

**ПРЕДМЕТ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:
ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ.**

Конституція України встановила право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх в разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Юридичний механізм забезпечення цього права як у зарубіжних країнах, так і в Україні здійснюється за допомогою самостійної галузі права — права соціального забезпечення.

Доречно зупинитися на походженні терміна «соціальне забезпечення». У перших законодавчих актах західних країн він не застосовувався, та і тоді ще не було соціального забезпечення у сучасному його розумінні. У зарубіжній літературі вважається беззаперечним, що його першим використав у 1934 р. президент США Ф. Рузвельт, який одним з розділів своєї програми «New Deal» передбачив Social Security Act (Акт про соціальне забезпечення). Однак, як вважає Болотіна Н., пріоритет тут належить Росії, оскільки 31 жовтня 1918 р. РНК в Росії затвердив Положення про соціальне забезпечення трудящих¹. Цей термін згодом отримав широке застосування у усьому світі.

Правові ж акти, що регламентували суспільні відносини у сфері соціального забезпечення, активно почали прийматись в окремих країнах з кінця XIX – початку XX ст. На теренах колишнього СРСР ці норми належали до різних галузей права. Так, до середини 60-х років вважалося, що суспільні відносини по забезпеченню робітників і службовців та їх сімей у старості і при непрацездатності є предметом трудового права, а щодо членів колгоспів та їх сімей — колгоспного права, а відносини з матеріального забезпечення військовослужбовців, працівників міліції та деяких інших службовців належать до предмета адміністративного права².

Разом з тим, було помічено, що ряд вольових суспільних відносин, які виникають у зв'язку із забезпеченням громадян певними видами соціального забезпечення, не належать до трудового, колгоспного або адміністративного права, зокрема допомоги одиноким і багатодітним матерям, інвалідам I і II груп, інвалідам I і II груп з дитинства, надання послуг, пільг і натуральних матеріальних благ при лікуванні і медичному обслуговуванні, при утриманні перестарілих та інвалідів у державних будинках-інтернатах, дітей — у дитячих дошкільних закладах тощо. Більшість вчених схилились до думки, що ці та інші суспільні відносини складають окрему галузь права — право соціального забезпечення

У 1966 р. в Празі відбувся науковий симпозіум з проблем соціального забезпечення, де більшість вчених поділили думку В. Андреева про самостійність права соціального забезпечення як галузі права та про те, що вона регулює такі суспільні відносини: з пенсійного забезпечення громадян, з безплатного медичного обслуговування і лікування, а також із санаторно-курортного обслуговування, з виплати трудящим всіляких допомог з фондів для непрацездатних і надання пільг пенсіонерам, з матеріально-побутового і культурного обслуговування перестарілих і непрацездатних за рахунок фондів для непрацездатних і з протезування громадян, з утримання и обслуговування дітей у дитячих дошкільних закладах, дитячих будинках, школах-інтернатах тощо³.

У юридичній періодиці почали з'являтися публікації, що обґрунтовували самостійність права соціального забезпечення як галузі. Однак вчені розійшлись у поглядах щодо груп суспільних відносин, які входять у предмет правового регулювання, критеріїв, за якими відбувається їх відбір, визначення поняття «соціальне забезпечення» тощо. Дискусії

тривають і сьогодні.

Так, аналізуючи нормативні акти різних країн і в тому числі царської Росії, В. Караваєв до предмета права соціального забезпечення не включав різні форми допомоги бідним з боку окремих осіб та добродійних товариств і установ, допомогу, що надається різноманітними касами взаємодопомоги, допомогу з штрафних коштів, які складаються з штрафів, що утримуються підприємствами з працівників, та грошових стягнень, які накладаються на адміністрацію підприємств органами нагляду⁴. Однак, В.Караваєв запропонував відносини, пов'язані з відшкодуванням підприємствами, установами, організаціями шкоди, заподіяної робітникам і службовцям каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров'я, віднести до предмета права соціального забезпечення, оскільки останні нерозривно пов'язані з непрацездатністю потерпілих, з призначенням пенсій, з регресними позовами⁵.

На думку М.Полупанова, до предмета названого права належать такі три групи суспільних відносин які виникають в результаті надання громадянам окремих видів соціального забезпечення (пенсій, допомог, стипендій, лікувального харчування тощо); що складаються між органами соціального забезпечення і державними, кооперативними та громадськими організаціями (підприємствами, установами), а також громадянами, які використовують працю найманих працівників з приводу формування фонду соціального забезпечення; які виникають між різними органами, що здійснюють соціальне забезпечення, а також між ними й іншими державними, кооперативними та громадськими підприємствами (установами) з приводу організації соціального забезпечення⁶.

