**Прилипко Сергій Миколайович. Предмет права соціального забезпечення : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2007. — 382арк. — Бібліогр.: арк. 352-382**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Прилипко С.М.**Предмет права соціального забезпечення. – Рукопис.  Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право, право соціального забезпечення. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків, 2007.  Дисертація присвячена комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем соціального забезпечення громадян України, а також виробленню пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства про соціальне забезпечення.  У роботі розроблено нові концептуальні підходи до окреслення сфери дії та визначення предмета права соціального забезпечення, конкретизовано модель структуризації правовідносин, що виникають з приводу соціального забезпечення. Особливе місце приділяється пенсійним правовідносинам. Визначено поняття і зміст права соціального забезпечення, його місце в системі права на підставі аналізу співвідношення приватного та публічного права, а також наголошено на доцільності введення соціального права. З урахуванням специфіки соціально-економічних процесів, що нині відбуваються в Україні, аргументовано доводиться необхідність виокремлення особливостей методу правового регулювання права соціального забезпечення.  У дослідженні запропоновано авторське бачення визначення організаційно-правових форм соціального забезпечення, а також з нових позицій висвітлення характерних особливостей та сутності загальнообов’язкового державного соціального страхування як основної організаційно-правової форми соціального забезпечення громадян України. Сформульовано авторське визначення понять “соціальна політика” і “соціальне забезпечення”. Внесено пропозицію про прийняття Закону України ”Про соціальну політику”.  У дисертації з’ясовано особливості та сутність гарантій у соціальній сфері, внесено пропозицію про необхідність розробки та запровадження соціального бюджету як гарантії реалізації конституційного права на соціальне забезпечення; запропоновано розробити та прийняти Закон України ”Про соціальний бюджет”, створення єдиного Національного фонду соціального страхування як одного із засобів удосконалення управління та поліпшення соціального забезпечення; обґрунтовано пропозицію проведення правового експерименту в соціальній сфері.  В роботі робиться висновок про необхідність при розробці нових законодавчих положень виходити із принципу солідарності; надано авторську характеристику соціального ризику як підстави соціального забезпечення; визначено основні напрями стратегії розвитку законодавства про соціальне забезпечення; обґрунтовано положення щодо необхідності кодифікації законодавства про соціальне забезпечення. | |
| |  | | --- | | У результаті здійснення в даній дисертаційній роботі комплексного дослідження й аналізу поняття та місця в правовій системі права соціального забезпечення, предмета та методу цієї галузі, організаційно-правових форм соціального забезпечення, а також сучасного стану та перспектив розвитку права соціального забезпечення, проведеного на основі аналізу поглядів науковців з питань соціального забезпечення, аналізу чинного законодавства, теоретичного осмислення наукових праць правників інших галузей права, автором сформульовані наступні висновки та пропозиції.  1. Право на соціальне забезпечення – це визнана Конституцією України, міжнародним співтовариством і гарантована державою Україна можливість людини одержати соціальну допомогу та підтримку для задоволення фізіологічних, соціальних і духовних потреб в обсязі, необхідному для гідного життя у тих випадках, якщо внаслідок впливу соціального ризику громадянин з не залежних від нього причин не має джерел та засобів до існування. Підґрунтям реалізації права на соціальне забезпечення є розбудова соціальної держави.  2. Право соціальногозабезпечення – це система правових норм, встановлених державою та угодами на підставі законодавства, які відбивають соціальну політику держави, спрямовану на правове врегулювання всіх відносин з матеріального забезпечення в певних організаційно-правових формах законодавчо визначених категорій громадян України, які з не залежних від них причин унаслідок настання соціального ризику не можуть забезпечити себе самостійно.  