УДК 349.3

Прилипко С.М.
доктор. юрид. наук, проф. кафедри трудового права Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, м. Харків

Система права соціального забезпечення

Відносини, в які вступають люди, об'єднання громадян, держава і суспільство, знаходяться між собою у тісному взаємозв'язку, що утворює єдине ціле. Відповідно і право відбиває опосередковані суспільні відносини, їх стійкі ознаки, якості і являє собою цілісне утворення, певну систему. Таким чином, норми права функціонують не самі по собі, а в межах єдиної системи, на підставі якої здійснюється правове регулювання поведінки учасників суспільних відносин.

Сучасною наукою системність розглядається як одна з фундаментальних ознак об'єктивного світу. Як метод наукового пізнання системний метод включає в себе ряд взаємопов'язаних аспектів вивчення об'єкта (компонентний, структурний, функціональний), які дозволяють у сукупності дати більш точне уявлення про систему в цілому. Щодо права, системне дослідження потребує: історичного підходу до юридичної форми, виявлення зв'язків права з іншими соціальними системами, розгляду взаємодії системи „право – суспільні відносини", вивчення компонентів права. Центральне місце в системному підході належить компонентному аспекту дослідження, який дозволяє відповісти на питання, з яких елементів складається системне ціле. Другий важливий аспект системного підходу пов'язаний з вивченням її структури. Кожній конкретній системі властива своя специфічна структура, яка визначається природою компонентів, що її складають. Структурний аналіз права передбачає виявлення галузевого складу, встановлення місця і конкретних галузей в системі права, дослідження взаємодії галузей права однієї з іншою і системою в цілому.

Кожна галузь права є, безумовно, системним явищем. Ознаки цілого знаходять своє відображення в окремому і, навпаки, знаючи властивості елементів, отримуємо інформацію про ціле.

Слід зазначити, що система будь-якої галузі права – це система взаємопов'язаних правових норм, які розділені на правові інститути, які повинні складатися із взаємопов'язаних правових норм, а галузь – із взаємопов'язаних інститутів. При цьому необхідно виокремлювати такі взаємозв'язки, які об'єктивно існують, склалися відповідно до закономірностей розвитку і врегульовані нормами права. Структура системи права – це її внутрішній устрій, який надає можливість зрозуміти сутність правового регулювання відповідних відносин, у тому числі і у сфері соціального забезпечення.

Система права соціального забезпечення – це розподіл правових норм, який дозволяє наглядно побачити окремі елементи цієї галузі в їх єдності. Іншими словами, це структурована сукупність правових норм, розділених на групи – правові інститути, які утворюють галузь права соціального забезпечення. Визначення системи права соціального забезпечення необхідно розпочинати із вирішення питання про об'єктивні критерії її побудови і структурні елементи. А виходячи з того, що система суспільних відносин є елементом для системи права, то критерії формування галузі права необхідно шукати саме у відносинах, які формують предмет права соціального забезпечення.

Кожна галузь права є системою або сукупністю юридичних норм, покликаних регулювати якісно однорідну групу (коло) суспільних відносин. Для виконання цієї функції система або сукупність юридичних норм повинна мати і внутрішній зв'язок (організацію) правових норм, і єдину внутрішню структуру, дозволяючи враховувати специфіку регульованих суспільних відносин, що становлять предмет галузі. Первинним елементом всякої правової системи є юридична норма. Відмінна внутрішньою єдністю і внутрішньою організацією група правових норм, покликаних регулювати конкретний вид відносин щодо соціального забезпечення (пенсійних, з приводу забезпечення різноманітними допомогами, натуральними видами послуг тощо), утворює правовий інститут.

Правові норми можуть містити положення, що належать до всіх видів відносин щодо соціального забезпечення або такі, що регулюють загальні питання групи даних відносин (визначають предмет, суб'єкти, джерела, принципи права соціального забезпечення). Разом з тим вони можуть містити положення, що регулюють конкретний вид матеріальних відносин щодо соціального за-

безпечення або їх окремі елементи (пенсійні відносини, включаючи пенсії за віком, за вислугу років, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника; відносини з приводу допомог і, зокрема, допомогу з тимчасової непрацездатності, допомогу на дітей, допомогу на поховання, допомогу малозабезпеченим сім'ям тощо).

Залежно від цього критерію правові інститути, що складаються з певних правових норм, прийнято розділяти на інститути загальної частини і інститути особливої частини права соціального забезпечення, законодавчо детерміновані специфікою предмета галузі.

Право соціального забезпечення має свою сталу систему, чітко-визначену структуру, яка заснована на певних закономірностях та елементах, які її утворюють (інститутів, норм права). Під системою права соціального забезпечення необхідно розуміти науково обґрунтований, об'єктивно існуючий зв'язок інститутів і норм, які складають самостійну галузь права.