К.Батигін до кола відносин із соціального страхування відніс, зокрема, такі: з формування з обов'язкових внесків підприємств, установ, організацій, колгоспів та використання фондів, призначених для фінансування витрат з матеріального забезпечення трудящих у встановлених законодавством випадках; з матеріального забезпечення за рахунок цих фондів робітників, службовців, колгоспників; з управління соціальним страхуванням⁷.

В. Шайхатдинов стверджує, що предмет права соціального забезпечення утворюють суспільні відносини, що складаються у зв'язку з розподілом між членами суспільства матеріальних благ і послуг із суспільних фондів споживання⁸. На переконання В.Тарасової, до кола основних суспільних відносин, що регулюються нормами зазначеного права, слід віднести відносини: з матеріального забезпечення у старості, при тимчасовій непрацездатності, інвалідності та при втраті годувальника; що виникають у зв'язку з матеріальною підтримкою материнства і дитинства, допомогою сім'ї у підтримці й вихованні дітей; із соціально-трудою реабілітації перестарілих та інвалідів; у зв'язку з наданням громадянам безплатної медичної допомоги і лікування, санаторно-курортного лікування, інших форм соціальної турботи; що складаються при реалізації матеріальних норм права соціального забезпечення, — процедурні відносини⁹.

За І. Гуциним, предметом права соціального забезпечення є суспільні відносини, які виникають при здійсненні державою за рахунок коштів суспільних фондів споживання соціально-економічних заходів із забезпечення перестарілих і непрацездатних громадян грошовими (пенсії та допомоги) і натуральними (протезування, засоби пересування інвалідів, ортопедичні вироби) матеріальними благами аліментного характеру; з надання громадянам безоплатних послуг, пільг і натуральних матеріальних благ при медичному і санаторно-курортному лікуванні й обслуговуванні по утриманню перестарілих та інвалідів у будинках-інтернатах, а дітей — у дитячих дошкільних закладах, також з регулювання ряду допоміжних суспільних відносин, пов'язаних з процесом реалізації й оформлення громадянами права на основні види соціального забезпечення¹⁰.

Не всі фахівці були згодні з включенням певних суспільних відносин у сферу правового регулювання названого права. Так, окремі з них відносили з надання громадянам безплатної медичної допомоги і лікування відносили до адміністративного чи цивільного права або до самостійної групи суспільних відносин. Дискусійним була галузева належність

відносин з утримання і виховання дітей за рахунок суспільства. Ряд вчених відносили їх до тих, що регулюються нормами Законодавства про народну освіту або виключали з предмета права без вказівки на їх галузеву належність. У літературі також зазначалось: відносини, які складаються у процесі утворення і розподілу фондів, призначених для соціального забезпечення, є фінансовими відносинами і входять до предмета фінансового права, а відносини з управління соціальним забезпеченням мають всі ознаки адміністративних і входять до предмета адміністративного права. К.Батигін висловив думку, що відносини із соціального страхування складають комплекс відносин, які відрізняються за своїм змістом від відносин із соціального забезпечення і не входять складовою у коло відносин, що є предметом права соціального забезпечення. В.Столярчук відносини з матеріального забезпечення трудящих за рахунок коштів державного соціального страхування включав до предмета трудового права.

В.Андреев запропонував відносити до предмета зазначеного права ті, які відповідають таким критеріям: а) одним із суб'єктів цих відносин є громадянин, а іншим — держава в особі її органів управління або профспілок, наділених державою відповідними повноваженнями, чи органи колгоспів; б) відносини між суб'єктами носять аліментний характер, причому зобов'язаною надавати відповідні види забезпечення виступає держава; в) за допомогою цих відносин забезпечення здійснюється за рахунок фондів для непрацездатних, коштів, асигнованих на освіту й охорону здоров'я¹¹. На жаль, всі вказані вище критерії не допомогли вирішити спірні питання предмета права соціального забезпечення, хоча певну позитивну роль відіграли.

