

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v106.2025.2>*Х. Ю. Джура*

**ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН
У РАЗІ ЇХ ПОВНОЇ, ЧАСТКОВОЇ АБО ТИМЧАСОВОЇ ВТРАТИ
ПРАЦЕЗДАТНОСТІ**

Постановка проблеми. Реалізація Україною соціальної функції, окрім вищезазначених чинників, ускладнюється також рядом практичних проблем, існування яких має цілком зрозумілі причини об'єктивного характеру – вітчизняний законодавець допустив ряд помилок у процесі розбудови правових механізмів забезпечення постійного поліпшення добробуту кожної людини. Як наслідок, пом'якшення соціальної напруги в суспільстві було та залишається більш пріоритетним для держави, аніж створення реально діючої системи гарантій та досконалого механізму юридичних засобів здійснення та захисту прав і свобод людини. В таких умовах забезпечення на всій території країни прав і свобод кожної людини і громадянина, створення умов для гідного життя й розвитку людини, утілення в життя принципів соціальної справедливості є по суті неможливими.

Стан повної, часткової або тимчасової втрати працездатності створює критичну потребу в ефективному механізмі правового реагування зі сторони держави, оскільки стосується базових життєвих умов, соціальної стабільності та реалізації конституційних прав. Попри формальне закріплення права на соціальний захист у законодавстві України та міжнародно-правових актах, реалізація соціальної функції держави в цій сфері стикається з низкою системних проблем. Серед них, наприклад, недосконалість механізмів оцінки втрати працездатності, правова невизначеність щодо умов надання соціальних гарантій, а також обмеженість фінансових ресурсів, що перешкоджає повноцінному виконанню зобов'язань держави перед громадянами. Тому, виходячи з вищевказаного, особливої актуальності проблема набуває в умовах воєнного стану, демографічного старіння населення та зміни структури зайнятості, що вимагає переосмислення підходів до здійснення соціального забезпечення осіб з обмеженою працездатністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою повної, часткової або тимчасової втрати працездатності у контексті соціального захисту займалися різні вчені, серед яких доцільно виділити наступних: Н.Б. Болотіна, В. Я. Бурак, Н. В. Галіцина, М. І. Іншин, Р. І. Коваленко, Т. О. Кулинич, Н. С. Михайловська, П. Д. Пилипенко, с. М. Прилипко, с. М. Синчук, І. М. Сирота, Д. І. Сіроха, О. В. Скрипнюк, А. В. Стукалов, О. В. Тарасевич, І. М. Ткаченко, Н. М. Хома, М. П. Шаварина, І. В. Яковюк та багатьох інших дослідників. Однак, доцільно зазначити, що проблематика повної, часткової або тимчасової втрати працездатності у контексті саме реалізації соціальної функції держави досі не була предметом системного дослідження, що й обумовлює актуальність даної тематики.

Метою статті є аналіз сутності проблеми реалізації соціальної функції держави при здійсненні соціального забезпечення громадян у разі їх повної, часткової або тимчасової втрати працездатності та оптимізації.

Виклад основного матеріалу. В контексті нашого дослідження практична проблема реалізації соціальної функції держави пов'язана зі змістом статті 46 Конституції України [1], а саме положенням, закріпленим її частиною 1. Ця норма передбачає, що право громадян на соціальний захист включає у тому числі й право на їх забезпечення 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. Щодо положень, присвячених соціальному забезпеченню громадян після настання старості, погодимось із Д. С. Демченко у тому, що відповідні положення Основного Закону є вдало викладеними [2, с. 161]. Так само, втрата особою годувальника та настання безробіття з незалежних від особи обставин дійсно вимагають від держави допомоги. Втім, щодо положення, присвяченого забезпеченню громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності погодимось із дослідником у тому, що воно викликає певні питання.

