



УДК 342.553:(347.440:364.4)(477)

К. Кулі-Іванченко,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ – ОСНОВА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ

Термін «законодавство» в доктринальній літературі не має усталеного значення.

З одного боку, на думку професора А.Р. Крусян, до розуміння конституційного законодавства варто підходити з вузької позиції, включаючи до його змісту тільки закони, що містять конституційно-правові норми й мають вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів [6, с. 122].

Дійсно, видається цілком логічним уважати законодавство (походить від слова «закон») сукупністю законів, оскільки закони в Україні, відповідно до ст. 75 Конституції України, можуть прийматися єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України (або українським народом на всеукраїнському референдумі).

З іншого боку, у найширшому розумінні законодавство – це система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів інших центральних органів виконавчої влади, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій. До законодавства за такого підходу належать також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [12, с. 499].

Зважаючи на включення до національного законодавства чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, згідно зі ст. 9 Конституції України, варто визнати, що Основний Закон України закріплює найширше розуміння терміна «національне законодавство».

Так само Конституційний Суд України, надаючи тлумачення терміна «законодавство», зазначив, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України [2], тобто Конституційний Суд України також виходить із широкого розуміння терміна «законодавство».

У дослідженні вбачається доцільним підтримати найширше розуміння категорії «законодавство», тому що нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій також є складником законодавства, оскільки вони приймаються відповідно до Конституції й законів України та не можуть їм суперечити, інакше вони можуть бути скасованими з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України.

Отже, законодавство про соціальне замовлення охоплює Конституцію України й низку законів України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Конституція України як Основний Закон містить значну кількість норм,



на яких ґрунтується впровадження соціального замовлення. Ці норми конкретизовано в чинному законодавстві, акти якого мають відповідати не тільки Основному Закону, а й міжнародним договорам України.

Так, Конституція України заклала такі важливі для соціального замовлення засади, як проголошення України соціальною державою (ст. 1), визнання людини найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3), соціальна спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13) тощо [1]. При цьому соціальною може бути лише та держава, яка має високий рівень економічного розвитку, причому в структурі економіки має бути враховано соціальну орієнтацію держави [7, с. 418].

На думку професора В.М. Шаповала, «соціальна держава – це характеристика сучасної держави, за смислом якої державну діяльність має бути спрямовано на створення реальних стандартів матеріального добробуту, освіти, охорони здоров'я тощо і забезпечення таких стандартів для всіх громадян (індивідів), а також на мінімізацію фактичної соціальної нерівності з її економічними наслідками та створення системи соціальної підтримки (захисту) тих, хто цього потребує» [11].

Підтримуючи цю позицію, варто підкреслити, що соціальна держава – це держава з високим рівнем соціального захисту громадян, підтримки незахищених верств населення та надання їм соціальних послуг відповідно до міжнародних стандартів якості. В Україні нині відбувається процес реформування всіх сфер життєдіяльності держави й суспільства, у т. ч. соціальної сфери. Завдяки впровадженню соціального замовлення вона може стати дійсно соціальною державою, адже сутність соціального замовлення полягає в задоволенні соціальних потреб людей (і понад усе тих людей, які опинилися в складних життєвих умовах і самотійно впоратися із цим не можуть).

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 25 січня 2012 р. № 3-рп/12

(далі – Рішення), основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності й відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї [3]. Як влучно зазначив із цього приводу Б.А. Пережняк, «характерною рисою соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство у цій сфері покликано забезпечити естетичне і моральне виховання людини, її навчання, задоволення соціально-культурних потреб» [8, с. 59].

Виходячи із цього, видається, що сутність соціальної держави полягає в забезпеченні людини всіма необхідними механізмами для реалізації її соціальних, культурних та економічних прав, щоб забезпечити собі та своїй родині достатній життєвий рівень, а якщо людина за певних обставин самотійно не може цього досягти, держава надає їй соціальну допомогу. І тому соціальне замовлення є важливою складовою частиною соціальної держави.

У пункті 1 резолютивної частини Рішення Конституційний Суд України зазначив, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо та неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами й територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України [3]. У цьому разі викликає сумнів словосполучення «виходячи з фінансових можливостей держави», оскільки вбачається, що проект Державного бюджету України завжди повинен розроблятися з урахуванням фінансових можливостей держави. До того ж, про-



голосивши Україну соціальною державою, навіть якщо ця норма вважається нормою-метою або програмним положенням [9, с. 70], все одно поступово держава в особі органів державної влади повинна створювати нові законодавчі умови й механізми фінансування для реалізації цієї норми.

Із цього приводу слушною видається думка судді Конституційного Суду України М.А. Маркуш, відповідно до якої за змістом витлумачених статей Конституції України жодна з них не містить положення про те, що обов'язок держави у сфері соціального захисту має визначатися фінансовими можливостями держави. Указаним тлумаченням Конституційним Судом України створено нову норму, якою пріоритетом у соціальній сфері встановлено не виконання обов'язків держави перед громадянином, а її фінансові можливості. Така правова позиція Конституційного Суду України суперечить раніше викладеним ним правовим позиціям, якими пріоритетом визнавалися не фінансові можливості держави, а її обов'язок забезпечувати конституційні права та гарантії громадян [4].

На думку А.Р. Крусян, соціальна держава – це держава, політика якої має пріоритетну соціальну спрямованість, що виражається в обслуговуванні державою громадянського суспільства – асоціації вільних і рівноправних людей і їхніх асоційованих формувань, у забезпеченні державою прав і свобод людини, їх гарантій, що є умовою формування системи конституціоналізму [6, с. 198].

