

<sup>5</sup> Горшунов Д. Н. Математические системы в исследовании системы права / Д. Н. Горшунов // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – Т. 150. – № 5. – С. 27–28.

<sup>6</sup> Тиунова Л. Б. Системный анализ в исследовании права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Л., 1985. – С. 8.

<sup>7</sup> Федоренко В. Л. Особенности, методология и основные методы исследований системы конституционного права Украины / В. Л. Федоренко // Юрист-Правоведъ. – 2010. – № 2. – С. 91.

<sup>8</sup> Новейший словарь иностранных слов и выражений. – Мн.: Современный литератор, 2007. – С. 211.

<sup>9</sup> Пономаренко Е. В. Теория права: актуальные проблемы методов исследования / Е. В. Пономаренко // Вестник Тюменского государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 129.

### Резюме

Стаття присвячена аналізу методів дослідження гарантій прав місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** методологія наукового дослідження, методи дослідження, загальнонаукові методи, гарантії прав місцевого самоврядування.

### Резюме

Статья посвящена анализу методов исследования гарантий прав местного самоуправления.

**Ключевые слова:** методология научного исследования, методы исследования, Общенаучные методы, гарантии прав местного самоуправления.

### Summary

The article is devoted analyzes the research methods guarantees the rights of local government.

**Key words:** methodology of scientific research, research methods, General scientific methods, guarantee the rights of local government.

Отримано 4.10.2012

## Г. В. ЗАДОРЖНЯ, Ю. А. ЗАДОРЖНИЙ

*Галина Володимирівна Задорожня, кандидат юридичних наук, професор Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного;*

*Юрій Анатолійович Задорожний, кандидат юридичних наук, декан юридичного факультету Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного*

## ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Актуальність та важливість дослідження правового змісту соціальних прав людини, механізмів їх реалізації, а також гарантій забезпечення цих прав зумовлена багатьма чинниками. До них можна віднести: теоретичну невизначеність сутності соціальних прав людини; відсутність чітко визначених як теоретичних, так і законодавчих гарантій забезпечення соціальних прав; значну декларативність соціальних прав, закріплених у нормативних актах України; мінімальну забезпеченість соціальних прав економічними чинниками тощо.

До того ж науковці, політики і практики мають дійти консенсусу стосовно вироблення оптимального балансу дій держави щодо забезпечення нею добровільно взятих на себе соціальних зобов'язань перед людиною та необхідністю оптимізації соціальних видатків з державного бюджету, що є об'єктивно вимушеним кроком України, зважаючи на економічні можливості держави та невисокий рівень соціального забезпечення наших громадян. Пошук відповіді на поставлені питання становитиме *мету цієї публікації*.

**Законодавство про основи соціальної політики України.** За двадцять років незалежності в Україні було прийнято понад сто законів, які встановлюють, регулюють та охороняють відносини, пов'язані з питаннями соціального забезпечення та їх гарантіями. Ними є Закони України «Про зайнятість населення» від 1 березня 1991 р., «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1999 р., «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р., «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 р., «Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати» від 20 жовтня 2009 р. та ін.

Прийняття значної кількості нормативно-правових актів у сфері соціальних відносин зумовлене такими чинниками, як: а) необхідність вироблення власної політики держави у сфері соціальних відносин, яка була б зорієнтована на сучасний стан розвитку економіки держави; б) відсутність цілісної науково обгрунтованої

концепції соціальної політики держави, що стало причиною зростання кількості нормативно-правових актів, предметом правового регулювання яких іноді були одні й ті самі питання; в) низька якість підготовки соціальних законопроектів, в результаті чого виникла потреба вносити численні зміни до відповідних законів; г) політична нестабільність у державі, яка зазвичай призводить до прийняття популістських, так званих «передвиборчих» законів соціального спрямування, внаслідок чого створюється прецедент економічно необґрунтованого розширення юридичних гарантій соціального забезпечення. Відтак, прийняття значної кількості соціальних законів не завжди є передумовою повноцінного захисту соціальних прав та гарантій громадян у державі, а натомість може лише ускладнювати процедуру їх реалізації.

