

УДК 349.3

**Орест Раневич,***аспірант кафедри соціального права  
юридичного факультету  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## ПРО ВИКОРИСТАННЯ ТЕРМІНІВ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» І «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ» В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ УКРАЇНИ

*У статті досліджуються такі конституційно-правові категорії, як соціальний захист і соціальне забезпечення, що посідають пріоритетне місце в системі соціальних прав громадян. Висвітлене оперування цими термінами в законодавстві України та проблеми їх змістовного тлумачення і співвідношення, що сприяло висуванню низки пропозицій щодо відмінностей права на соціальний захист від права на соціальне забезпечення.*

**Ключові слова:** соціальне право, конституційні засади, право соціального забезпечення, норми соціального захисту.

**Постановка проблеми.** Конституційні засади соціальної й правової держави реалізуються в тому, що права й свободи людини та їх гарантії визначають її зміст і спрямованість діяльності. При цьому держава відповідає перед людиною за свою діяльність і зобов'язується утверджувати й забезпечувати їй відповідні права й свободи.

До основних соціальних прав, що знайшли своє закріплення на конституційному рівні та гарантуються державою, належить і право на соціальний захист. Про нього йдеться, зокрема, у ст. 46 Конституції України. Це право відображене також у низці законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів.

За своїм змістовим наповненням право громадян на соціальний захист включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Важливою особливістю сучасного права на соціальний захист є те, що воно вперше, починаючи з 1996 р., проголошене на найвищому рівні правового регулювання. Але навіть попри те, що Конституція УРСР від 1978 р. не містила норми про право на соціальний захист, останнє активно впроваджувалося в тогочасному законодавстві та формувало свій правовий зміст, де яскраво проявилися його особливості та відмінності від тодішнього права на матеріальне забезпечення.

Наукові дослідження проблеми становлення таких конституційно-правових категорій, як соціальний захист і соціальне забезпечення, здійснені працях Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, В.В. Жернакова, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, С.М. Синчук, І.М. Сироти та інших. При цьому досліджувані правові феномени не мають широкого наукового опрацювання в контексті їх законодавчого використання, а тому становлять інтерес для науки права соціального забезпечення.

**Мета статті** полягає в з'ясуванні теоретичних і практичних питань запровадження й використання термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» в нормативно-правових актах нашої держави, характеристикі формування їхнього змісту й обсягу, а також у виявленні співвідношення відповідних правових категорій у вітчизняній системі права.

**Виклад основного матеріалу.** Утілення права на соціальний захист у законодавство відбувається з моменту здобуття Україною незалежності. Нормативно-правові акти, які на той час містили приписи щодо соціального захисту та забезпечували правове регулювання відносин у різних сферах суспільного життя, мали неоднакову правову приналежність і стосувалися широкого кола правовідносин.

Наглядним прикладом тут може бути Державна програма організації натуральної та грошової допомоги малозабезпеченим верствам населення, яка була схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 1992 р. і регламентувала питання посилення соціального захисту малозабезпечених громадян в умовах розвитку ринкових відносин і проведення заходів щодо лібералізації цін. Соціальний захист осіб у межах цієї Державної програми здійснювався в напрямках надання натуральної допомоги малозабезпеченим громадянам, насамперед непрацездатним самотнім і престарілим громадянам, інвалідам, а також багатодітним і неповним сім'ям, які гостро потребували натуральної допомоги [5].

Норми про соціальний захист містилися і в Указі Президента України «Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін» від 27 грудня 1991 р. Тут, зокрема, на нормативно-правовому рівні широко використовувалися маловживані на той час такі правові категорії, як соціальний захист, соціальне забезпечення та соціальне обслуговування.

Не менш активно здійснювалося запровадження в правову сферу нашої держави тер-

міна «соціальний захист» на рівні щорічних державних програм зайнятості населення, які схвалювалися Кабінетом Міністрів України та передбачали (поряд із сприянням зайнятості населення, запобіганням масовому безробіттю) також забезпечення соціального захисту громадян.

Важливо наголосити, що соціальний захист як самостійна правова категорія отримала своє втілення й у законах України. Зокрема, основи соціального захисту й соціальних гарантій для населення Української РСР під час переходу до ринкової економіки були закладені в Законі України «Про мінімальний споживчий бюджет» від 03 липня 1991 р., а низка законів, ухвалених на той час, стосувалася соціального захисту окремих категорій громадян (осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ВІЛ-інфікованих людей тощо). Отже, попри відсутність конституційно-правових приписів правовідносини соціального захисту громадян мали місце й активно запроваджувалися в тогочасну публічно-правову практику поряд із правовідносинами соціального забезпечення громадян.

