

УДК [349.3:001.891.3](100)

В. В. Криворучко**СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ**

Досліджено категорії «соціальний захист» та «соціальне забезпечення». Зроблено висновки про їх однакове смислове навантаження з огляду на правотворчу практику. Надано авторське визначення категорії «соціальне забезпечення».

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальне обслуговування, соціальна політика, пенсія, соціальна допомога.

Сучасний стан розвитку держав світу свідчить про необхідність дотримання соціальної злагоди у суспільстві як важливого чинника зростання економіки, процвітання держави, підвищення добробуту та захищеності громадян. Соціальна злагода не можлива без діалогу державної влади із суспільством, а також без ефективної системи соціального забезпечення населення.

Саме цим обумовлюється актуальність дослідження проблем соціального забезпечення населення України. Про актуальність зазначеної проблеми свідчить і той факт, що за різних часів проблеми соціального забезпечення досліджувало чимало вчених, серед яких: В. С. Андрєєв, В. М. Андріїв, К. С. Батигін, А. Д. Зайкін, М. А. Захаров, Р. І. Іванова, М. І. Іншин, О. Є. Мачульська, К. Ю. Мельник, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, С. М. Синчук, І. М. Сирота, Н. М. Стаховська, Б. І. Сташків, В. А. Тарасова, В. М. Толкунова, Е. Г. Тучкова, Я. М. Фогель, В. Ш. Шайхатдінов. Метою статті є визначення категоріального апарату у сфері соціального забезпечення, а також уніфікація відповідної термінології.

Слід відзначити, що майже до кінця XIX ст. держава не втручалася в регулювання відносин із забезпечення старих та непрацездатних осіб засобами існування. Самодопомога, самозабезпечення, взаємодопомога заохочувалися державою та сприяли втіленню в життя бентамівської теорії сильного індивідуалізму, щодо якої «повна воля індивідуума» може бути досягнута тільки за повного невтручання держави в справи кожного індивідуума й у рівень його життя [1, с. 16]. Однак з консолідацією армії найманих робітників і усвідомленням ними своїх класових інтересів почала підсилюватися боротьба трудящих за свої права, що змусило державу вживати певних заходів для запобігання соціального вибуху. Почали прийматися закони в області соціального забезпечення, перші з них – про обов'язкове соціальне страхування трудящих. Як справедливо відзначають М. А. Захаров і Е. Г. Тучкова, саме із прийняттям таких законів з'являються державні системи соціального забезпечення [2, с. 11].

Справжній прорив у сфері соціального забезпечення зробив уряд Німеччини під керівництвом канцлера О. Бісмарка, який увів обов'язкову систему страхування для працівників промисловості.

Ця система включала забезпечення через хворобу (1883 р.), у разі нещасних випадків на виробництві (по трудовому каліцтву) (1884 р.), по інвалідності й старості (1889 р.). Внески в лікарняні каси й страхові фонди здійснювали як роботодавці, так й працівники, але участь останніх була незрівнянно більше. Ця система була настільки вдалою, що вона функціонує з модифікаціями в Німеччині й донині [3, с. 13].

Слідом за Німеччиною на рубежі XIX–XX ст. обов'язкове державне страхування робітників від наслідків нещасних випадків, по старості й інвалідності вводиться в Австрії, Англії, Бельгії, Норвегії, Новій Зеландії. США та Франції.

З 60-х років XIX ст. у Росії з'являється добровільне приватне страхування працівників, коли підприємці переказували за договором певні суми акціонерним страховим товариствам. У разі нещасних випадків робітники пред'являли позов уже не до підприємця, а до цих товариств. Число охоплених таким видом страхування промислових робітників до початку XX ст. наблизилося до 1 млн осіб за загальної чисельності найманих робітників більше 14,5 млн осіб.

На теренах колишнього Радянського Союзу така система була започаткована у 1918 р., коли РНК затвердила Положення про соціальне забезпечення трудящих у всіх випадках втрати працездатності й безробіття. У цей же період медичне обслуговування від колишніх лікарняних страхових кас було передано Наркомату охорони здоров'я. Декретом РНК від 17 квітня 1919 р. всі фонди соціального страхування, які інсценували, були централізовано об'єднані у Всеросійський фонд соціального забезпечення. Іншими словами, держава взяла на себе функцію соціального забезпечення громадян за рахунок державних коштів [3, с. 25, 274].

На міжнародному рівні правова регламентація соціального забезпечення почала комплексно здійснюватися після Другої світової війни. Так, відповідно до ст. 25 Загальної декларації прав людини, прийнятою і проголошеною резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. [4], кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини. Стаття 22 Декларації проголошує, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [5], передбачив, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя (ст. 11) та визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (ст. 9).