Право соціального забезпечення, як і будь-яка інша самостійна галузь, має власний предмет і метод правового регулювання, власні принципи, правові джерела, організаційно-правові форми здійснення соціального забезпечення, які розкривають специфіку правового регулювання надання соціального забезпечення.  3. Поділ права на публічне і приватне може мати лише методологічне значення щодо вивчення історії розвитку системи права, а також діалектичного зв’язку між приватними та публічними інтересами. Якщо приватне право спрямоване на задоволення потреб окремої людини, забезпечує свободу і приватну ініціативу, то публічне право захищає загальнодержавні інтереси за допомогою владних методів. У демократичному суспільстві публічне право не меншою мірою, хоча дещо іншими методами, захищає інтереси людини. Позиція щодо необхідності відмови від уявлення про право як систему його галузей та інститутів і обмеження цього поняття двома структурними підрозділами – публічним і приватним правом – має певні недоліки. Такий підхід призводить до збіднення вчення про різноманітність предметів, методів, принципів правового регулювання, якими відрізняються одна від одної галузі права, що можуть складатися всередині як приватного, так і публічного права або на їх межі. Крім того, згадана вище позиція суперечить вимогам сьогодення, бо саме нині відбувається бурхливий розвиток права.  4. Потрібно у ст. 46 Конституції України термін „ право на соціальний захист” замінити на – “право на соціальне забезпечення”.  5. Достатній життєвий рівень не є усталеним, тому що він змінюється залежно від соціально-економічних та інших чинників. Завдання держави полягає у створенні належних умов для людини, щоб вона могла своєю працею забезпечити гідну матеріальну базу для себе і своєї сім’ї.Рівень життя – багатогранна і складна категорія, що характеризує сукупність реальних соціально-економічних умов життєдіяльності людей, насамперед, у сфері споживання і тому є найважливішою характеристикою соціального процесу.  6. Необхідно розробити і прийняти Закон України „Про соціальну політику”, в якому має бути закріплено: визначення соціальної політики, принципи її здійснення, мета та завдання, гарантії соціальної політики, механізм реалізації, повноваження суб’єктів соціальної політики, джерела фінансування. У цьому законі пропонується закріпити таке визначення: соціальна політика – це сукупність правових, організаційних, економічних заходів, організаційно-правових форм діяльності відповідних суб’єктів соціально-політичного життя, спрямованих на формування і задоволення соціальних потреб, що відображають життєво важливі інтереси людини і суспільства, і реалізацію конституційних соціальних прав людини.  7. Слід розробити і прийняти Закон України “Про соціальний бюджет”, у якому закріпити таке визначення: консолідований соціальний бюджет – це зведений урядом та затверджений Верховною Радою України як законодавчим органом держави баланс витрат на соціальні потреби населення України у формах та видах, встановлених законодавством, а також доходів на їх покриття на наступний бюджетний період. Основні показники соціального бюджету щорічно затверджуються Законом України (Бюджетною резолюцією) і є обов’язковими при прийнятті Державного бюджету України. Крім зазначеного, у цьому законі слід визначити й закріпити мету і завдання соціального бюджету, його функції і загальні принципи; суб’єктів, які розробляють та відповідають за соціальний бюджет; механізм і строки формування та затвердження соціального бюджету; співвідношення соціального бюджету і Державного бюджету України; соціальні нормативи, показники та параметри, які повинні затверджуватися в Бюджетній резолюції; соціальну квоту; джерела фінансування; рівень забезпечення соціальних нормативів.  8. Однією з особливостей соціального забезпечення є ідея солідарності. Вона випливає з почуття взаємної відповідальності, яке об’єднує громадян як членів суспільства, єднає всі покоління – минулі, теперішнє й майбутні. Солідарність є основою будь-якого суспільства. Людина живе і працює в певному суспільстві, а тому мало на що здатна без його допомоги, особливо в тих випадках, коли настає старість, трапляється хвороба, самотність, бідність тощо. Людина є соціальною істотою, яка створена, щоб жити в суспільстві, і є частиною єдиного солідарного цілого. Солідарність та загальний добробут єднають суспільство, зміцнюючи довіру людини до людини. Соціальне законодавство необхідно реформувати з урахуванням солідарних засад.  