До ухвалення Конституції України 1996 р. правові терміни «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» містилися в різних законодавчих актах і зазвичай не розмежовувалися законодавцем, однаковою мірою стосувалися соціальної сфери діяльності держави, а суспільні відносини, які належали до предмета їх правового регулювання, були спрямовані на соціальну підтримку незахищених верств громадян. І лише закріплення у ст. 46 Основного Закону права громадян на соціальний захист поставило перед науковцями проблему розмежування соціального захисту від соціального забезпечення. Приводом стало використання в згаданій нормі права громадян на соціальний захист, яке включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, утрати годувальника, у разі безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [2]. Отже, право на соціальний захист було визнане пріоритетним серед соціальних прав громадян, що гарантуються державою на конституційному рівні, а право на соціальне забезпечення стало його структурним елементом.

Цікаво, що вітчизняна практика конституційно-правового регулювання відносин соціального захисту дещо відрізняється від наявної в деяких зарубіжних країнах. Конституція України, наприклад, відзначається закріпленням системи соціального захисту людини й громадянина. Видається, що це свідчить про наявність більш сучасного та прогресивного конституційно-правового регулювання правовідносин соціального захисту, а отже, і соціального забезпечення.

У конституціях зарубіжних держав переважно на найвищому рівні відбувається закріплення соціального захисту (з огляду на відповідні національні особливості). Так, у ст. 67 Конституції Польщі, наприклад, проголошене лише право громадян на соціальне забезпечення в разі втрати працездатності через хворобу

чи інвалідність, а також після досягнення пенсійного віку [10]. Натомість право на соціальний захист не отримало свого конституційного закріплення.

У конституціях таких зарубіжних країн, як Молдова, Італія, Туреччина, Чехія, самостійне закріплення також отримало лише право на соціальне забезпечення. Натомість право на соціальний захист узагалі не розглядається як предмет конституційно-правового регулювання.

Видається, що закріплення в конституціях зарубіжних держав саме права на соціальне забезпечення підкреслює його традиційно важливу роль у системі соціального захисту населення будь-якої держави від негативних обставин життєвого характеру, а відсутність конституційно проголошеного права на соціальний захист пояснюється новизною цього терміна.

Як уже зазначалося, вітчизняний законодавець, визначивши об'єктом конституційно-правового регулювання як соціальний захист, так і соціальне забезпечення, фактично сформував основи соціального захисту людини й громадянина, складовою частиною яких є система соціального забезпечення населення. При цьому варто наголосити, що обидві правові категорії не використовувалися в попередніх конституціях і були вперше закріплені на найвищому рівні правового регулювання.

Уже після закріплення в Конституції України права на соціальний захист виникло чимало наукових дискусій щодо відсутності в законодавстві чіткого розмежування права на соціальний захист і права на соціальне забезпечення. І тут, як правильно зазначає С.М. Синчук, проблема полягає у відсутності законодавчих дефініцій і певній невпорядкованості законодавчого використання термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» [9, с. 32].

Нині в науці права соціального забезпечення можна відзначити три різні підходи до проблеми співвідношення права на соціальний захист із правом на соціальне забезпечення.

Найперший підхід зводиться до отожднювання термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» та полягає в тому, що цими термінами позначаються однакові за змістом правові явища. Автори, які представляють другий напрям, вважають, що термін «соціальне забезпечення» є ширшим за змістом, ніж «соціальний захист», а тому останній є його складовою частиною. Остання позиція полягає в тому, що термін «соціальний захист» визнається ширшим за змістом, ніж «соціальне забезпечення», що зумовлює їх фактичне співвідношення як цілого та частини.

Таке розмаїття наукових підходів до змістового навантаження конституційних термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» заслуговує уваги, однак більшість наукових ідей не узгоджуються із закріпленням законодавцем порядком співвідношення цих термінів, а також із наявним у законодавстві їх змістовим наповненням. Тому найбільш прийнятною видається остання позиція, що має місце в науці права соціального забезпечення. Адже, виходя-

чи безпосередньо з диспозиції ст. 46 Конституції України, де право громадян на соціальний захист включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, логічно випливає, що «соціальний захист» включає «соціальне забезпечення» громадян як одну зі складових частин.