*Президент України як гарант соціальних прав і свобод людини і громадянина.* У Конституції України закріплено, що людина є найвищою соціальною цінністю в Україні; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, а їх зміст та обсяг при прийнятті нових законів або внесенні до них змін не може бути звужений (статті 3, 21, 22 Конституції України).

Президент України, виступаючи гарантом дотримання прав і свобод людини, в тому числі й соціальних прав, зобов'язаний за будь-яких обставин діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Отож спробуємо проаналізувати функціональні можливості глави держави під кутом зору його юридичних можливостей у сфері захисту соціальних прав і свобод людини та громадянина. Так, глава держави в Україні:

а) очолює виконавчу владу, що дає йому можливість не тільки здійснювати кадрову політику в цій сфері державної влади, зокрема призначати за певною процедурою на посади Прем'єр-міністра України, членів уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах, а й здійснювати інституційну функцію, тобто утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади тощо. Враховуючи те, що уряд, відповідно до вимог Конституції України (пункти 2, 4 ст. 116) зобов'язаний вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, розробляти та здійснювати програми соціально-економічного розвитку держави, Президент України має юридичну можливість безпосередньо спрямовувати і координувати соціальну політику держави;

б) уповноважений скасовувати акти уряду України та акти Ради міністрів АРК, в тому числі із соціальних питань;

в) наділений правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, тому має можливість ініціювати прийняття соціально орієнтованих законів;

г) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, які не відповідають соціальній політиці держави, не забезпечують соціальні потреби людини і громадянина;

г) має право звернутися до Конституційного Суду України з питанням про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів органів державної влади з соціальних питань тощо.

Таким чином, наведений перелік повноважень глави держави у сфері здійснення соціальної політики, незважаючи на те, що він не є вичерпним, дає підстави стверджувати про наявність у Президента України реальних повноважень у сфері здійснення соціальної політики держави, що узгоджується з його правовим статусом як гаранта дотримання прав і свобод людини, визначеними у частині 2 ст. 102 Конституції України.

*Закон про Державний бюджет України як джерело фінансування соціальних витрат.* Основним фінансовим документом держави на кожний поточний рік є Закон про Державний бюджет України. Предметом його правового регулювання відповідно до положень ст. 95 Конституції України є визначення видатків держави на загальносуспільні потреби (в тому числі й соціальні), розміру і цільового спрямування цих видатків. Конституцією України окреслено коло питань, якими обмежується предмет правового регулювання Закону про Державний бюджет України. Це означає, що через своє спеціальне призначення цей закон не може регулювати відносини в інших сферах суспільного життя. Однак практика застосування Закону про Державний бюджет засвідчує, що його нормами вносяться суттєві зміни до інших спеціальних законів України.

Внесення змін основним фінансовим законом України до інших законів, у тому числі й соціальних, здійснюється через:

а) зупинення дії окремих положень законів, які визначають, закріплюють і гарантують певні соціальні виплати та пільги окремим категоріям громадян;

б) наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями регулювати розміри соціальних виплат, які визначаються у співвідношенні до розміру мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Така практика в Україні має місце, незважаючи на те, що Кабінет Міністрів України, як орган виконавчої влади, уповноважений приймати на розвиток існуючих законів нормативно-правові акти підзаконного характеру. Очевидним є те, що уряд не може вносити зміни до законів, які мають вищу юридичну силу щодо його постанов та розпоряджень, оскільки це суперечить правовій природі правових актів різної юридичної сили і порушує принцип їх системності.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України. Зазначена юридична процедура перебуває в органічному зв'язку із скасуванням

законів, внесенням до них змін та доповнень. Отже, у такому випадку Законом про Державний бюджет України фактично припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняється дія механізму реалізації конституційних соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002; справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій від 1 грудня 2004 р. № 20-рп/2004; справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005; справа про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 та ін.).