Виокремлення певної групи відносин в одне ціле відбувається за певними ознаками, які притаманні тією чи іншою мірою усім відносинам. У цій статті система права соціального забезпечення визначається на підставі чинного законодавства сучасних міжнародно-правових актів, а також в залежності від організаційно-правових форм соціального забезпечення, джерел фінансування та теорії соціальних ризиків (досягнення пенсійного віку, інвалідність, тимчасова непрацездатність, техногенна катастрофа, самотність, смерть годувальника, безробіття, малозабезпеченість, виховання дітей, необхідність у медичній допомозі, лікуванні тощо.) Внаслідок виникнення будь-якого із визначених законодавством соціальних ризиків особа втрачає, або отримує в неповному обсязі певні блага: матеріального чи нематеріального характеру (заробіток, доходи, здоров'я, здатність до самообслуговування тощо), які самостійно вона відновити чи компенсувати, як правило, не спроможна.

Будь-який вид соціального забезпечення – це закріплена в нормах права форма забезпечення належного життєвого рівня громадян у випадках соціальних ризиків. Саме соціальний ризик може бути основним системоутворюючим критерієм системи права соціального забезпечення загалом, тобто визначати коло якісно однорідних суспільних відносин, які регулюються нормами цієї галу-

зі права. Однак разом із тим соціальний ризик є основним диференційним критерієм, згідно з яким відбувається поділ особливої частини права соціального забезпечення на окремі правові інститути.

Як вже зазначалось, наявність самостійного правового регулювання свідчить про існування самостійної галузі права. При цьому правові норми, правові інститути як елементи системи галузі права є взаємопов'язаними.

Система права соціального забезпечення, вибудована за відповідними критеріями, має відповідати таким вимогам: 1) давати повне й об'єктивне розуміння про право соціального забезпечення; 2) бути зручною базою для систематизації соціальнозабезпечувального законодавства.

Правові норми можуть бути систематизовані в основних законодавчих актах – основах законодавства, кодексах. Норми права соціального забезпечення не кодифіковані у вигляді кодексу чи основ законодавства. Але це один із напрямів розвитку соціального законодавства .

Першим таким критерієм вважається змістовне охоплення правової норми, тобто її властивість впливати на певну групу відносин. За цим критерієм право соціального забезпечення розділяють на загальну та особливу частини. Якщо норма права стосується галузі загалом або регулює значну групу відносин, тоді таку норму відносять до загальної частини. Зазвичай правові норми загальної частини не врегульовують конкретних відносин між суб'єктами. Однак вони виконують надзвичайно важливу функцію – становлять підґрунтя для застосування конкретних правовідносин щодо соціального забезпечення. Зважаючи на це, насамперед, необхідно звернути увагу на норми, які відображають принципи і завдання правового регулювання відповідно до яких розбудовується галузь права.

Крім норм-принципів до загальної частини входять норми права, які визначають права людини в галузі соціального забезпечення; норми права, які встановлюють систему соціальних нормативів; норми, що містять державні гарантії у сфері соціального забезпечення.

Важливою складовою загальної частини є правові норми, які визначають основні права людини в галузі соціального забезпечення. Правова фіксація вичерпного переліку соціальних ризиків є дуже важливою. Така необхідність викликана специфікою соціа-

льно-забезпечувальних відносин, в яких тісно переплітаються приватні й загальнодержавні інтереси, адже соціальне забезпечення виконує важливі політичні і соціальні функції в державі. Враховуючи певну конфліктність, необхідно детально визначити випадки, коли суспільство гарантує особі соціальне забезпечення. А умови, за яких особа має право вимагати такого забезпечення, регламентуються нормами права, що визначають організаційно-правові форми соціального забезпечення. Йдеться про правові норми, які в загальному вигляді регламентують способи, за допомогою яких держава забезпечуватиме права людини в цій галузі: фінансування соціального забезпечення за рахунок соціального страхування та бюджетних коштів, диференціація соціального забезпечення залежно від трудової діяльності, потреб та інших факторів. Таким поєднанням забезпечується вирішення проблеми, в якій, з одного боку, визначається потреба особи внаслідок настання соціального ризику, а з другого – який вид (чи види) соціального забезпечення і в якій організаційно-правовій формі має буде надано.

Зазначене яскраво свідчить, що галузеві норми за своїм змістом можна класифікувати на дві відносно самостійні групи норм. Перша з них – це норми загального характеру. В таких нормах містяться принципові положення, які характеризують право соціального забезпечення як галузь права. До другої групи норм належать ті, в яких закріплені правила, що регламентують конкретні види соціально-забезпечувальних відносин, які, в свою чергу, включені в предмет права соціального забезпечення. Наявність такої диференціації норм дозволяє обґрунтовано виокремити загальну та особливу частини права соціального забезпечення.

Загальну частину права соціального забезпечення складають норми, які закріплюють специфіку та загальні положення і правові інститути права соціального забезпечення, а саме ті, що: окреслюють сферу дії і предмет галузі; визначають правовий статус громадян у сфері соціального забезпечення, нормативні; регламентують інститут правосуб'єктності або правового статусу суб'єктів; визначають загальні принципи права соціального забезпечення; містять вказівки щодо правових джерел галузі; вказують на підстави виникнення, зміни та припинення соціально-забезпечувальних відносин; встановлюють організаційно-правові форми соціального забезпечення, визначають види забезпечення державного

обов'язкового соціального страхування.

