективною взагалі є соціальна політика держави, оскільки не завжди така політика є справедливою і значна частина коштів та інших пільг так і не доходить до тих людей, які цього найбільше потребують.

Досить складною в цьому сенсі є ситуація в Україні, в якій процес створення системи соціальних гарантій, стандартів та нормативів розпочався з прийняттям законів «Про прожитковий мінімум» [1] та «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [2]. На

сьогодні така національна система соціальних стандартів та гарантій поки що не створена.

Як видається така система соціальних стандартів повинна не тільки забезпечувати гідний рівень життя населення та відповідати європейським стандартам, а й поступове її запровадження окремо для кожної категорії населення, заклавши в основу розрахунку соціальної допомоги не прожитковий мінімум, як це визначено в чинних соціальних законах, а соціальні стандарти.

Важливе значення для реалізації права людини на соціальний захист має система юридичних гарантій, яка включає в себе гарантії як міжнародні, так і національні. В.А. Рудик під міжнародними гарантіями права на соціальний захист розуміє комплекс міжнародних стандартів у сфері соціального захисту та нормативно встановлений правозахисний механізм забезпечення прав людини в цій сфері. Національну систему юридичних гарантій він визначає через їх розподіл на чотири основні групи: нормативно-правові, організаційно-правові, процедурні та процесуальні гарантії, які в свою чергу, поділяються на різні види за різними критеріями [13, с. 11]. З цією думкою вченого можна погодитися, додавши, що дуже важливою національною гарантією забезпечення соціальних і економічних прав громадян є сама держава, а також право громадян на судовий захист, оскільки до суду можна оскаржити майже будь-які рішення та дії (чи бездіяльність) органів соціального захисту населення.

Важливою правовою гарантією захисту прав людини є відповідальність органів та посадових осіб за порушення соціально-економічних прав громадян, зокрема посилення такої відповідальності. На думку Н. Дуравкіної, чинне законодавство не дозволяє повною мірою забезпечити охорону і захист прав і свобод громадян, що сприяє розвитку різних негативних тенденцій, створює сприятливі умови для поглиблення



антисоціальних проявів і негативно впливає на процеси державотворення [7, с. 20].

Ми притримуємося думки, що стратегічною метою сучасної демократичної держави є забезпечення високих стандартів життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ і послуг. Реалізувати цю мету можливо саме через державні соціальні гарантії. У країнах із соціально орієнтованою ринковою економікою ця мета досягається, як зазначає О.П. Крентовська, через виконання двох завдань – забезпечення високих стимулів до продуктивної праці, що створює надійну базу для самозабезпечення населення, і функціонування ефективною системи соціального захисту як механізму управління соціальними ризиками [8, с. 3]. Погоджуючись із такими твердженнями, зазначимо, що в Україні до цього часу не склалася цілісна система державних соціальних гарантій, передусім через низький рівень доходів громадян від своєї трудової діяльності, а також через методологічні помилки управління в процесі формування, обґрунтування та реалізації державних соціальних гарантій» [18, с. 218].

Відсутність в Україні цілісної системи державних соціальних стандартів має в собі значні ризики. На сьогодні потребують трансформації форми реалізації державних соціальних гарантій, механізм їх надання. Існують небезпідставні підозри відносно тих громадян, які отримують соціальну допомогу від держави безпідставно, оскільки не потребують такої допомоги. Актуальним є і всебічне обґрунтування введення нових видів соціальної підтримки громадян з метою ліквідації безпритульності, крайніх форм бідності тощо. До значного ослаблення соціальної захищеності громадян і зниження рівня їх соціальної безпеки призвели і низькі рівні зарплат працівників, що різко впливає на сам мотиваційний механізм трудової активності працівника, здатного забезпечувати власний добробут.

Ситуація ускладнюється також і тим, що встановлена за радянських часів система соціальних гарантій є зовсім непридатною для умов ринкової економіки, а тому в кожній державі необхідно в стислі терміни створити таку систему соціальних гарантій, яка б відповідала вимогам демократичної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. А тому актуальною проблемою сьогодні є і розробка та розв'язання як теоретичних, так і практичних завдань створення такої системи.