Погоджуючись із думкою автора, що дійсно держава зобов'язана обслуговувати громадянське суспільство, тобто держава в особі органів державної влади повинна надавати послуги членам громадянського суспільства, хотілося б наголосити на тому, що, на жаль, у реальності ситуація складається дещо інакше. Наприклад, в Україні, яка за Конституцією є соціальною державою, рівень обслуговування органа-

ми державної влади людей є досить низьким. До того ж зазвичай народні депутати України, які повинні представляти й відстоювати в Парламенті інтереси народу, звертаються до людей і прислуховуються до їхніх думок тільки в період передвиборчої кампанії або в результаті масових акцій протесту (наприклад, Помаранчева революція – 2004 р., Євромайдан – 2013 р.).

У науково-практичному коментарі Конституції України соціальною вважається така держава, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру та злагоди в суспільстві, надає на субсидіарних засадах соціальну допомогу індивідам і громадянам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя [5, с. 11].

Принципово важливим є визнання людини соціальною цінністю, адже це означає, що людина є цінністю не тільки для самої себе, а й для всього суспільства. Усі інші соціальні цінності мають бути підпорядковані, субординовані цінності людині [5, с. 19].

Видається, що саме ці положення стали своєрідним поштовхом для впровадження соціального замовлення в Україні, оскільки вони проголосили Україну соціальною державою, основними критеріями якої є «наддержавний характер» місця людини, її природних прав і свобод у такій країні (а не так, як було за радянських часів, коли інтереси людини вважалися нижчими за інтереси держави та коли держава визначала обсяг прав і свобод людини, часто ігноруючи природні права), і перехід від планової економіки до соціальної ринкової економіки. До того ж соціальна держава покликана забезпечувати соціальний захист населення, надавати соціальні послуги, особливо незахищеним верствам населення (сиротам, інвалідам та ін.), підтримувати достатній життєвий рівень її громадян. Тому слушною є думка К.Ф. Черкашиної щодо того, що



розроблення механізму соціального замовлення є невід'ємною складовою частиною розвитку соціальної сфери держави [10].

Соціальне замовлення як організаційно-правовий механізм вирішення соціальних проблем здійснюється, як правило, на підставі цільових соціальних програм (соціальних проектів), які є складниками комплексних програм соціально-економічного розвитку регіонів.

Конституція України також заклала засади для розробки Кабінетом Міністрів України та затвердження Верховною Радою України загальнодержавних програм соціального розвитку України (п. 6 ст. 85, п. 4 ст. 116), виконання місцевими державними адміністраціями державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку (п. 3 ст. 119), затвердження територіальними громадами села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування програм соціально-економічного й культурного розвитку (ч. 1 ст. 143) [1].

Підсумовуючи зазначене, варто підкреслити, що Конституція України містить низку таких важливих для соціального замовлення положень, як проголошення України соціальною державою та зарахування до компетенції органів публічної влади питань соціального розвитку. Основний Закон також на Верховну Раду покладає розробку, на Кабінет Міністрів – затвердження загальнодержавних програм соціального розвитку України, а на місцеві державні адміністрації – виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Він також зараховує до відання територіальних громад сіл, селищ, міст чи їхніх представницьких органів затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку.

Ключові слова: Конституція, законодавство, соціальна держава, соціальна цінність, соціальне замовлення, соціальні послуги.

Статтю присвячено характеристиці окремих норм Конституції України, що становлять базові засади для правового регулювання соціального замовлення. Так, Конституція України містить такі важливі для соціального замовлення положення, як проголошення України соціальною державою й визнання людини найвищою соціальною цінністю. Ці норми конкретизовано в чинному законодавстві, акти якого мають відповідати не тільки Основному Закону, а й міжнародним договорам України.

Статья посвящена характеристике отдельных норм Конституции Украины, которые являются основой для правового регулирования социального заказа. Так, Конституция Украины содержит такие важные для социального заказа положения, как провозглашение Украины социальным государством и признание человека высшей социальной ценностью. Эти нормы конкретизированы в действующем законодательстве, акты которого должны соответствовать не только Основному Закону, но и международным договорам Украины.

The article is dedicated to characterization of certain provisions of the Constitution of Ukraine forming the basis for legal regulation of social order. The Constitution of Ukraine includes such provisions that are important in terms of social order as declaration of Ukraine as a social state and recognition of a human as the highest social value. These provisions are specified in the effective legislation, acts of which must comply not only with the Fundamental Law but also with international treaties signed by Ukraine.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 р. № 18-рп у



справі про молодіжні організації // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.

3. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/12 у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=168063>.

4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=168695>.

5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.) О.В. Петришин (від. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Х. : Право, 2012. – 1128 с.

6. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : [монографія] / А.Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.

7. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс : [учебник] / под ред. Ю.Н. Оборотова. – О. : Феникс, 2011. – 436 с.

8. Пережняк Б.А. Законодавче забезпечення розбудови в соціально-культурній (духовній) сфері / Б.А. Пережняк // Юридичний вісник. – 2011. – № 4. – С. 59–63.

9. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данильчан та ін.] ; за ред. акад. НАН України В.Я. Тація, акад. АПрН України Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

10. Черкашина К. Становлення та розвиток механізму соціального замовлення на місцевому рівні / К. Черкашина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12ckozmr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12ckozmr.pdf).

11. Шаповал В. Конституційна категорія соціальної держави / В. Шаповал // Право України. – 2004. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : LawSchool.lviv.ua.

12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).

