

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v102.2024.9>*М. О. Кропивницький*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ

Постановка проблеми. Законодавча влада – термін, який вживається у кількох значеннях: 1) орган, який згідно з Конституцією має право прийняття та зміни законів; 2) функція щодо прийняття законів; 3) іноді під законодавчою владою водночас розуміють і орган, і функцію щодо прийняття законів. Прикладами розуміння цього терміна у першому значенні може слугувати норма ст. 75 Конституції України. Якщо ж підходити до розуміння словосполучення «законодавча влада» у ширшому трактуванні, то це поняття містить три складові елементи (влада, закон і його законодавець – той, що має відношення до встановлення законів), а ще чотири залишаються за його межами. Це відповіді на запитання: що таке закон, хто створює («дає») його, як приймаються і реалізуються закони? Зміст цих явищ розкривається в конституціях, законах і підзаконних актах (наприклад, регламентах парламентів), у дослідженнях учених, практиці законодавчої діяльності [1, с. 100].

Верховна Рада України (далі – ВРУ) за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як виборна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), ВРУ є єдиним органом, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України). З огляду на це ВРУ діє згідно з правами, які їй належать, а не на підставі наказів і вказівок, наданих їй будь-ким [1, с. 105]. Похідність ВРУ від народу в поєднанні з домінантним соціальним призначенням, її функцією та представницьким характером обумовлюють важливість і об'ємність компетенції парламенту, що в сукупності визначає провідне місце ВРУ в державному механізмі [2, с. 20].

Отже, здійснення законодавчої діяльності потребує особливого виду діяльності по створенню законів, законотворчої діяльності – спеціальної організаційної юридичної діяльності парламенту, його комітетів, народних депутатів та інших уповноважених суб'єктів по визначенню потреб у регулюванні суспільних відносин законом, ініціюванні розробки, складанні, узгодженні, правовій експертизі, розгляду та прийняттю (виданню), державній реєстрації, опублікуванню, вступі в силу (набрання чинності) законів, дослідження їх ефективності і перегляду. Досягнення цілей законодавчої влади відбувається через законодавчу діяльність парламенту, що є основною, ключовою функцією парламенту і організаційним способом реалізації законодавчої влади держави та полягає у прийнятті від імені народу законів, як актів вищої юридичної сили, та введенні їх в дію [4, с. с. 20, 22]. Саме аналізу актуальних питань законотворчості ВРУ на сучасному етапі розвитку

соціального законодавства й буде присвячена наша стаття, метою якої буде відстежити траєкторію попереднього й окреслити тенденції перспективного розвитку соціально-забезпечувального законодавства України «з-під пера» ВРУ в контексті загальної адміністративно-правової політики України щодо соціального забезпечення населення, насамперед з огляду на збройну агресію РФ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваної в статті проблематики висвітлені в працях українських правознавців А. З. Георгіци, Л. Т. Кривенко, Я. М. Назаренка, З. О. Погорелової та ін. Водночас з огляду на динамічність розвитку законодавчого регулювання сфери соціального забезпечення населення на сучасному етапі автор особливо хоче наголосити на евристичному потенціалі аналітичних розробок спеціалізованих міжнародних та українських інституцій, які розглядають стан дотримання соціальних прав в Україні в умовах війни, насамперед інформаційно-аналітичних матеріалів Дослідницької служби Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. Стаття 75 Конституції України проголошує ВРУ єдиним органом законодавчої влади. Це означає, що жодний орган державної влади не може приймати нормативно-правові акти вищої юридичної сили, саме ВРУ має повну компетенцію в сфері законодавства. Отже, законотворчість є прерогативою ВРУ. За обсягом законодавчих повноважень ВРУ належить до парламентів із необмеженою компетенцією. Основний Закон встановлює перелік питань, які можуть бути врегульовані виключно шляхом прийняття законів, отже, складають сферу виключної компетенції ВРУ, оскільки остання є єдиним органом законодавчої влади. Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; 2) основні обов'язки громадянина; 3) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; 4) права корінних народів і національних меншин; 5) порядок застосування мов; 6) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; 7) *основи соціального захисту*, форми і види пенсійного забезпечення; 8) засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства та материнства, батьківства; 9) виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; 10) екологічної безпеки; 11) правовий режим власності й т.д.