Після розпаду СРСР нові незалежні держави приступили до створення власних систем соціального забезпечення. У російській юридичній науці провадяться дослідження сучасних проблем соціального забезпечення, які базуються на результатах та висновках вітчизняних вчених щодо соціального забезпечення та соціального страхування. Серед російських вчених немає єдиної думки щодо поняття соціального забезпечення та його співвідношення з поняттям соціального захисту¹². О.Є.Мачульська, відмічаючи відсутність єдиної думки серед науковців щодо поняття “соціальний захист”, посилається на загальноновизнане його тлумачення у двох аспектах. У широкому розумінні соціальний захист розглядають як діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення й нейтралізацію негативних факторів, що впливають на неї, створення умов для самовизначення й ствердження у житті. У вузькому значенні соціальний захист розглядається як сукупність економічних і правових гарантій, котрі забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян й досягнення соціальне прийняттого рівня життя. Вважаючи, що соціальне забезпечення виступає складовою частиною соціального захисту, О.Є.Мачульська разом з тим зазначає, що соціальний захист включає також гарантії щодо охорони праці, здоров'я, оточуючого природного середовища, мінімальної оплати праці та інші заходи, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави.

У міжнародній практиці сьогодні загальноновизнаним вважається термін соціальне забезпечення. Зокрема такий підхід знаходимо у монографічних дослідженнях з проблем права соціального забезпечення та працях, у котрих аналізується законодавство та практика його застосування у сфері соціального забезпечення окремих зарубіжних країн. Причому різні автори — провідні фахівці у цій сфері, такі як професори Денні Пітерс (Льовен, Бельгія), Джос Бергман (Тілбург), Ван Ландендонк (Льовен), Ріхард Паррі (Едінбург), Бернд Шульц (Мюнхен). Ганкарло Пероне (Рим) та інші дотримуються тут єдиної думки¹³. Термін “protection” (захист) застосовується щодо захисту права на соціальне забезпечення окремої особи і навіть щодо захисту самого соціального забезпечення. Такий же термін застосовується і у Доповіді МОП «У 21-му сторіччі: Розвиток соціального забезпечення».

Таке розуміння соціального забезпечення ґрунтується на нормах міжнародного права, одним з визначальних джерел якого вважається Конвенція МОП № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення. Згідно з цією Конвенцією до сфери соціального

забезпечення належить медична допомога, допомоги в разі хвороби, безробіття, старості, трудового каліцтва або професійного захворювання, інвалідності, втрати годувальника, по вагітності і пологах, сімейні допомоги.

Європейська хартія про основні соціальні права трудящих, підписана у Стразбурзі в 1989 р. державами-членами Європейського Союзу, у ст. 10 містить права у галузі соціального забезпечення, які поділено на дві групи: громадяни, що працюють, мають право на адекватний соціальний захист і соціальне забезпечення у разі втрати заробітку в зв'язку із настанням соціального ризику, а непрацюючі громадяни, котрі не мають засобів до існування, мають право на соціальну допомогу в розмірі прожиткового мінімуму.

Переглянута Європейська соціальна хартія, що підписана Україною 7 травня 1999 р. передбачає у ст. 12 право на соціальне забезпечення, а у ст. 13 — право на соціальну та медичну допомогу. Аналіз останньої статті свідчить, що в даному разі йдеться про соціальний захист малозабезпеченої особи, неспроможної отримати достатніх коштів власними зусиллями. Їй має надаватися належна допомога, що включає матеріальну, технічну допомогу та інші заходи, спрямовані на усунення перешкод для спілкування і пересування, — доступ до транспорту, житла, культурної діяльності й відпочинку.

Зовсім інший бік проблеми відкривається при аналізі Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права (ООН, 1966 р.), ратифікованого Україною 19 жовтня 1973 р. (набув чинності 23 березня 1976 р.), який згідно з ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Пакт у ст. 9 встановлює, що держави, які взяли участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування. Із даної норми випливає, що право на соціальне забезпечення не охоплюється лише соціальним страхуванням (не збігається з ним), а є ширшим за змістом правом, яке у своєму складі поряд із цією основною його формою містить й інші форми соціального забезпечення. Такою другою формою є державна соціальна допомога.

Положення міжнародно-правових актів та опубліковані раніше праці, в яких викладено погляди фахівців на відносини, що становлять предмет права соціального забезпечення не втратили своєї актуальності. На їх базі розвивається наука права соціального забезпечення вже незалежної України.