У юридичній літературі також наголошується, що соціальний захист у широкому значенні цього терміна є окремою ланкою суспільних відносин, сформованих у державно організованому суспільстві з метою забезпечення достатніх можливостей особи для її всебічного розвитку та нормальної життєдіяльності. Галузями права, що здійснюють правове забезпечення цих суспільних відносин, можна вважати адміністративне, трудове, екологічне право, право соціального забезпечення, судове право та ін. Суб'єктами соціального захисту є всі громадяни, а не лише ті, які, зважаючи на об'єктивні обставини, втратили роботу (безробітні, пенсіонери, хворі, інваліди тощо) [3, с. 13].

При цьому соціальне забезпечення як система суспільних відносин завдяки мережі соціального страхування, бюджету й іншого фінансування створює достатні умови для життя й діяльності осіб, які з незалежних від них обставин втратили засоби до існування. Поза сферою соціального забезпечення залишаються інші види соціального захисту: медична допомога й медичне страхування, соціальне житло, екологічна безпека, обов'язкова освіта, соціальне партнерство тощо.

Ця позиція отримала широку підтримку в науковій літературі, зокрема С.М. Синчук наголошує, що соціальний захист є ширшим за змістом поняттям, а тому підміняти ним поняття соціального забезпечення в сучасних умовах недоцільно [9, с. 33]. Н.Б. Болотіна розглядає соціальний захист як зміст соціальної функції держави, який виражається системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини й громадянина в державі [1, с. 91].

Загалом необхідно наголосити, що аналіз наукових позицій про співвідношення цих категорій указує на визнання більшістю науковців права на соціальний захист явищем більш високого порядку, таким, що застосовується переважною більшістю галузей вітчизняного права. Натомість право на соціальне забезпечення стосується звуженого кола специфічних за змістом правовідносин, що виникають у разі настання соціальних ризиків.

Чи не найкращим підтвердженням такого висновку можуть бути приписи постанови Кабінету Міністрів України «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги» від 5 квітня 2014 р. № 83, якою затверджено порядок призначення й надання населенню компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на них. Постанова спрямована на соціальний за-

хист сімей, які на законних підставах перебувають на території України, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї за попередні шість місяців не перевищував величини прожиткового мінімуму для сім'ї [8].

Здійснення заходів і завдань щодо соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення передбачено також Державною соціальною програмою протидії торгівлі людьми на період до 2020 р., Національним планом дій із виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р.

Соціальний захист також здійснюється за допомогою проведення регіональних заходів, спрямованих на забезпечення гендерної рівності в суспільстві, що регламентується Типовим переліком бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист сім'ї та дітей», що був затверджений наказом Міністерства соціальної політики України від 18 січня 2017 р. № 57 [6].

Як бачимо, законодавство останніх років відображає відповідний теоретичний підхід до співвідношення між категоріями «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», коли сфера правовідносин соціального захисту є достатньо широкою й не зводиться лише до соціального забезпечення. Приписи соціального захисту мають предметом свого правового регулювання соціальний бік життєдіяльності людини (громадянина), який зумовлюється її біологічними та соціальними властивостями, а не обмежується лише соціальним забезпеченням. І хоча така нормотворча практика склалася лише останнім часом, не можна не згадати й деякі законодавчі акти більш раннього періоду, де соціальний захист подавався як визначальна категорія. Наприклад, Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р. установлював правила соціального захисту журналістів, де передбачалися підстави застосування окремих і особливих норм соціального захисту окресленого кола осіб, їх пенсійне забезпечення, охорона від посягань на життя й здоров'я, а також установлювалися інші норми соціальної підтримки та захисту журналістів (право на додаткову житлову площу, безплатний проїзд міським і приміським транспортом, безплатне користування житлом, опаленням і освітленням відповідно до законодавства) [4].

Важливі питання соціального захисту певних категорій осіб вирішуються за допомогою надання їм переважного права на забезпечення житловою площею та відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва й городництва, на першочерговий ремонт житлових будинків і квартир цих осіб і забезпечення їх паливом, першочерговим одержанням позики на індивідуальне (кооперативне) житлове будівництво, першочерговим відпуском місцевих будівельних матеріалів на будівництво індивідуальних жилих будинків і на капітальний ремонт житла, безплатним

навчанням і перенавчанням нових професій за місцем роботи в учбових закладах системи державної підготовки й перепідготовки кадрів, а також у платних навчальних закладах і на курсах (Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 р.) [7].

