

УДК 34

Мельничук О.А. К определению предмета права социального обеспечения // Материалы международной научно-практической конференции. – Псков: ПЮИ МЮ РФ, 2005. – С. 209-218.

*О.А. Мельничук,
доцент Винницкого государственного педагогического университета
имени Михаила Коцюбинского
(Украина)*

К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРЕДМЕТА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Конституция Украины 1996 г. (ст.46) установила право граждан на социальную защиту, которая включает право на обеспечение их в случае полной, частичной потери трудоспособности, потери кормильца, безработицы из независимых от них обстоятельств, а также в старости и в других случаях, предусмотренных законом.

Юридический механизм обеспечения этого права как в зарубежных странах, так и в Украине осуществляется с помощью самостоятельной отрасли права — права социального обеспечения.

Уместно остановиться на происхождении понятия «социальное обеспечение». В первых законодательных актах западных стран оно не применялось, тогда еще не было социального обеспечения в современном его понимании. В зарубежной литературе считается что первым его использовал в 1934 г. президент США Ф. Рузвельт, который одним из разделов своей программы «Nev Deal» предусмотрел Social Security Act (Акт о социальном обеспечении). Однако, как считает Болотина Н., приоритет здесь належит России, поскольку 31 октября 1918 г. СНК в России утвердил Положение о социальном обеспечении трудящихся¹. Этот термин со временем получил широкое применение во всем мире.

Правовые же акты, которые регламентировали общественные отношения в сфере социального обеспечения, активно начали приниматься в отдельных странах из конца XIX – начала XX ст. На территории бывшего СССР эти нормы принадлежали к разным отраслям права. Так, к середине 60-х годов считалось, что общественные отношения по обеспечению рабочих и служащих и их семей в старости и при нетрудоспособности есть предметом трудового права, относительно членов колхозов и их семей — колхозного права, а отношения из материального обеспечения военнослужащих, работников милиции и некоторых других служащих належат к предмету административного права².

Вместе с тем, было подмечено, что ряд волевых общественных отношений, которые возникают в связи с обеспечением граждан определенными видами социального обеспечения, не принадлежат к трудовому, колхозному или административному праву, в частности помощи одиноким и многодетным матерям, инвалидам I и II групп, инвалидам I и II

групп из детства, предоставление услуг, льгот и натуральных материальных благ при лечении и медицинском обслуживании, при содержании престарелых и инвалидов в государственных домах-интернатах, детей — в детских дошкольных учреждениях и т.п. Большинство ученых склонялись к мысли, что эти и прочие общественные отношения составляют отдельную отрасль права — право социального обеспечения.

В 1966 г. в Праге состоялся научный симпозиум из проблем социального обеспечения, где большинство ученых разделили мысль В. Андреева о самостоятельности права социального обеспечения как отрасли права и о том, что она регулирует такие общественные отношения: из пенсионного обеспечения граждан, из безвозмездного медицинского обслуживания и лечения, а также из санаторно-курортного обслуживания, из выплаты трудящимся всяческих пособий из фондов для нетрудоспособных и предоставление льгот пенсионерам, из материально-бытового и культурного обслуживания престарелых и нетрудоспособных за счет фондов для нетрудоспособных и из протезирования граждан, из удержания и обслуживания детей в детских дошкольных учреждениях, детских домах, школах-интернатах и т.п.³.

В юридической периодике начали появляться публикации, которые обосновывали самостоятельность права социального обеспечения как отрасли. Однако ученые разошлись во взглядах относительно групп общественных отношений, которые входят в предмет правового регулирования, критериев, за которыми происходит их отбор, определение понятия «социальное обеспечение» и т.п.. Дискуссии длятся и сегодня.

Так, анализируя нормативные акты разных стран и в том числе царской России, В. Караваев к предмету права социального обеспечения не включал разные формы помощи бедным со стороны отдельных лиц и добродетельных обществ и учреждений, помощь, которая предоставляется разнообразными кассами взаимопомощи, помощь из штрафных средств, которые состоят из штрафов, которые удерживаются предприятиями из работников, и денежных взысканий, которые накладываются на администрацию предприятий органами надзора⁴. Однако, В.Караваев предложил отношения, связанные с возмещением предприятиями, учреждениями, организациями вреда, причиненного рабочим и служащим увечьем или другим повреждением здоровья, отнести к предмету права социального обеспечения, поскольку последние неразрывно связанные с нетрудоспособностью потерпевших, с назначением пенсий, с регрессными исками⁵.