Серед сучасних наукових розробок найбільш комплексно до визначення суспільних відносин, що регулюються правом соціального забезпечення підійшов Б. Сташків, який пропонує соціальне забезпечення розглядати у широкому і вузькому розумінні¹³. На його думку, у першому до нього належать всі матеріальні блага, які отримує із соціальних фондів безплатно чи на пільгових умовах будь-яка людина, що перебуває на законних підставах в Україні, а в другому випадку до соціального забезпечення належать тільки ті блага, що надаються обмеженим категоріям осіб, а відносини з такого забезпечення є предметом лише однієї галузі права — соціального забезпечення.

На думку Б. Сташківа, відносини по забезпеченню грошовими і натуральними допомогою і компенсаційними виплатами належать до предмета вказаної галузі права за умови, що вони надаються тим категоріям осіб, які за нормами права соціального забезпечення підлягають матеріальному забезпеченню. Відносини з надання цим категоріям осіб гуманітарної допомоги він також відносить до предмета названого права.

Об'єктом права соціального забезпечення є відносини з надання фізичним особам соціальних послуг. Ними є: стаціонарне обслуговування громадян похилого віку та інвалідів у будинках-інтернатах та інших соціальних закладах; надання соціальних послуг за місцем проживання пенсіонерам та самотнім непрацездатним громадянам територіальними центрами та відділеннями соціальної допомоги; забезпечення населення протезно-ортопедичними виробами; забезпечення інвалідів автомобілями; медична, професійна і соціальна реабілітація інвалідів; забезпечення непрацюючих пенсіонерів санаторно-курортними путівками; надання тимчасового притулку безпритульним тощо.

Особливу групу складають відносини з надання громадянам субсидій та пільг за системою соціального забезпечення. Б. Сташків переконаний, що відносини з приводу всіх

видів соціального страхування мають належати до предмета права соціального забезпечення.

Останньою групою суспільних відносин, що є предметом права соціального забезпечення, є відносини процедурного і процесуального характеру щодо встановлення юридичних фактів, реалізації права на соціальний захист, а також у зв'язку із захистом, порушених прав у сфері зазначеного забезпечення.

Подібну позицію у визначенні предмета права соціального забезпечення займає Б. Стичинський, який до вищеназваних груп відносин включає також забезпечення житлом за рахунок державного чи комунального житлового фонду, по наданню послуг освіти, з надання безплатної чи пільгової жожолливості користуватися досягненнями культури¹⁴.

Реформа соціального забезпечення, що триває в Україні передбачає прийняття пакету законів, які повинні більш точно визначити предмет правового регулювання права соціального забезпечення. Цьому сприятимуть відповідні теоретичні розроблення фахівців із зазначеного права.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять // Право України. – 2000. - №4. – С. 35;
2. Стичинський Б. Право соціального забезпечення: проблеми становлення і розвитку // Право України. – 2002. - №6. – С. 85;
3. Андреев В.С. Правовые проблемы социального обеспечения в СССР // Советское государство и право. – 1967. - №2. – С.31-37;
4. Караваев В.В. Что такое социальное обеспечение // Советское государство и право. – 1968. - №10. – С.40-41;
5. Караваев В.В. Общественные отношения, регулируемые правом социального обеспечения // Вопросы социального обеспечения. Вып. IX. – М., 1976. – С.32;
6. Полупанов М.И. Право социального обеспечения – самостоятельная отрасль права // Советское государство и право. – 1971. - №9. – С.55-58;
7. Батигін К. Отношения по социальному страхованию, входящие в предмет права социального обеспечения // Вопросы социального обеспечения. Вып. IX. – М., 1976. – С. 42;
8. Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения. Юридический анализ. – Саратов, 1982. – С.17;
9. Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М., 1983. – С.107-117;
10. Гуцин И.В. Советское право социального обеспечения: вопросы теории. – Минск, 1982. – С.50-51;
11. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: Учеб. – М., 1987. – С.36-37;
12. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. – М., 1999;
13. Захаров М.Л., Тучкова Л.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. – М., 2001;
14. Право социального обеспечения /Под ред. К.Н. Гусова. – М., 1999;
15. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять // Право України. – 2000. - №4. – С. 35-36;
16. Сташків Б. Предмет права соціального забезпечення: погляд на проблему // Право України. – 2000. - №9. – С. 71-75;
17. Стичинський Б. Право соціального забезпечення: проблеми становлення і розвитку // Право України. – 2002. - №6. – С. 87.