Правова позиція Конституційного Суду України у цих рішеннях зводиться до того, що **зупинення дії** положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України. Статтею 64 Конституції України закріплено, що такі випадки можуть мати місце в умовах воєнного або надзвичайного стану. Дійсно, за таких обставин Основний Закон допускає встановлення окремих обмежень прав і свобод людини із зазначенням строку їх дії. Конституція України містить також перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин; це право на життя, право на зміну громадянства, право на правову допомогу та ін.

Вочевидь дослідження питання соціальних прав і свобод громадян України буде неповним, якщо ми залишимо поза увагою рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 р. № 20-рп, яким було визнано пункт 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 р. таким, що відповідає Конституції України (є конституційним). Наведеним пунктом закону про Державний бюджет на 2011 р. було внесено зміни до низки соціальних законів, за якими соціальні виплати певним категоріям громадян України мають застосовуватися в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.

Зважаючи на те, що єдиний орган конституційної юрисдикції неодноразово ухвалював рішення щодо неконституційності норм закону про Державний бюджет, які зупиняли виконання інших соціальних законів, рішення Суду від 26 грудня 2011 р., нібито вибивається із загальної канви його попередніх правових позицій. Відтак, постає питання: чи дійсно це так.

Системний аналіз законів про Державний бюджет України попередніх років показав, що нормами цих законів **зупинялася** дія соціальних норм, а це, як наслідок, призводило до фактичного скасування пільг, компенсацій та допомоги певним категоріям громадян. Натомість Закон України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», на відміну від законів про державний бюджет попередніх років, **не зупиняв дію** інших соціальних законів, а лише встановив механізм їх реалізації. Тобто соціальні виплати певним категоріям громадян України, визначеним Законами України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про соціальний захист дітей війни», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік.

Конституційний Суд України зауважив, що невід'ємною складовою здійснення правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення є визначення правового механізму та державних органів, на які покладаються обов'язки виконання соціальної політики держави. Одним із таких органів і є Кабінет Міністрів України, який зобов'язаний забезпечувати реалізацію встановлених законами України соціальних прав громадян, що узгоджується з функціями Уряду, визначеними в пунктах 2, 3 ст. 116 Конституції України. Відтак, механізм реалізації соціальних прав може бути змінений державою з метою збереження балансу економічних інтересів усього суспільства. Отже, пунктом 4 розділу VII Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 р. не зупинялася дія соціальних норм окремих законів, а тому не йшлося й про скасування соціальних пільг.

**Пенсійне забезпечення як вид соціальних гарантій.** Відомо, що інститут пенсійних виплат – одне із найкращих соціально-правових надбань людства. Розрізняють три основні форми (моделі) пенсійного забезпечення, які гарантують високий рівень пенсійного забезпечення громадян у державі:

а) *романо-германська*, яка полягає у системі соціального страхування з частковим відрахуванням внесків роботодавцями і працюючими;

б) *англосаксонська*, за якої держава забезпечує гарантований соціальний захист не для всіх осіб, а лише для тих, які є найбільш уразливими;

в) *скандинавська*, що ґрунтується на забезпеченні базового рівня соціального захисту громадян за рахунок бюджетних коштів (як місцевих, так і державних), акумульованих через прогресивну систему оподаткування тих, хто працює.

В Україні триває системне реформування пенсійної галузі з вибіркоким застосуванням досвіду інших держав. Так, у ході пенсійної реформи спостерігаються тенденції, характерні для англосаксонської моделі: підтримка окремих категорій населення; має місце центристський підхід до надання державних послуг і тяжіння до соціального планування шляхом запровадження програмно-цільового способу формування консолідованого бюджету, що є характерним для романо-германської моделі; відбувається орієнтація на соціальну інтеграцію, що властиво скандинавській моделі<sup>1</sup>.