Так, забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності на сьогодні врегульовується Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [3]. У відповідності до статті 20 цього нормативно-правового акту, застраховані особи, тобто особи, що працюють на умовах трудового договору (контракту), іншого цивільно-правового договору, та які тимчасово втратили працездатність, наділяються правом на отримання допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги по вагітності та пологах, допомоги на поховання і оплати лікування та/або реабілітаційної допомоги у відділеннях санаторно-курортного закладу після перенесених захворювань і травм. Звернемо увагу на те, що фактично всі перераховані види соціального забезпечення мають матеріальний характер – державою виплачуються постраждалим особам грошові кошти, або ж оплачується їхнє лікування чи реабілітація.

Щодо соціального забезпечення працівників у разі втрати ними працездатності внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання, таким особам за загальним правилом виплачуються страхові виплати. Деякі види соціального забезпечення містять ознаки стимулювання самостійності осіб, їх соціальної та професійної інтеграції до суспільного життя. Наприклад, стаття 39 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [3] передбачає можливість тимчасового переведення потерпілого на легшу, нижчеоплачувану роботу із збереженням його середньомісячного заробітку, а статтею 40 цього нормативно-правового акту встановлено право потерпілих на страхові виплати під час проходження професійного навчання або перекваліфікації за індивідуальною програмою реабілітації. Втім, це швидше виняток із правила. Все ж ті види соціального забезпечення, які були наведені нами вище, дозволять зробити висновок, що держава при реалізації соціальної функції акцентує свою увагу на наданні пільг таким особам, але при цьому дещо невірним був би висновок, що цим соціальне забезпечення

державою громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності обмежується.

Тому, вважаємо фундаментально суперечливим формулювання, вжите законодавцем у частині 1 статті 46 Конституції України [1]. Як зазначає із даного приводу Д. С. Демченко, регулювання соціального захисту таких громадян має здійснюватись «через призму відходу від філософії ототожнення таких груп громадян із категорією “споживач пільг”» та із одночасним переходом до категорії розвитку людського потенціалу та реінтеграції даних індивідів у суспільне життя, як це здійснюється, зокрема, в багатьох європейських країнах». Дослідником запропоновано покласти в основу частини 1 статті 46 Конституції України [1] статтю 26 Хартії основних прав Європейського Союзу [4], якою передбачено, що в рамках інтеграції осіб із обмеженими можливостями, Європейський Союз визнає та поважає право людей з обмеженими можливостями користуватися соціальними гарантіями, спрямованими на забезпечення їхньої самостійності, соціальної та професійної інтеграції й участі в суспільному житті [2, с. 161]. Погоджуючись із думкою автора, ми зі своєї сторони додаємо, що формулювання, вжите законодавцем у частині 1 статті 46 Конституції України [1] по суті зводить соціальну функцію держави до забезпечення існування тих осіб, які не здатні себе забезпечити самостійно. На практиці це призводить до того, що держава розвиває відповідні положення законодавства шляхом розширення кола пільг для громадян, які не здатні себе забезпечити самостійно, хоча по суті вона б мала фундаментально змінити підхід до соціального захисту таких громадян, забезпечуючи їх реабілітацію, адаптацію, реадаптацію, навчання, перенавчання, перекваліфікацію та реінтеграцію до суспільного життя.

Таким чином, можемо резюмувати, що суть проблеми полягає в тому, що у вітчизняній практиці реалізації соціальної функції держави у випадках повної, часткової або тимчасової втрати працездатності акцент зроблено переважно на матеріальному забезпеченні осіб, а не на їх соціальній, професійній і культурній реінтеграції в суспільство. Конституційно закріплене право на соціальний захист (стаття 46 Основного Закону) формулюється крізь призму забезпечення існування осіб, які втратили працездатність, але не передбачає механізмів відновлення їх активної участі в суспільному житті. Як наслідок, чинна модель функціонування інституту соціального забезпечення відтворює пасивну концепцію споживача пільг, а не суб'єкта соціального відновлення, розвитку людського потенціалу й гідного життя.