Соціальна функція ВРУ виражається в затвердженні нею концепції державної соціальної політики, законодавчому визначенні основ соціального захисту населення, створенні законодавчих умов для забезпечення людині достатнього життєвого рівня, охорони здоров'я, материнства і дитинства, визначенні форм і видів пенсійного забезпечення, засад благодійницької діяльності тощо [3, с. 160]. Здійснюючи соціальну функцію, ВРУ затверджує загальнодержавні програми соціального та національно-культурного розвитку, концепцію демографічної та міграційної державної політики. Парламент забезпечує правове регулювання основ соціального захисту населення, форм і видів пенсійного забезпечення; засад шлюбно-сімейних відносин, охорони дитинства, материнства і батьківства, виховання, освіти, науки, культури, охорони здоров'я населення. Діяльність парла-

менту в соціальній сфері має забезпечити суспільну злагоду, гарантувати кожному достатній життєвий рівень, безпеку, вільний розвиток особистості.

Як роз'яснив Конституційний Суд України, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи соціального захисту. Здійснення в цілому політики соціального захисту не належить до виключних повноважень ВРУ. Як і політика ціноутворення, політика соціального захисту є складовою частиною внутрішньої соціальної політики держави, і забезпечення її проведення, відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України, здійснюється Кабінетом Міністрів України [9].

17 січня 2019 р. Верховна Рада України на заміну Закону 2003 р. ухвалила новий Закон «Про соціальні послуги» [8], який набрав чинності з 1 січня 2020 р. Ним визначено основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику, подолання складних життєвих обставин та/або мінімізацію їх наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Відмінністю цього Закону від попереднього є зміна основних засад надання соціальних послуг на основні мети надання соціальних послуг, зокрема: 1) профілактика складних життєвих обставин; 2) подолання складних життєвих обставин; 3) мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин; основні принципи надання соціальних послуг, які ґрунтуються на: дотриманні прав людини, прав дитини та прав осіб з інвалідністю; гуманізмі; забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; повазі до честі та гідності; толерантності; законності; соціальної справедливості; доступності та відкритості; неупередженості та безпечності; добровільності; індивідуальному підході; комплексності; конфіденційності; максимальної ефективності та прозорості використанні надавачами соціальних послуг бюджетних та інших коштів; забезпеченні високого рівня якості соціальних послуг. Важливою відмінністю нової редакції Закону є визначення системи надання соціальних послуг, що включає правову основу, принципи, способи і форми надання соціальних послуг, сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг.

Соціальний захист громадян України, які залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях та внутрішньо переміщених осіб, забезпечення їх конституційних прав регулюється прийнятим у жовтні 2014 р. (№ 1706-VII) Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [7], в якому відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлюються гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Ст. 7 передбачено забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту відповідно до законодавства України. Зокрема внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованої території мають право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих

органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування. Забезпечення конституційних прав громадян України, які залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях та внутрішньо переміщених осіб, зокрема їх соціального захисту, є пріоритетним напрямом роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Президентом України 26 квітня 2022 року було підписано прийнятий Верховною Радою України 14 квітня 2022 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» [6]. Прийняття даного Закону є доволі важливим, оскільки сприяє більш ефективному та оперативному наданню усіх соціальних послуг потерпілому населенню в сучасних умовах війни в Україні. Так, вносяться зміни до законів України «Про соціальні послуги», «Про правовий режим воєнного стану», зокрема: 1) визначається середньомісячний сукупний дохід громадян з урахуванням попереднього кварталу, що передує місяцю, який передує місяцю звернення, а не шести останніх місяців, як це було передбачено раніше; 2) розширюються повноваження обласних, Київської міської державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад шляхом надання їм можливості визначати особливості прийняття рішення про надання соціальних послуг у разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану; 3) надається право приймати рішення про надання соціальних послуг екстрено (кризово) безпосередньо надавачам соціальних послуг, що забезпечить негайне надання допомоги людям; 4) встановлюється, що соціальні послуги, надані під час дії воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях надавачами соціальних послуг державної / комунальної форми власності (надання притулку, догляд, підтримане проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо), особам із числа внутрішньо переміщених осіб за новим місцем їх проживання / перебування, які опинилися у складних життєвих обставинах через шкоду, завдану бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, фінансуються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