Найбільш комплексно на європейському рівні регламентація соціального забезпечення здійснюється Європейською соціальною хартією [6], прийнятою Радою Європи 18 жовтня 1961 р. і переглянутою 3 травня 1996 р. Так, Хартія закріплює норми у сфері соціального забезпечення у ст. 12 «Право на соціальне забезпечення» ч. II, а також ще у близько десяти статтях зазначеної частини.

Україна, орієнтуючись на європейські цінності та міжнародні стандарти у галузі дотримання прав людини, ратифікувала і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, і Європейську соціальну хартію (переглянуту). Сьогодні в Україні створене відповідне національне соціальне законодавство, а також розгалужена система закладів соціального захисту населення.

Слід відзначити, що право на соціальний захист закріплено у Конституції України [7]. Так, відповідно до ст. 46 Основного Закону громадяни мають право на соціальний захист, що 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. 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.

З точки зору С. М. Прилипка, право на соціальне забезпечення займає важливе місце серед інших соціально-економічних прав людини і є одним із засобів досягнення злагоди у суспільстві, сприяє тим самим соціальному миру, а також участі в житті суспільства усіх соціальних груп населення. Воно є невід'ємною частиною соціальної політики держави та Уряду і відіграє суттєву роль у недопущенні та зниженні рівня життя [8, с. 202].

Слід відзначити, що у національному законодавстві та у юридичній літературі застосовуються два терміни – «соціальне забезпечення» та «соціальний захист». Наприклад, закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII, «Про соціальний захист

дітей війни» від 18.11.2004 № 2195-IV, «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про соціальне забезпечення» 21 грудня 2011 № 4209-VI, наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з організації роботи із соціального забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та членів їх сімей у Міністерстві оборони України» від 15.02.2010 № 61 тощо.

У юридичній літературі можна виокремити кілька підходів до співвідношення зазначених понять.

Так, М. О. Буянова вважає, що основні питання соціального захисту належать до права соціального забезпечення, а поняття «соціальний захист» значно ширше поняття «соціальне забезпечення» і повністю включає його у свій зміст [9, с. 11, 12].

А ось О. Є. Мачульська вважає, що соціальний захист складається з соціального забезпечення, гарантій щодо охорони праці, здоров'я, оточуючого природного середовища, мінімальної оплати праці та інших заходів, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави [10, с. 6, 7].

На думку К. Ю. Мельника, поняття «соціальний захист» більш широке, ніж поняття «соціальне забезпечення». Вчений аргументує свою позицію, по-перше, змістом норми ст. 46 Конституції України, із смислу якої виходить, що соціальний захист включає в себе соціальне забезпечення, а по-друге, словниковою літературою, у якій «захист» визначається як заступництво, охорона, підтримка, а під «забезпеченням» розуміється постачання чогось у достатній кількості, задоволення будь-кого у якихось потребах. Учений робить висновок, що забезпечення складається в основному з таких дій, як постачання та задоволення, яке охоплюється поняттям «підтримка», що служить складовою поняття «захист». А захист поряд з цим включає в себе ще і охоронну функцію держави, яка заключається в утворенні і приведенні в дію у випадку необхідності комплексу правових заходів, які забезпечують реалізацію заходів із соціального забезпечення [11, с. 87].

Вікіпедія ототожнює вищезазначені терміни, передбачаючи таку дефініцію: соціальне забезпечення (соціальний захист) – система суспільно-економічних заходів, спрямованих на матеріальне забезпечення населення від соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника, безробіття, нещасний випадок на виробництві тощо) [12].

І. С. Ярошенко висловила точку зору, що в країні, яка стала на шлях розвитку ринкової економіки, термін «соціальне забезпечення», який відображає специфіку організації соціального захисту в системі централізованого планування господарства, не може використовуватися для визначення ні всієї сукупності соціально-економічних відносин у сфері соціального захисту, ні її адміністративних структур з їх новими функціями. Тому термін «соціальне

забезпечення» значною мірою замінений новим терміном «соціальний захист» [13, с. 20, 21].

Ми не можемо погодитися з останньою точкою зору, оскільки термін «соціальне забезпечення» є загальноживаним як у теорії, так і у національній та міжнародній правотворчій практиці. Якщо проаналізувати нормативно-правові акти, які приймалися у ті або інші часи і містили категорії «соціальне забезпечення» та «соціальний захист», то можна побачити, що у більшості випадків ці категорії використовувалися як синоніми. Отже, таким чином і ми будемо їх сприймати.