Слід зазначити, що соціальні гарантії громадян України, як правило, забезпечується за рахунок бюджетних коштів держави. На серйозні проблеми, які накопичилися у використанні цих коштів, неодноразово звертали увагу українські вчені. Зокрема, Л.Є. Момотюк у своєму дисертаційному дослідженні [9, с. 3] вказує, що вимагає перегляду процес планування видатків та фінансування соціальних гарантій населення, упорядкування, визначення обсягу видатків бюджету на основі мінімальних державних соціальних стандартів послуг, розв'язання суперечностей, пов'язаних з функціонуванням делегованих державою повноважень органами місцевого самоврядування у сфері надання соціальних гарантій населенню, вдосконалення системи соціальних пільг, що надаються різним категоріям населення відповідно до чинного законодавства, розв'язання проблеми оцінки ефективності та результативності фінансування окремих соціальних програм.

Підтримуючи цю позицію вченої звертаємо увагу на ту обставину, що важливою проблемою формування системи соціальних гарантій слід вважати і пошук додаткових джерел їх фінансування, насамперед залучення позабюджетних коштів, в першу чергу загальнодержавного обов'язкового соціального страхування. Джерелами фінансування соціальних гарантій є кошти позабюджетних фінансових організацій, а саме недержавні пенсійні фонди, комерційні банки, страхові компанії, що працюють як фінансові посередники з надання громадянам соціальних

послуг. Завдання держави полягає в тому, щоб на законодавчому рівні створити сприятливі умови для їх функціонування, а також створити сприятливий інвестиційний клімат для поповнення їх фінансовими ресурсами.

**Висновки.** Таким чином можна зробити висновок про те, що конституційне визнання України соціальною державою (de-jure) повинно не тільки доповнюватися чіткими уявленнями про зміст концепції соціальної держави, особливості здійснюваної нею політики, моделі соціальної держави. Надзвичайно важливим є і сам механізм реалізації такої моделі de-facto, в тому числі і наявність реальних соціальних гарантій, як одного із елементів ефективності соціальної держави.

### Література

1. Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. №38. С. 348.
2. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. №48. С. 409
3. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Мантузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
4. О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. Навчальний посібник. Х.: Майдан, 2013. 330 с.
5. Баранова Н.П. Соціальні стандарти та соціальні гарантії в системі соціальної політики України. URL: [http://cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42:2010-06-13-21-56-&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27](http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=42:2010-06-13-21-56-&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27)
6. Батура Н.Ю. Політичні передумови та чинники становлення соціальної держави: автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.01. / Батура Наталія Юріївна. К., 2009. 20 с.

7. Дуравкіна Н.І Відповідальність як складова механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина // Юридична наука і практика. 2011. №2. С. 15-21.
8. Крентовська О.П. Управління державними соціальними гарантіями в Україні: автореф. дис. на наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Ольга Петрівна Крептовська. К., 2005. 20, [1] с.
9. Момотюк Л.Є. Державне фінансування соціальних гарантій населення України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.04.01. / Момотюк Людмила Євгеніївна. К., 2005. 18, [1] с.
10. Оффе К. Демократические институты и моральные ресурсы // Современная политическая теория. М.: Nota Bene, 2001. С. 204-240.
11. Пустовіт Ж. Поняття соціальних гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні // Право України. 2000. №3. С. 28-32.
12. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посіб. К.: ІСДО, 1995. 472 с.
13. Рудик В.А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 / Вікторія Анатоліївна Рудик. Х., 2007. 20, [1] с.
14. Соціально-економічна захищеність населення України: Зб. матеріалів, підготовлено до міжнародної науково-практичної конференції. К., 2001. 406 с.
15. Сташків Б. Поняття права соціального забезпечення // Право України. 2000. №5. С. 24-26.
16. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и сотворение благоденствия // Неприкосновенный запас. 2001. №2 (16).
17. Хабермас Ю. Кризис государства благосостояния и исчерпность утопической энергии // Политические работы. М.: Праксис, 2005. 368 с.