Наявне соціальне законодавство фіксує обов'язок держави здійснювати страхові виплати у випадку настання непрацездатності, однак лише частково враховує елементи підтримки професійної або соціальної адаптації. Вказана проблема ще більше загострюється в умовах воєнного стану, демографічної кризи та змін на ринку праці. Відсутність комплексної політики щодо відновлення працездатності або реалізації потенціалу осіб з обмеженнями призводить до стагнації інституту соціального забезпечення і підриває довіру до державної політики загалом.

Дана проблема характеризується наступними аспектами: 1) декларативність конституційних норм при відсутності належного механізму реалізації соціальної

функції держави – хоча Конституція України гарантує право на соціальний захист у разі втрати працездатності, відсутність конкретних інструментів правозастосування, спрямованих на забезпечення реінтеграції таких осіб у суспільне життя, зумовлює розрив між формально проголошеними правами та реальним доступом до гідного життя. У сукупності відбувається дискредитація самої суті соціальної функції як активної ролі держави у підтримці особи; 2) переважання матеріальної підтримки над реабілітаційно-інтеграційною політикою – соціальне забезпечення обмежується наданням допомог і пільг, не передбачаючи належної системи заходів щодо адаптації, перенавчання, професійної реабілітації чи підтримки активного соціального статусу особи. Відзначене суперечить сучасним підходам, визнаним у праві ЄС та міжнародному соціальному праві; 3) відсутність уніфікованого понятійно-категоріального апарату щодо втрати працездатності – у чинному соціальному законодавстві не проведено чіткого розмежування між повною, частковою та тимчасовою втратою працездатності щодо обсягу гарантій і механізмів відновлення активності. Це породжує правову невизначеність і знижує ефективність політики у сфері соціального забезпечення; 4) відставання від європейських підходів до соціальної функції – європейські моделі (зокрема, відповідно до Хартії основних прав Європейського Союзу) наголошують на забезпеченні ще й на інституційній підтримці самостійності та участі осіб з обмеженнями у суспільному житті. Національне соціальне законодавство все ще перебуває на етапі соціальної компенсації, коли міжнародні соціальні стандарти вимагають безпосередньо соціальної активізації.

Очевидно, що така модель не відповідає сучасним уявленням щодо ролі держави у соціальному захисті громадян. Для подальшого розвитку соціальної функції держави важливо, щоб модель соціального захисту громадян шляхом забезпечення їх існування у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності має бути трансформована у модель їх реабілітації, адаптації, реадаптації, навчання, перенавчання, перекваліфікації та реінтеграції до суспільного життя. Для цього пропонуємо частину 1 статті 46 Конституції України [1] викласти у наступному змісті із урахуванням тих змін, які були запропоновані нами раніше у процесі нашого дослідження:

«Стаття 46. Громадяни, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, мають право на соціальний захист, що включає право на реабілітацію, адаптацію, реадаптацію, навчання, перенавчання, перекваліфікацію та реінтеграцію до суспільного життя їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, та на забезпечення у разі втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [...]».

Очевидно, що внесення змін до однієї лише норми Основного Закону не здатне негайно вирішити цю проблему. Втім формулювання норми у такому змісті по суті стане основою для подальшого спрямування розвитку законодавства, яке врегульовує соціальне забезпечення громадян у разі їх повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, оскільки чинний вектор, на наше переконання, спрямовує практичну реалізацію державою соціальної функції та її подальший розвиток у хибному напрямку.

Висновки. Отже, підсумовуючи здійснений нами аналіз, зробимо висновок про те, що існування проблеми, виділеної нами, обумовлено тим, що на практиці реалізація соціальної функції держави відбувається на інших принципах, аніж це задекларовано нормами Основного Закону. Зокрема, у процесі дослідження ми звернули увагу на те, що на відміну від загальноприйнятих для світової практики підходів забезпечення реабілітації, адаптації, реадaptaції, навчання, перенавчання, перекваліфікації чи реінтеграції до суспільного життя осіб, які втратили здатність самостійно забезпечувати своє існування, наша держава взяла на себе обов'язок здійснювати їх забезпечення. Хоча, позитивні тенденції щодо вирішення цієї проблеми безумовно присутні, очевидно, що здійснення соціального захисту громадян не на тих засадах, на яких це є ефективним та доцільним в сучасних умовах, суттєво призупиняє подальший розвиток відповідних інститутів, а також призводить до того, що законодавець при розробці нових інструментів та механізмів, розвиває ті, від яких варто було би відмовитись з мотивів втрати ними своєї актуальності.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Демченко Д. С. Концепція соціальної держави в Конституції України. *Підприємництво, господарство і право* : науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2020/1. № 5. С. 159–163.
3. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46–47. Ст. 403.
4. Charter Of Fundamental Rights Of The European Union. 2000/C 364/01. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Анотація