21 березня 2024 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні і в цілому проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав військовослужбовців та поліцейських на соціальний захист (реєстр. № 10313). Депутати підтримали в першому читанні законопроект щодо соціального захисту в кінці лютого. Втім, документ містив суперечливі норми про заборону військовим користуватися соцмережами, зокрема виставляти стрими й ділитися інформацією в мережі. Пізніше комітет із питань національної безпеки, оборони й розвідки вилучив із документа норми, які обмежували свободу слова захисників. Метою Закону є удосконалення механізмів забезпечення деяких прав військовослужбовців, зокрема, на інформацію, медичне забезпечення, відпустки, визначення втрати працездатності, правового регулювання інших питань, пов'язаних із реалізацією прав військовослужбовців та військових посадових осіб під час проходження військової служби. Окрім того, передбачено забезпечення прав поліцейських на одноразову грошову допомогу у разі загибелі (смерті) та визначення втрати працездатності. Також передбачено таке: 1) для військовослужбов-

ців встановлено право на лікування більше ніж пів року; 2) спрощено процес звернення до Пенсійного фонду для військовослужбовців, які досягли пенсійного віку; 3) скасовано заборону на поширення інформації, яка не є державною таємницею, що забезпечує свободу слова для військовослужбовців [5].

Висновки. Сьогодні однією з основних функцій держави є забезпечення ефективного соціального захисту населення в умовах війни та надання підтримки постраждалим від неї особам. Інтеграція українського суспільства задля оборони держави від агресії стала приводом для оновлення засад законодавчого регулювання національної безпеки та розширення переліку категорій осіб, на яких поширюється законодавство про соціальний захист ветеранів війни (захисників України). Державі через механізм законотворчості Верховної Ради України необхідно надавати підтримку ветеранам (захисникам) із різними потребами, що вимагає удосконалення законодавства про базові напрями державної підтримки ветеранів (захисників): медичне та пенсійне забезпечення, освіту, працевлаштування, забезпечення житлом, страхування. Особливої уваги потребують складні й відносно нові для України питання реінтеграції до мирного життя захисників.

Спричинені збройною агресією РФ масштабні руйнування економіки України серйозно підірвали фінансові можливості держави щодо підтримки рівня добробуту населення, зокрема його вразливих верств. Для забезпечення реалізації прав, передбачених законодавством про соціальний захист в умовах воєнного часу, прийняті спеціальні нормативно-правові акти, які визначають порядок та особливості здійснення соціального захисту населення. Так, Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях», яким передбачено новий порядок обчислення середньомісячного сукупного доходу для визначення права на соціальні послуги; розширено повноваження органів місцевої влади щодо прийняття рішень про надання соціальних послуг; запроваджено право уповноважених органів та надавачів соціальних послуг на надання соціальних послуг екстрено (кризово) тощо. Цим Законом передбачено, що соціальні послуги, надані під час дії воєнного стану надавачами соціальних послуг державної / комунальної форми власності (надання притулку, догляд, підтримане проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо) особам із числа внутрішньо переміщених осіб за новим місцем їх проживання / перебування, які опинилися у складних життєвих обставинах, фінансуються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Література

1. Георгіца А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади. *Право України*. 2009. № 11. С. 100–117.
2. Кривенко Л. Т. *Верховна Рада України*. К., 1997. 170 с.
3. Назаренко Я. М. Види функцій Верховної Ради. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2010. Вип. 14. С. 158–163.
4. Погорелова З. О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2021. Вип. 66. С. 19–26.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав військовослужбовців та поліцейських на соціальний захист: Закон України від 21 березня 2024 р. № 3621-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2024. № 34. Ст. 19.