Громадяни України відповідно до положень частини 3 ст. 46 Основного Закону мають право на пенсії, що є основним джерелом існування та мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Конституційний Суд України у Рішенні від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) визначив: «... конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачають за змістом статей 1, 3, 6 (частина друга), 8, 19 (частина друга), 22, 23, 24 (частина перша) Основного Закону України правові гарантії, правову визначеність і пов'язану з ними передбачуваність законодавчої політики у сфері пенсійного забезпечення, необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано» (абзац третій пункту 4 мотивувальної частини рішення)<sup>2</sup>. Відтак, Конституційний Суд України у своїй діяльності стоїть на позиціях соціального захисту громадян України.

*Ревізія соціальних гарантій в умовах перманентної економічної кризи.* Кризові явища, які з 2008 р. охопили світову економіку, на жаль, не оминули й Україну. Підвищення та забезпечення соціальних гарантій, збільшення видатків на розвиток соціальної сфери стали непосильним тягарем в умовах тривалої післякризової реабілітації економіки нашої держави. З одного боку, держава добровільно взяла на себе певні соціальні зобов'язання, виконання і дотримання яких є обов'язком України як соціально орієнтованої держави, проте, з іншого, – соціальні виплати та гарантії мають ґрунтуватися не тільки і не стільки на бажанні держави, в особі відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а насамперед на об'єктивній економічно обґрунтованій основі.

У статті 22 Загальної декларації прав людини зазначено, що кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях відповідно до структури і ресурсів кожної держави. Право на соціальне забезпечення, на відміну від основних класичних прав, нерозривно пов'язане з економічним розвитком та добробутом держави і не може бути реалізованим без відповідного фінансового забезпечення. Отже, необхідно переосмислити правову основу соціальних гарантій під кутом економічних можливостей держави. Порушені питання, як вбачається із практики національних конституційних судів та Європейського суду з прав людини, актуальні не тільки для України, а й для багатьох інших держав європейського простору.

Так, показовим є рішення Європейського суду з прав людини від 9 жовтня 1979 р. у справі «Ейрі проти Ірландії», де зазначено, що «реалізація соціальних та економічних прав здебільшого залежить від ситуації, особливо фінансової, яка склалася в державі». Крім того, Європейський суд з прав людини, приймаючи рішення у контексті загально визнаних вимог міжнародного права щодо соціального забезпечення громадян у справі «Кечко проти України» від 8 листопада 2005 р. наголосив, що в межах свободи своїх дій держава може визначати, які надбавки виплачувати своїм працівникам з державного бюджету. Держава може запроваджувати, призупиняти чи завершити виплату таких надбавок, вносячи певні зміни в законодавство. Однак, якщо чинне правове положення передбачає виплату надбавок і дотримано всіх вимог, необхідних для цього, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти у цих виплатах, доки ці положення є чинними.

Таким чином, оцінка співвідношення цілей державної політики та питань соціального забезпечення і гарантування статусу окремих категорій громадян дає підстави зробити припущення онами соціальні зобов'язання, взяті на себе державою, можуть бути тимчасово змінені чи призупинені. Проте за таких змін, які приймаються виключно шляхом ухвалення відповідного закону, життєвий рівень громадян не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина третя ст. 46 Конституції України).

<sup>1</sup> Новіков В. М. Соціальна держава, роль і функції у ринковій економіці / В. М. Новіков. – Інститут економіки України. – Доповідна записка, 2002. – С. 3.

<sup>2</sup> Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2005 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 175–189.

#### Резюме

У статті досліджено теоретичні і практичні питання забезпечення соціальних прав людини. Зроблено висновок, що соціальні зобов'язання держави можуть бути тимчасово змінені чи призупинені виключно шляхом ухвалення відповідного закону, проте життєвий рівень громадян не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму.