Джура Х. Ю. Проблема реалізації соціальної функції держави при здійсненні соціального забезпечення громадян у разі їх повної, часткової або тимчасової втрати працездатності. – Стаття.

У статті охарактеризовано правову природу проблеми реалізації соціальної функції держави у випадках повної, часткової або тимчасової втрати працездатності громадянами. Аргументовано, що в складних умовах сучасних глобальних та внутрішніх викликів, в тому числі війни, нагальною є потреба у переосмисленні підходів до здійснення соціального забезпечення осіб, які втратили здатність до самозабезпечення.

На основі аналізу статті 46 Конституції України та положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» встановлено, що чинна модель реалізації соціальної функції держави в цій сфері зорієнтована переважно на забезпечення матеріальної допомоги, коли реінтеграційний і реабілітаційний компоненти залишаються другорядними.

У статті системно проаналізовано колізії між задекларованими соціальними правами громадян та відсутністю ефективних механізмів їх реалізації в контексті забезпечення соціальної функції держави. На основі здійснення порівняльно-правового аналізу підходів Європейського Союзу (зокрема статті 26 Хартії основних прав Європейського Союзу) обґрунтовано необхідність перегляду змісту частини 1 статті 46 Конституції України. Автором запропоновано оновлену редакцію цієї норми, яка б закріплювала додатково ще й право на реабілітацію, адаптацію, перенавчання, перекваліфікацію та реінтеграцію осіб з обмеженнями працездатності, що відповідає сучасним європейським стандартам і цінностям соціальної правової держави. У результаті дослідження встановлено чотири ключові особливості існуючої проблеми і детально охарактеризовано специфіку кожної з них.

Ключові слова: соціальна функція, соціальна держава, повна втрата працездатності, часткова втрата працездатності, право соціального забезпечення, тимчасова втрата працездатності, соціальне законодавство, соціальні права людини, соціальний захист.

Summary

Dzhura Kh. Yu. The problem of implementing the social function of the state in providing social security to citizens in the event of their complete, partial or temporary loss of working capacity. – Article.

The article describes the legal nature of the problem of implementing the social function of the state in cases of full, partial or temporary disability of citizens. It is argued that in the difficult conditions of modern global and domestic challenges, including war, there is an urgent need to rethink approaches to implementing social security for persons who have lost the ability to self-sufficiency.

Based on the analysis of Article 46 of the Constitution of Ukraine and the provisions of the Law of Ukraine «On Compulsory State Social Insurance», it is established that the current model of implementing the social function of the state in this area is focused mainly on providing material assistance, when the reintegration and rehabilitation components remain secondary.

The article systematically analyzes the collisions between the declared social rights of citizens and the lack of effective mechanisms for their implementation in the context of ensuring the social function of the state. Based on a comparative legal analysis of the approaches of the European Union (in particular, Article 26 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union), the need to revise the content of Part 1 of Article 46 of the Constitution of Ukraine is substantiated. The author proposes an updated version of this norm, which would additionally enshrine the right to rehabilitation, adaptation, retraining, retraining and reintegration of persons with disabilities, which corresponds to modern European standards and values of a social legal state. As a result of the study, four key features of the existing problem were identified and the specifics of each of them were described in detail.

Key words: social function, social state, complete disability, partial disability, social security law, temporary disability, social legislation, social human rights, social protection.