Вочевидь, правила гарантування соціального захисту в цих нормативно-правових актах слугували орієнтиром для подальших законотворчих процесів у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. Нещодавно ухвалені Закони України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р., «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. і т. п. використовують терміни «соціальний захист» і «соціальне забезпечення». На жаль, термінологічна недосконалість деяких із них укріплює відсутність єдиного законодавчого підходу до співвідношення соціального захисту та соціального забезпечення.

Наприклад, Закон України «Про прокуратуру» у назві розділу IX використовує термін «соціальне забезпечення» стосовно прокурора й інших працівників органів прокуратури. При цьому соціальним забезпеченням вважаються заходи соціального захисту та пенсійне забезпечення працівників прокуратури, а соціальний захист зводиться лише до загальнообов'язкового державного соціального страхування, безкоштовного медичного обслуговування та грошового утримання працівників прокуратури.

Кардинально протилежним є використання терміна «соціальний захист» у Законі «Про Національну поліцію». Тут розділ IX «Соціальний захист поліцейських» містить норми, які регулюють питання соціального захисту поліцейських, зокрема службовий час і час відпочинку поліцейських, відпустки, грошове, медичне, житлове, пенсійне забезпечення поліцейських, навчання їхніх дітей, захист прав і законних інтересів працівників поліції. Тобто в цьому Законі «соціальний захист» уживається в широкому його розумінні та позначає явища, які окрім соціального забезпечення стосуються й інших соціальних прав і гарантій людини.

### Висновки

Завершуючи, дозволимо собі зазначити, що соціальний захист у конституційному його розумінні є ширшою категорією, аніж соціальне забезпечення, і включає останнє поміж інших структурних елементів. Проте в законодавстві України відсутнє єдине розуміння цих правових понять, що зумовлює юридичну невизначеність і ототожнення конституційно-правових термінів «соціальний захист» і «соціальне забезпечення».

Соціальний захист можна визначити як комплекс правових, економічних та організаційних заходів і засобів, покликаних забезпечити як населення загалом, так і окремих індивідів від впливу на них негативних обста-

вин об'єктивного характеру. Соціальний захист з огляду на законодавче застосування здійснюється за допомогою різних галузей права та покликаний гарантувати реалізацію соціальних прав та інтересів людини й громадянина. На відміну від соціального забезпечення, соціальний захист включає й інші соціальні гарантії, що покликані створити умови для нормального життя та розвитку людини, підтримання стану соціальної безпеки та соціальної захищеності її життя та здоров'я, а також не допустити негативних наслідків у суспільстві й забезпечити соціальну справедливість. Тому правові приписи, що регулюють відносини соціального захисту, утворюють у законодавстві систему соціально-правових норм, які спрямовані на ліквідацію негативних соціальних чинників і явищ у суспільстві.

### Список використаних джерел:

1. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні : [монографія] / Н.Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 381 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Право соціального забезпечення України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2010. – 504 с.
4. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540/97-вр>.
5. Про Державну програму організації натуральної та грошової допомоги малозабезпеченим верствам населення : постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 1992 р. № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/128-92-п>.
6. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист сім'ї та дітей» : наказ Міністерства соціальної політики України від 18 січня 2017 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0181-17>.
7. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3721-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>.
8. Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/83-2014-п>.
9. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : [монографія] / С.М. Синчук. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – 422 с.
10. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej : z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczpospolitej Polskiej. – 1997. – 78. – Poz. 483.

*В статье исследуются такие конституционно-правовые категории, как социальная защита и социальное обеспечение, которые занимают приоритетное место в системе социальных прав граждан. Освещено оперирование этими категориями в законодательстве Украины и проблемы их содержательного толкования и соотношения, что способствовало выдвигению ряда предложений относительно особенностей и отличий права на социальную защиту от права на социальное обеспечение.*

**Ключевые слова:** социальные права, конституционные принципы, право социального обеспечения, нормы социальной защиты.

*The article deals with such constitutional and legal categories as social protection and social security, which occupy a priority place in the system of social rights of citizens. The application of these categories in the legislation of Ukraine and the problems of their meaningful interpretation and correlation are highlighted in the article in order to make a number of suggestions regarding the peculiarities and differences of the right to social protection along with the right to social security.*

**Key words:** social law, constitutional principles, social security law, norms of social protection.