По мнению М.Полупанова, к предмету названного права належат такие три группы общественных отношений, которые возникают в результате предоставления гражданам отдельных видов социального обеспечения (пенсий, пособий, стипендий, лечебного питания и т.п.); что складываются между органами социального обеспечения и государственными, кооперативными и общественными организациями (предприятиями, учреждениями), а также гражданами, которые используют работу наемных работников по поводу формирования фонда социального обеспечения; которые возникают между

разными органами, которые осуществляют социальное обеспечение, а также между ними и другими государственными, кооперативными и общественными предприятиями (учреждениями) по поводу организации социального обеспечения⁶.

К. Батыгин к отношениям из социального страхования, входящим в предмет права социального обеспечения отнес, в частности, такие: которые формируются из обязательных взносов предприятий, учреждений, организаций, колхозов и использования фондов, предназначенных для финансирования затрат из материального обеспечения трудящихся в установленных законодательством случаях; из материального обеспечения за счет этих фондов рабочих, служащих, колхозников; из управления социальным страхованием⁷.

В. Шайхатдинов утверждает, что предмет права социального обеспечения составляют общественные отношения, которые складываются в связи с распределением между членами общества материальных благ и услуг из общественных фондов потребления⁸. На убеждение В.Тарасовой, в круг основных общественных отношений, которые регулируются нормами указанного права, следует отнести отношения: из материального обеспечения в старости, при временной нетрудоспособности, инвалидности и при потере кормильца; что возникают в связи с материальной поддержкой материнства и детства, помощью семьи в поддержке и воспитании детей; из социально-трудовой реабилитации престарелых и инвалидов; в связи с предоставлением гражданам безвозмездной медицинской помощи и лечения, санаторно-курортного лечения, других форм социальной заботы; что складываются при реализации материальных норм права социального обеспечения, — процедурные отношения⁹.

За И. Гуциним, предметом права социального обеспечения являются общественные отношения, которые возникают при осуществлении государством за счет средств общественных фондов потребления социально-экономических мероприятий из обеспечения престарелых и нетрудоспособных граждан денежными (пенсии и помощи) и натуральными (протезирование, средства передвижения инвалидов, ортопедические изделия) материальными благами алиментного характера; из предоставления гражданам безвозмездных услуг, льгот и натуральных материальных благ при медицинском и санаторно-курортном лечении и обслуживании по удержанию престарелых и инвалидов в домах-интернатах, а детей — в детских дошкольных учреждениях, также из регулирования ряда вспомогательных общественных отношений, связанных с процессом реализации и оформления гражданами права на основные виды социального обеспечения¹⁰.

Не все специалисты были согласны с включением определенных общественных отношений в сферу правового регулирования права социального обеспечения. Так, отдельные из них отношения из предоставления гражданам безвозмездной медицинской помощи и лечения относили к административному или гражданскому праву или к самостоятельной группе общественных отношений. Дискуссионной была отраслевая принадлежность отношений из содержания и воспитания детей за счет общества. Ряд ученых относили их к

тем, которые регулируются нормами Законодательства о народном образовании или выключали из предмета права без указания на их отраслевую принадлежность. В литературе также отмечалось: отношения, которые складываются в процессе образования и распределения фондов, предназначенных для социального обеспечения, есть финансовыми отношениями и входят в предмет финансового права, а отношения из управления социальным обеспечением имеют все признаки административных и входят в предмет административного права. К.Батигин высказал мысль, что отношения из социального страхования составляют комплекс отношений, которые отличаются по своему смыслу от отношений из социального обеспечения и не входят составной в круг отношений, что есть предметом права социального обеспечения. В.Столярчук отношения из материального обеспечения трудящихся за счет средства государственного социального страхования включал к предмету трудового права.