9. Об’єктивною основою для виникнення соціально-забезпечувальних відносин і відмежовування їх від інших суспільних відносин, урегульованих правом, виступають соціальні ризики, через які особа втрачає роботу чи інші засоби для існування з не залежних від неї причин і самостійно не може подолати те скрутне становище, у якому вона опинилася (втрата годувальника, роботи, техногенна катастрофа, тяжке матеріальне становище, самотність тощо).  10. Важливою ознакою соціально-забезпечувальних відносин є неодмінна участь у них держави в особі спеціальних органів: органів соціального захисту, державної служби зайнятості або соціальних фондів. Також для соціально-забезпечувальних відносин характерне використання методу соціального надання послуг, виплат, а також принципу соціальної солідарності при розподілі соціальних коштів.  11. З урахуванням наведених у дисертації підходів, поглядів та позицій правників можна зробити такі висновки щодо визначення предмета права соціального забезпечення: а) предметом права соціального забезпечення є система суспільних відносин із задоволення першочергових і найнеобхідніших потреб тих громадян та їх сімей, які з об’єктивних, визнаних суспільством (державою) поважних причин опинились у складній (здебільшого негативній) життєвій ситуації, шляхом надання їм матеріального забезпечення чи допомоги в різних організаційно-правових формах; б) під обставинами, які призводять до складної життєвої ситуації (обставинами), слід розуміти: вік, хворобу, часткову або повну втрату працездатності, інвалідність, безробіття, бідність, безпритульність, малозабезпеченість, самотність, сирітство, тимчасову непрацездатність, смерть годувальника, стихійне лихо, техногенну катастрофу, нещасний випадок на виробництві та професійне захворювання та інші визначені на законодавчому рівні обставини; в) складна життєва ситуація – це така ситуація, в якій особа опинилася з не залежних від неї обставин і неспроможна їх подолати власними зусиллями або за допомогою тих членів своєї родини, які зобов’язані надати таку допомогу.  12. На нинішньому етапі становлення системи соціального забезпечення України предметом регулювання норм права соціального забезпечення виступають наступні види суспільних відносин: а) відносини з обов’язкового державного соціального страхування; б) пенсійні відносини, які засновані на засадах обов’язкового соціального страхування, а також відносини з пенсійного забезпечення окремих категорій громадян; в) відносини з приводу забезпечення громадян допомогами; г) відношення з приводу надання громадянам натуральних соціальних послуг, медичної допомоги і лікування; д) відносини з приводу забезпечення громадян компенсаційними виплатами; е) відносини з приводу встановлення юридичних фактів, реалізації і захисту права на той або інший вид соціального забезпечення, тобто відносини процедурного і процесуального характеру.  Кожен із вказаних видів суспільних відносин має складну структуру, оскільки існує чотири фонди із загальнообов’язкового державного соціального страхування, декілька видів пенсій за віком і пенсій за вислугу років, різні види допомог, які фінансуються за рахунок державного бюджету або місцевого бюджету тощо.  У ринкових умовах усе більшого значення набувають відносини із загальнообов’язкового державного соціального страхування. Вони мають складний суб’єктний склад (страхувальники, страховики, застраховані особи) та складну структуру (із перерахування обов’язкових страхових внесків, управління страховими фондами на засадах соціального партнерства, з різноманітних відповідних виплат тощо).  13. Особливостями методу правового регулювання права соціального забезпечення є: 1) поєднання централізованого, регіонального та локального регулювання при збереженні централізованого як основного способу і визначення того, що держава і в умовах запровадження загальнообов’язкового державного соціального страхування є основним суб’єктом соціального забезпечення; 2) наявність нормативних та договірних засобів впливу, тобто особливого поєднання імперативних та диспозитивних елементів у правовому регулюванні; 3) специфічність правового статусу суб’єктів правовідносин із соціального забезпечення (наявність у них значних повноважень), а також зумовленість виникнення, зміни і припинення цих правовідносин певними юридичними фактами – подіями (страховими чи соціальними випадками); 4) необхідність волевиявлення громадянина на реалізацію свого права на соціальне забезпечення і рішення відповідного органу про надання громадянину цього права; 5) специфічність правового статусу суб’єктів правовідносин із соціального забезпечення, наявність у них значних повноважень, відсутність субординації і підпорядкування по відношенню один до одного; 6) поєднання різноманітних джерел фінансування соціального забезпечення (за рахунок державного бюджету, обов’язкових страхових внесків, коштів органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших не заборонених державою джерел).  