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : Закон України від 14.04.2022 р. № 2193-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 36. Ст. 8.

7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.

8. Про соціальні послуги: Закон України від 19.01.2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 5.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 року № 2-рп/1999). *Офіційний вісник України*. 1999. № 10. Ст. 61.

Анотація

Кропивницький М. О. Актуальні питання законотворчості Верховної Ради України в контексті адміністративно-правової політики України щодо соціального забезпечення населення. – Стаття.

Конституція України передбачає широке коло соціальних прав, зокрема право на соціальних захист, яке включає право на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від особи обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46 Конституції України). Власне, головну роль у процесі соціального забезпечення населення через механізми законотворчості відіграє Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади, покликаний концептуально забезпечити суспільну злагоду, гарантувати кожному достатній життєвий рівень, безпеку, вільний розвиток особистості. Доведено, що актуальним викликом у парламентській законотвірчій діяльності постає належне функціонування системи соціального захисту та підтримка постраждалих від війни осіб в умовах надзвичайно складної економічної ситуації, спричиненою збройною агресією РФ. З початком дії правового режиму воєнного стану на теренах України перед системою соціального захисту поставало два основних завдання: підтримання передбачених чинним законодавством соціальних виплат, допомог та пенсій, забезпечення надання соціальних послуг, а також надання підтримки внутрішньо переміщеним особам та особам, які постраждали від збройної агресії. У процесі дослідження обґрунтовано, що Верховна Рада України шляхом вдосконалення правового регулювання окреслених завдань, а також створенням системи соціального захисту, яка в обов'язковому порядку передбачає сприяння реінтеграції захисників України до повноцінного цивільного життя в повоєнний час після завершення воєнної служби, підкреслює свій статус єдиного органу, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю.

Ключові слова: законодавча влада, парламент, законотворча діяльність, соціальний захист, соціальні послуги, внутрішньо переміщені особи.

Summary

Kropyvnytskyi M. O. The current law-making issues of Verkhovna Rada of Ukraine (the Parliament of Ukraine) in the context of administrative and legal policy of Ukraine regarding social security. – Article.

The Constitution of Ukraine provides a wide range of social rights such as a right to social security which includes the protection in case of total, partial or temporary loss of working capacity, loss of breadwinner, unemployment due to regardless of person's circumstances as well as in old age and in other cases stipulated by law. This right is guaranteed by mandatory state social insurance through insurance contributions of citizens, enterprises, institutions and organizations as well as budgetary and other sources of social security, also by creation of a network of state, communal, private institutions for taking care of the disabled people. Pensions and other types of social benefits and assistance which are the main source of livelihood must provide a living standard not lower than the subsistence minimum established by law (Article 46 of the Constitution of Ukraine). As a matter of fact, the Parliament of Ukraine as

the only body of legislative power, designed to conceptually ensure social harmony, to guarantee everyone a sufficient standard of living, security, free development of the individual plays the main role in social security process through law-making mechanisms. The proper functioning of the social security system and the support of war-affected persons under the conditions of an extremely difficult economic situation caused by the armed aggression of the Russian Federation is an actual challenge in the parliamentary law-making activity. The social security system faced two main tasks with the beginning of the legal regime of martial law on the territory of Ukraine: maintenance of social payments, benefits and pensions provided by the current legislation, the provision of social services as well as providing support to internally displaced persons and persons affected by armed aggression. By improving the legal regulation of outlined tasks as well as the creation of social security system which obligatory provides the promotion of the reintegration of Ukrainian defenders into a full-fledged civilian life in the post-war period after the end of military service the Parliament of Ukraine emphasizes its status as the only body that represents the interests of the Ukrainian people, i.e. expresses its sovereign will.

Key words: legislative power, parliament, legislative activity, social security, social services, internally displaced persons.