В.Андреев предложил относить к предмету права социального обеспечения те, которые отвечают таким критериям: а) одним из субъектов этих отношений есть гражданин, а другим — государство в лице его органов управления или профсоюзов, наделенных государством соответствующими полномочиями, или органы колхозов; б) отношения между субъектами носят алиментный характер, причем обязанным предоставлять соответствующие виды обеспечения выступает государство; в) с помощью этих отношений обеспечение осуществляется за счет фондов для нетрудоспособных, средств, ассигнованных на образование и здравоохранение¹¹. К сожалению, все указанные выше критерии не решили спорные вопросы предмета права социального обеспечения, хотя определенную положительную роль сыграли.

После распада СССР новые независимые государства приступили к созданию собственных систем социального обеспечения. В русской юридической науке ведутся исследование современных проблем социального обеспечения, которые базируются на результатах и выводах отечественных ученых относительно социального обеспечения и социального страхования. Среди русских ученых нет единой мысли относительно понятия социального обеспечения и его соотношение с понятием социальной защиты¹². О.Е.Мачульская, отмечая отсутствие единой мысли среди научных работников относительно понятия “социальная защита”, ссылается на общепризнанное его толкование в двух аспектах. В широком значении социальную защиту рассматривают как деятельность государства, направленную на обеспечение процесса формирования и развития полноценной личности, выявление и нейтрализацию отрицательных факторов, которые влияют на нее, создание условий для самоопределения и утверждения в жизни. В узком значении социальная защита рассматривается как совокупность экономических и правовых гарантий, которые обеспечивают соблюдение важнейших социальных прав граждан и достижение социального приемлемого уровня жизни. Считая, что социальное обеспечение выступает составной частью социальной защиты, О.Е.Мачульская вместе с тем отмечает, что социальная защита включает также гарантии относительно охраны труда, здоровья,

окружающей естественной среды, минимальной оплаты работы и прочие мероприятия, которые являются необходимыми для нормальной жизнедеятельности человека и функционирования государства.

В международной практике сегодня общепризнанным считается термин «социальное обеспечение». В частности такой подход находим в монографических исследованиях по проблемам права социального обеспечения и работах, в которых анализируется законодательство и практика его применения в сфере социального обеспечения отдельных зарубежных стран. Причем разные авторы — ведущие специалисты в этой сфере, такие как профессора Дэнни Питерс (Льовен), Джос Бергман (Тилбург), Ван Ландендонк (Льовен), Рихард Парри (Единбург), Бернд Шульц (Мюнхен), Ганкарло Пероне (Рим) и прочие придерживаются здесь единой мысли¹³. Понятие “protection” (защита) применяется относительно защиты права на социальное обеспечение отдельного лица и даже относительно защиты самого социального обеспечения. Такое же понятие применяется и в Докладе МОТ «В 21-м веке: Развитие социального обеспечения».

Такое понимание социального обеспечения основывается на нормах международного права, одним из определяющих источников которого считается Конвенция МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения. В соответствии с этой Конвенцией к сфере социального обеспечения належит медицинская помощь, пособия в случае болезни, безработицы, старости, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, потери кормильца, по беременности и родам, семейные пособия.

Европейская хартия об основных социальных правах трудящихся, подписанная в Стразбурге в 1989 г. государствами-членами Европейского Союза, в ст. 10 содержит права в области социального обеспечения, которые разделены на две группы: граждане, которые работают, имеют право на адекватную социальную защиту и социальное обеспечение в случае потери заработка в связи с наступлением социального риска, а неработающие граждане, которые не имеют средств к существованию, имеют право на социальную помощь в размере прожиточного минимума.

Пересмотренная Европейская социальная хартия, которая подписанная Украиной 7 мая 1999 г. предусматривает в ст. 12 право на социальное обеспечение, а в ст. 13 — право на социальную и медицинскую помощь. Анализ последней статьи свидетельствует, что в данном случае речь идет о социальной защите малообеспеченных граждан, которые не в состоянии получить достаточно средств собственными усилиями. Им может предоставляться надлежащая помощь, которая включает материальную, техническую помощь и прочие мероприятия, направленные на устранение препятствий для общения и передвижения.