14. З метою скорочення адміністративних витрат необхідно, щоб управління загальнообов’язковим соціальним страхуванням здійснював єдиний Національний фонд соціального страхування, до складу якого входили б відділення: пенсійного страхування; страхування від безробіття; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, страхування у зв’язку з тимчасовою непрацездатністю; медичного страхування.  Єдине центральне управління допоможе уникнути громіздкої фінансової структури, сприятиме зменшенню адміністративних витрат, удосконаленню підстав та умов соціального забезпечення, більш чіткому розмежуванню організаційно-правових форм соціального забезпечення.  Національний фонд соціального страхування буде брати участь у розробці політики соціального забезпечення на загальнодержавному рівні; узагальнювати, аналізувати всі витрати в соціальній сфері, виявляти недоліки щодо соціального забезпечення і вносити відповідні пропозиції; здійснювати облік, збір та акумуляцію обов’язкових страхових внесків та контролювати їх використання.  Керівним органом Національного фонду має бути Правління, кількісний та персональний склад якого затверджується Верховною Радою України. Робочим органом Фонду є Виконавча дирекція, яка формується Правлінням та підзвітна йому.  15. На сучасному етапі склалося теоретичне й практичне підґрунтя для систематизації соціального законодавства. Систематизацію законодавства з питань соціального забезпечення необхідно проводити шляхом кодифікації, результатом якої на основі перегляду чинного законодавства і внесення в нього змін має стати створення нового об’єднаного нормативно-правового акта, який би на основі єдиних принципів регулював зазначену сферу відносин і був розрахований на тривалий час. Таким чином, однією з умов правового забезпечення і впровадження чіткої, логічно послідовної та прозорої системи соціального забезпечення є розробка і прийняття комплексного систематизованого нормативного акта – Соціального кодексу України, який би увібрав найважливіші норми і на найвищому рівні комплексно врегулював усю сукупність відносин у цій сфері.  У Загальній частині зазначеного акта повинні міститися правові норми щодо сфери дії, предмета регулювання, принципів соціального забезпечення, кола суб’єктів правовідносин, джерел фінансування тощо. В Особливу частину Кодексу необхідно включити норми, які детально регламентуватимуть підстави, порядок і розміри надання громадянам України різних форм та видів соціального забезпечення. Правові норми Особливої частини повинні поділятися на інститути, які регулюють окремі види соціальних правовідносин: обов’язкового соціального страхування, пенсійного забезпечення, з надання медичних послуг, державних допомог, матеріально-побутового забезпечення й обслуговування інвалідів та осіб похилого віку тощо.  Кодифікація законодавства про соціальне забезпечення усуне множинність і суперечності нормативних актів, виданих різного часу з різних питань, значною мірою полегшить користування ними, сприятиме законності й підвищить гарантії реалізації прав громадян України у сфері соціального забезпечення.  16. Узагальнення поглядів правників та аналіз чинного соціального законодавства свідчить, що система соціального забезпечення складається з трьох елементів, які відрізняються колом суб’єктів, джерелами фінансування, умовами та метою забезпечення.  У сучасних умовах відповідно до міжнародно-правових норм та українського законодавства система соціального забезпечення включає до себе такі організаційно-правові форми: 1) соціальне страхування за рахунок обов’язкових страхових внесків до відповідного фонду загальнообов’язкового соціального страхування та добровільних внесків до зазначених фондів або недержавних страхових фондів; 2) державне забезпечення та надання соціальних послуг окремим категоріям громадян за рахунок державного бюджету; 3) соціальна допомога та соціальна підтримка непрацездатних громадян за рахунок державного та місцевих бюджетів.  Чітке визначення організаційно-правових форм є підставою і гарантією реалізації конституційного права на соціальний захист.  