18. Хома Н.М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід: монографія. К.: Видавництво «Юридична думка», 2012. 592 с.
19. Яковюк І.В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Яковюк Іван Васильович. Х., 2000. 199 с.

### **References**

1. Zakon Ukrainy «Pro prozhytkovyy minimum» vid 15 lypnja 1999 r. Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 1999. N 38. S. 348.
2. Zakon Ukrainy «Pro derzhavni socialjni standarty ta derzhavni socialjni gharantiji» vid 5 zhovtnja 2000 r. // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2000. N 48. S. 409.
3. Teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy / pod red. N. I. Mantuzova i A.V. Malko. M.: Yurist, 1997. 672 s.
4. O.Gh. Kushnirenko, T.M. Slinjko. Navchalnyj posibnyk. Kh.: Majdan, 2013. 330 s.
5. Baranova N.P. Socialjni standarty ta socialjni gharantiji v systemi socialjnoji polityky Ukrainy. URL: [http://cpsr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42:2010-06-13-21-56-&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27](http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=42:2010-06-13-21-56-&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27)
6. Batura N.Ju. Politychni peredumovy ta chynnyky stanovlennja socialjnoji derzhavy: avtoref. dys. kand. polit. nauk: 23.00.01. / Batura Natalija Jurijivna. K., 2009. 20 s.
7. Duravkina N.I Vidpovidalnistj jak skladova mekhanizmu zabezpechennja prav i svobod ljudyny j ghromadjanyna // Jurydychna nauka i praktyka. 2011. N 2. S. 15-21.
8. Krentovsjka O.P. Upravlinnja derzhavnymy socialjnymy gharantijamy v Ukraini: avtoref. dys. na nauk. stupenja kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Oljgha Petrivna Kreptovsjka. K., 2005. 20, [1] s.

9. Momotjuk L.Je. Derzhavne finansuvannja socialjnykh gharantij naselennja Ukrainy: avtoref. dys. na zdobuttja nauk. stupenja kand. ekon. nauk: 08.04.01. / Momotjuk Ljudmyla Jevghenijivna. K., 2005. 18, [1] s.
10. Offe K. Demokraticheskie instituty i moralnye resursy. Sovremennaya politicheskaya teoriya. M.: Nota Bene, 2001. S. 204-240.
11. Pustovit Zh. Ponjattja socialjnykh gharantij prav i svobod ljudyny i ghromadjanyna v Ukraini // Pravo Ukrainy. 2000. N 3. S. 28-32.
12. Rabinovych P.M. Osnovy zaghaljnoji teoriji prava i derzhavy: navch. posib. K.: ISDO, 1995. 472 s.
13. Rudyk V.A. Jurydychni gharantiji prava ljudyny na socialjnyj zakhyst v Ukraini: avtoref. dys. na zdobuttja nauk. stupenja kand. juryd. nauk: 12.00.05 / Viktorija Anatolijivna Rudyk. Kh., 2007. 20, [1] s.
14. Socialjno-ekonomichna zakhyshhenistj naselennja Ukrainy: Zb. materialiv, pidgotovleno do mizhnarodnoji naukovy-praktychnoji konferenciji. K., 2001. 406 s.
15. Stashkiv B. Ponjattja prava socialjnogho zabezpechennja // Pravo Ukrainy. 2000. N 5. S. 24-26.
16. Fukuyama F. Doverie: sotsialnye dobrodeteli i sotvorenje blagodenstviya. Neprikosnovenny zasob. 2001. №2 (16).
17. Khabermas Yu. Krizis gosudarstva blagosostoyaniya i ischerpnost utopicheskoy energii // Politicheskie raboty. M.: Praksis, 2005. 368 s.
18. Khoma N.M. Modeli socialjnoji derzhavy: svitovyj ta ukrainijskyj dosvid: monohrafija. K.: Vydavnytvo «Jurydychna dumka», 2012. 592 s.
19. Jakovjuk I.V. Socialjna derzhava: pytannja teoriji i shljakhy jiji stanovlennja: dys. kand. juryd. nauk: 12.00.01 / Jakovjuk Ivan Vasylyjovych. Kh., 2000. 199 s.