Совсем другая сторона проблемы открывается при анализе Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ООН, 1966 г.), ратифицированного Украиной 19 октября 1973 г. (приобрел силу 23 марта 1976 г.), что в соответствии со ст. 9 Конституции Украины есть частью национального законодательства. Пакт в ст. 9 устанавливает, что

государства, которые приняли участие в нем, признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование. Из данной нормы следует, что право на социальное обеспечение не охватывает лишь социальное страхование (не совпадает с ним), а есть более широким по смыслу правом, которое в своем составе рядом с этой основной его формой содержит и другие формы социального обеспечения. Такой второй формой есть государственная социальная помощь.

Положение международно-правовых актов и опубликованные прежде работы, в которых изложены взгляды специалистов на отношения, которые составляют предмет права социального обеспечения не утратили своей актуальности. На их основании развивается наука права социального обеспечения уже независимой Украины.

Среди современных научных разработок наиболее комплексно к определению общественных отношений, которые регулируются правом социального обеспечения подошел Б. Сташків, что предлагает социальное обеспечение рассматривать в широком и узком значении¹⁴. По его мнению, в первом к нему принадлежат все материальные блага, которые получает из социальных фондов бесплатно ли на льготных условиях любой человек, который находится на законных основаниях в Украине, а в втором случае к социальному обеспечению принадлежат только те блага, которые предоставляются ограниченным категориям лиц, а отношения из такого обеспечения есть предметом лишь одной отрасли права — социального обеспечения.

По мнению Б. Сташківа, отношения по обеспечению денежными и натуральными пособиями и компенсационными выплатами належат к предмету указанной области права при условии, что они предоставляются тем категориям лиц, которые за нормами права социального обеспечения подлежат материальному обеспечению. Отношения из предоставления этим категориям лиц гуманитарной помощи он также относит к предмету названного права.

Объектом права социального обеспечения есть отношения из предоставления физическим лицам социальных услуг, это: стационарное обслуживание граждан преклонного возраста и инвалидов в домах-интернатах и других социальных учреждениях; предоставление социальных услуг по месту проживания пенсионерам и одиноким нетрудоспособным гражданам территориальными центрами и отделениями социальной помощи; обеспечение населения протезно-ортопедическими изделиями; обеспечение инвалидов автомобилями; медицинская, профессиональная и социальная реабилитация инвалидов; обеспечение неработающих пенсионеров санаторно-курортными путевками; предоставление временного приюта беспризорным и т.п.

Особую группу составляют отношения из предоставления гражданам субсидий и льгот за системой социального обеспечения. Б. Сташків убежден, что отношения по поводу всех видов социального страхования должны принадлежать к предмету права социального обеспечения.

Последней группой общественных отношений, которые есть предметом права социального обеспечения, есть отношения процедурного и

процессуального характера относительно установления юридических фактов, реализации права на социальную защиту, а также в связи с защитой затронутых прав в сфере указанного обеспечения.

Подобную позицию в определении предмета права социального обеспечения занимает Б. Стичинський, который к вышеназванным группам отношений включает также обеспечение жильем за счет государственного или коммунального жилого фонда, по предоставлению услуг образования, безвозмездной или льготной возможности пользоваться достижениями культуры¹⁵.

Реформа социального обеспечения, которая осуществляется в Украине предусматривает принятие пакета законов, которые должны более точно определить предмет правового регулирования права социального обеспечения. Этому будут оказывать содействие соответствующие теоретические разработки специалистов из данной отрасли права.

ЛИТЕРАТУРА

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. Батигин 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; Захаров М.Л., Тучкова Л.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. – М., 2001; Право социального обеспечения /Под ред. К.Н. Гусова. – М., 1999;
13. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять // Право України. – 2000. - №4. – С. 35-36;
14. Сташків Б. Предмет права соціального забезпечення: погляд на проблему //

- Право України. – 2000. - №9. – С. 71-75;
- 15.Стичинський Б. Право соціального забезпечення: проблеми становлення і розвитку // Право України. – 2002. - №6. – С. 87.