У подальшому в дослідженні ми будемо оперувати терміном «соціальне забезпечення». Саме цей термін, як справедливо відзначає Н. Б. Болотіна, є загальновизнаним у міжнародній практиці [14, с. 35, 36]. Так, основна конвенція МОП у цій сфері є Конвенція МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення». Слід також відзначити, що саме термін «соціальне забезпечення» був застосований і у перших актах радянської влади. Так, 31 жовтня 1918 р. РНК прийняла Положення про соціальне забезпечення трудящих у всіх випадках втрати працездатності й безробіття.

Слід звернути увагу на те, що у юридичній літературі спостерігаються різні підходи до розуміння сутності соціального забезпечення. Так, Я. М. Фогель розглядає соціальне забезпечення як самостійну систему, призначену для задоволення різноманітними послугами потреб непрацездатних членів суспільства з метою відновлення й підвищення їхньої працездатності збереження й розвитку ними соціально-суспільних, трудових, побутових і інших відносин і зв'язків із суспільством [15, с. 31].

На думку М. А. Захарова й Е. Г. Тучкової, соціальне забезпечення не можна зводити тільки до надання соціальних послуг старим і інвалідам, тому що це поняття більше ємне, оскільки охоплює широкі коло осіб, передбачених у законі (у тому числі дітей) [2, с. 490].

А от В. С. Андрєєв відносив до предмета права соціального забезпечення ті відносини, які відповідають таким критеріям: одним із суб'єктів цих відносин є громадянин, а іншим – держава в особі його органів управління або профспілок, наділених державою відповідними повноваженнями, або органи колгоспів; відносини між суб'єктами носять аліментарний характер, причому зобов'язаним представляти відповідні види забезпечення виступає держава; за допомогою цих відносин забезпечення здійснюється за рахунок фондів для непрацездатних, коштів, які виділяються на освіту і охорону здоров'я [16, с. 23].

Такі вчені, як І. В. Гуштин, А. Я. Абрамчик, С. В. Агієвіц, вказують, що соціальне забезпечення як правова категорія може бути визначене як одна із сторін діяльності держави з правового регулювання суспільних відносин у сфері створення фондів для цілей соціального забезпечення й у сфері їхнього розподілу в різних правових

формах і видах серед хворих, людей похилого віку, тих, що повністю чи частково втратили працездатність, громадян і осіб, що втратили годувальника, а також серед багатодітних, малозабезпечених й інших сімей громадян [17, с. 18].

Слід також зазначити, що у теорії права соціального забезпечення було висловлено протилежні точки зору щодо включення або не включення окремих заходів соціального характеру до предмета права соціального забезпечення. Так, В. С. Андрєєв пропонував включити в поняття соціального забезпечення відносини з «медичного обслуговування й лікування», але не включати до нього санаторно-курортне лікування й обслуговування [18, с. 11]. Навпаки, К. С. Батигін вважав, що медична допомога не повинна включатися в соціальне забезпечення, а санаторно-курортне забезпечення може й повинне входити у зміст цього поняття [19, с. 19–23]. На думку В. С. Андрєєва, Р. І. Іванової та В. А. Тарасова, відносини з приводу безкоштовної освіти (середньої, середньо-спеціальної та вищої) мають включатися в соціальне забезпечення [20, с. 14; 21, с. 80]. А от Т. М. Кузьміна відносила до соціального забезпечення не власне надання освіти, а лише виплату стипендій у навчальних закладах [22].

На думку А. І. Лазор, у нових економічних умовах відбувається розширення предмета правового регулювання права соціального забезпечення за допомогою включення в нього все більшого числа соціально-забезпечувальних відносин, правове опосередкування яких представляється можливим за допомогою категорії соціального захисту населення [23, с. 10].

З метою визначення власного бачення змісту категорії «соціальне забезпечення» вважаємо за доцільне дослідити зміст Конвенції МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення». Можна побачити, що увагу в ній приділено таким заходам: медичній допомозі, допомозі в разі хвороби, допомозі по безробіттю, допомозі по старості, допомозі в разі трудового каліцтва або професійного захворювання, сімейним допомагам, допомагам у зв'язку з вагітністю та пологами, допомагам по інвалідності, допомагам у зв'язку з втратою годувальника.

Отже, пропонуємо виходити саме з цих положень під час визначення сфери дії права соціального забезпечення. Категорію «соціальне забезпечення» доцільно визначити, з урахуванням вищеведеного, як систему державних та недержавних заходів, спрямованих на забезпечення матеріальними засобами та соціальними послугами населення у випадку настання соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, втрата годувальника, безробіття, вагітність та пологи тощо).