17. Основні ознаки соціального страхування: соціальне страхування фінансується за рахунок обов’язкових страхових внесків, які солідарно сплачують роботодавці і працівники при можливій участі держави у формі додаткових страхових внесків або дотацій за рахунок загальних податків; обов’язкова участь усіх громадян з деякими винятками; внески акумулюються в спеціальних фондах, за рахунок яких виплачуються допомоги та здійснюється підтримка; за соціальним страхуванням забезпечуються працівники у всіх випадках втрати ними працездатності або у випадку втрати заробітку в разі безробіття; надлишки у фонді обов’язкового соціального страхування, не використані на сплату допомоги, інвестуються для розвитку економіки і одержання додаткового доходу; особисті права на соціальне забезпечення та отримання допомоги (які визначені законодавством) гарантуються наявністю обліку страхових внесків без перевірки доходів або потреби застрахованої особи; розмір внесків і допомоги часто залежить від того, скільки застрахований працівник заробляє або заробляв; страхування від трудового каліцтва, а також професійного захворювання цілком фінансується за рахунок роботодавця при можливій участі держави за рахунок податків; управління системою обов’язкового соціального страхування здійснюється на засадах соціального партнерства; держава надає підвищені соціальні гарантії застрахованим особам у системі соціального страхування.  18. Важливе значення при запровадженні обов’язкового соціального страхування має рівень фахівців, які будуть працювати у зазначеній сфері. На порядок денний стає питання підготовки нового покоління правників, таких як юрист-фінансист, юрист-актуарій тощо. Юрист-актуарій – це фахівець, який використовує правовий, математичний апарат, статистичні і юридичні методи, фінансово-правовий аналіз для оцінки фінансових та правових наслідків від невизначених майбутніх подій. Це дає змогу системам обов’язкового соціального страхування оцінювати свої фінансові зобов’язання, майбутні грошові потоки та необхідні страхові внески.  19. Загальнообов’язкове державне соціальне страхування є системою заходів із соціального забезпечення громадян за умовами та видами, встановленими законодавством, за рахунок страхових внесків, що сплачуються роботодавцями та громадянами до відповідного фонду загальнообов’язкового соціального страхування.  Страхування забезпечує відповідність між розміром страхових внесків працюючого і рівнем соціального забезпечення, гарантує його надання в разі настання страхових випадків та зменшує фінансове навантаження на державний бюджет.  20. Державне забезпечення – це організаційно-правова форма соціального забезпечення, яка полягає в наданні соціальних виплат та інших соціальних послуг окремим громадянам за рахунок державного бюджету. Зазначена форма має централізований характер, який знаходить свій вираз у тому, що коло осіб, які забезпечуються, а також певні види соціального забезпечення встановлюються виключно законами України, а обсяги фінансування чітко закріплюється щорічно в Державному бюджеті України. Таким чином, усі такі виплати, послуги та суб’єкти визначаються законодавством.  Специфіка кола осіб, які забезпечуються за рахунок бюджетних коштів, полягає в тому, що вона охоплює, по-перше, осіб, які отримують забезпечення у зв’язку з певною суспільно корисною діяльністю (під час якої вони могли і не підлягати загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню) при настанні обставин, які визнаються соціально поважними; по-друге, все населення країни забезпечується певними видами соціального забезпечення без будь-якого зв’язку з працею.  21.Соціальна підтримка (піклування) – це система заходів із матеріального забезпечення за рахунок державного й місцевого бюджетів та інших джерел фінансування громадян, які не набули з різних причин юридичного права на пенсії та інші види допомог, але потребують соціальної допомоги і не можуть самостійно вийти із скрутного становища.  Соціальна підтримка надається у вигляді матеріальної допомоги, соціального обслуговування та різноманітних пільг найменш захищеним категоріям населення в індивідуальному порядку після перевірки наявності у них засобів для існування. Вид, форма і розмір соціальної підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку.  22. При запровадженні реформи в соціальній сфері пропонуємо попередньо здійснювати правовий експеримент. Вважаємо за доцільне прийняття розробленого на основі даного дисертаційного дослідження Проекту постанови Верховної Ради України “Про порядок організації проведення правових експериментів”. | |