**Ключові слова:** соціальні права, прожитковий мінімум, державний бюджет.

#### Резюме

В статье исследованы теоретические и практические вопросы обеспечения социальных прав человека. Сделан вывод, что социальные обязательства государства могут быть временно изменены или приостановлены исключительно путем принятия соответствующего закона, однако жизненный уровень граждан не может быть ниже от установленного законом прожиточного минимума.

**Ключевые слова:** социальные права, прожиточный минимум, государственный бюджет.

Summary

In the article investigational theoretical and practical questions of providing of social human rights. A conclusion is done, that the social obligations of the state can be temporally changed or halted exceptionally by passing a proper act, however much a standard of life of citizens can be below from the living wage set a law

**Key words:** social rights, living wage, the state budget

Отримано 25.07.2012

**Г. В. ПАДАЛКО**

*Геннадій Вадимович Падалко, кандидат юридичних наук, доцент Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ СЛУЖБИ  
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною парадигми функціонування інститутів публічної влади. Перехід до нової управлінської практики держави вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, що мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відображено в ряді нормативно-правових актів України.

В умовах політико-правової модернізації України функціональна роль служби в органах місцевого самоврядування об'єктивно зростає, що пов'язано з пошуком та визначенням оптимальної моделі дієздатного місцевого самоврядування в процесі здійснення в Україні муніципальної реформи. Разом з тим, важливою проблемою сьогодення є недосконалість нормативно-правового і, перш за все, законодавчого регулювання муніципально-службових відносин, що актуалізує та зумовлює об'єктивну необхідність глибокого системного теоретичного дослідження служби в органах місцевого самоврядування, її сутності, правової природи, взаємин із інститутом державної служби, що склалися як в рамках наявних нормативних установлень, так і в результаті практичної організації і діяльності їх співпраці в рамках територіальної громади.

Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, О. І. Бедний, Я. В. Бережницький, В. І. Борденюк, І. П. Бутко, Ю. В. Делія, Б. В. Калиновський, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, С. В. Маліков, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Л. В. Шинкарь та ін.

Водночас системне дослідження правових проблем служби в органах місцевого самоврядування в національній науці поки що відсутнє. Стан правового регулювання та практики організації служби в органах місцевого самоврядування зумовлюють необхідність здійснення цього дослідження в контексті наукового забезпечення реформ в Україні.

Сьогодні в Україні відбуваються динамічні соціально-економічні, політичні, культурні, національні, демографічні, інформаційні та інші процеси, які вирішальним чином позначаються на змінах у правовій сфері. Слідом за змінами в характері суспільних відносин модифікується й юридична форма, усі її складники. Одним із найбільш складних і найменш досліджених виступає такий елемент цієї форми, як правовий режим. На наш погляд, саме через визначення особливостей правового режиму служби в органах місцевого самоврядування, розкриття його складових, можна оптимальною мірою дослідити основні муніципально-правові характеристики даного інституту.

Сучасні умови формування місцевого самоврядування та його інститутів в Україні (у т. ч. й служби в органах місцевого самоврядування) об'єктивно вимагають оновлених правових режимів, зв'язаних з реформуванням публічно-правових інститутів, з появою незвичних для національної правової системи суб'єктів і об'єктів права, переорієнтацією на досконаліші методи правового регламентування, зміною пріоритетів у системі юридичних засобів і цінностей. Зміна, корегування або заміна тих чи інших режимів пов'язані із процесами демократизації суспільного життя, удосконаленням системи публічного управління, посиленням механізмів захисту прав громадян, необхідністю приведення законодавства відповідно до потреб міжнародних стандартів.

В останній час правовий режим виступає однією з найбільш вживаних категорій юридичної науки<sup>1</sup>. Вона широко використовується у законодавчих актах України та набуває через це нормативного значення. Науковий розробки, з'ясування особливостей юридичного регулювання певної ділянки діяльності, особливо якщо умов якщо ця діяльність має чітко визначений об'єкт, здійснюється у контексті вивчення правового режиму даного об'єкта чи виду діяльності.