Список використаних джерел: 1. Иванова Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р. И. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та,

1986. – 176 с. **2.** Захаров М. Л. Право социального обеспечения России : учебник / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М. : БЕК, 2001. – 543 с. **3.** Лушникова М. В. Правовой механизм социального партнерства в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Лушникова Марина Владимировна. – М., 1997. – 363 с. **4.** Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015. **5.** Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042. **6.** Європейська соціальна хартія : від 18.10.1961 № ETS № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300. **7.** Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **8.** Прилипко С. М. Право на соціальне забезпечення в умовах ринкової економіки / С. М. Прилипко // Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки : матеріали наук.-практ. конф., м. Сімферополь, 19–20 трав. 2003 р. / за ред. В. С. Венедиктова. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – С. 202–208. **9.** Право социального обеспечения : учеб. пособие / под ред. К. Н. Гусова. – М. : Проспект, 1999. – 341 с. **10.** Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие для вузов / Е. Е. Мачульская. – 2-ое изд., перераб. и доп. – М. : Кн. мир, 1999. – 240 с. **11.** Мельник К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Мельник Костянтин Юрійович. – Х., 2002. – 202 с. **12.** Соціальне забезпечення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальне_забезпечення. **13.** Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ярошенко Ірина Станіславівна. – К., 2006. – 219 с. **14.** Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблеми термінів і понять / Н. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 35–40. **15.** Фогель Я. М. Социальное обслуживание инвалидов и лиц пенсионного возраста / Я. М. Фогель. – М. : Юрид. лит., 1980. – 231 с. **16.** Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник / В. С. Андреев. – 2-ое изд. доп. и перераб. – М. : Юрид. лит., 1987. – 352 с. **17.** Практикум по праву социального обеспечения / [И. В. Гушин, Л. Я. Абрамчик, С. В. Агиевиц и др.] ; науч. ред. И. В. Гушин. – Минск : Амалфея, 2002. – 192 с. **18.** Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник / В. С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 304 с. **19.** Батыгин К. С. Развитие основных форм социального обеспечения в свете новой Конституции СССР / К. С. Батыгин // Советское государство и право. – 1979. – № 3. – С. 17–26. **20.** Андреев В. С. Конституция СССР о социальном развитии и культуре / В. С. Андреев // Социалистическая законность. – 1979. – № 10. – С. 12–17. **21.** Иванова Р. И. Предмет и метод советского права социального обеспечения / Р. И. Иванова, В. А. Тарасова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 168 с. **22.** Кузьмина Т. М. Советское право социального обеспечения / Т. М. Кузьмина. – Саратов : Саратов. ун-т, 1982. – 128 с. **23.** Лазор Л. И. Сфера действия права социального обеспечения: проблемы развития отрасли / Л. И. Лазор // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – № 4. – 2003. – С. 3–11.

Надійшла до редколегії 19.12.2013



Криворучко В. В. Социальное обеспечение: теоретические проблемы

Исследованы категории «социальная защита» и «социальное обеспечение». Сделан вывод про их одинаковую смысловую нагрузку с учетом право-творческой практики. Представлено авторское определение категории «социальное обеспечение».

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальное обслуживание, социальная политика, пенсия, социальная помощь.

Krivoruchko V. V. Social guaranteeing: theoretical issues

The history of origin and development of population's social guaranteeing is studied. The categories «social protection» and «social guaranteeing» are researched. Normative and legal acts and opinions of scholars regarding semantic meaning of these categories are analyzed. Analysis of normative and legal acts adopted at different times and contained the categories «social guaranteeing» and «social protection», indicates that in most cases these categories were used as synonyms. Some dictionaries also present these categories as synonyms. Considering all this the author concluded that there was no need to use two terms. Position on the feasibility to use during the research the term «social guaranteeing» is grounded. This position is also grounded by the international practice. Specifically, the main Convention of the International Labor Organization is the Convention No. 102 «On the Minimum Standards of Social Guaranteeing». It should be also noted that it is the term «social guaranteeing» was used among the first acts of the Soviet Government. Thus, Soviet People's Committee adopted October 31, 1918 Regulations on social guaranteeing of workers in all cases of disability and unemployment.

Legal nature of social guaranteeing is researched; the scope of social guaranteeing law is defined. The author's definition of the category «social guaranteeing» is presented. This category is understood as a system of state and non-government measures directed on guaranteeing the population with material resources and social services in case of social risks (illness, disability, old age, widowhood, unemployment, pregnancy and childbirth, etc.).

Keywords: social guaranteeing, social services, social policy, pension, social assistance.