Слід зазначити, що формування загальної частини права соціального забезпечення повністю ще не завершилося, у тому числі й унаслідок відсутності кодифікуючого акта. У зв'язку з чим у вчених-правників, що займаються проблемами права соціального забезпечення, немає однозначного підходу до визначення структури загальної частини. Деякі з них (К.С.Батигін, Е.Е. Мачульська), розкриваючи зміст загальної частини, указують лише на сукупність відповідних норм, не розглядаючи їх організацію усередині цієї частини, інші (В.Ш. Шайхатдінов) крім традиційних інститутів загальної частини відносять до неї інститут термінів, інститут середньомісячного заробітку, інститут трудового або страхового стажу. Необхідно підкреслити, що хоча в цьому інституті зосереджені норми, що регулюють загальні сторони певних відносин, проте такі загальні сторони представляють в кожному даному виді відносин приватні сторони, пов'язані лише з юридичними фактами. Тим паче, що інститут трудового стажу вирішує приватні проблеми далеко не всіх відносин, що становлять предмет права соціального забезпечення. Тому інститут трудового стажу включається більшістю авторів в особливу частину права соціального забезпечення. Слід зазначити, що як юридичний факт в новому пенсійному законодавстві (а також в інших правовідносинах, які виникають на підставі загальнообов'язкового державного соціального страхування), а також в інших видах загальнообов'язкового державного соціального страхування названий термін набуває нового змісту і визначення, а саме – як страховий стаж. Особлива частина права соціального забезпечення включає норми, які регулюють умови надання, форми та розміри видів соціального забезпечення, порядок їх встановлення, захист порушених прав у сфері соціального забезпечення тощо. Особливу частину складають правові інститути, покликані вирішувати не загальні, а окремі питання регулювання суспільних відносин, що становлять її предмет. Іншими словами, предметом їх регулювання є конкретні організаційно-правові форми надання соціального забезпечення, види відносин щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування, державного соціального забезпечення, державної соціальної допомоги та державної підтримки, а також щодо розмірів та обсягів надання окремих видів соціального забезпечення. Таким чином, це норми,

які мають свій відносно самостійний об'єкт правового регулювання „видових" соціально-забезпечувальних відносин.

При цьому, якщо той або інший вид регульованих відносин має складну структуру, то таке ж складне утворення має і сам правовий інститут, унаслідок чого його прийнято ділити на підінститути, бо це зумовлюється предметом регулювання – об'єктивною передумовою такого розподілу.

Як перший правовий інститут особливої частини даної галузі слід назвати інститут страхового стажу, а також трудового стажу, який зберігає своє юридичне значення протягом певного періоду у всіх своїх різновидах (загальному, спеціальному, безперервному).

Центральним інститутом особливої частини права соціального забезпечення визнається правовий інститут пенсійного забезпечення. Він має ускладнену структуру, яку складають декілька підінститутів з такими ж складними нормативними утвореннями. До них належать: пенсії за віком; пенсії по інвалідності; пенсії у разі втрати годувальника; пільгові пенсії; пенсії за вислугу років з їх різновидами (пенсіями працівникам прокуратури, суддям, державним службовцям, працівникам органів внутрішніх справ та військовослужбовцям, працівникам митниці, науковцям, працівникам органів місцевого самоврядування, працівникам цивільної авіації, депутатам Верховної Ради, тощо); пенсії за особливі заслуги перед Україною. У даний інститут включаються також норми щодо умов надання пенсій, визначення суб'єктів і змісту пенсійних правовідносин, юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиняються зазначені правовідносини.

Таким же складним за своєю структурою правовим інститутом Особливої частини галузі виступає інститут допомог і компенсаційних виплат. У ньому норми також згруповані в окремі підінститути: з допомоги з тимчасової непрацездатності; допомоги у зв'язку з вагітністю і пологами; допомоги на дітей, що включає одноразові й щомісячні допомоги; підінститут допомоги на поховання; забезпечення страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань; допомоги та підтримки у разі безробіття, у разі тимчасової непрацездатності; допомоги та забезпечення у разі техногенних катастроф; адресної соціальної підтримки; забезпечення та допомоги окремих категорій громадян (учас-

ників бойових дій, інвалідів, самотніх, біженців, репресованих, безпритульних, осіб похилого віку, які не набули права на пенсію тощо), підінститут допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям, допомоги особам похилого віку тощо.

Дуже важливим правовим інститутом особливої частини даної галузі є інститут медичної допомоги і лікування. Його структуру складають підінститути: безкоштовної медичної допомоги і лікування; безкоштовної лікарської допомоги; санаторно-курортного лікування, а також медичної допомоги, яка буде надаватися на підставі загальнообов'язкового державного соціального страхування. При цьому на законодавчому рівні необхідно чітко зазначити, яка медична допомога надається безплатно (за рахунок державного бюджету або місцевого бюджету), яка на підставі обов'язкового медичного страхування, а яка за рахунок додаткового добровільного медичного страхування. Ці актуальні питання сьогодні ще не вирішено і потребують додаткового правового та економічного обґрунтування і дослідження.

Одним з основних правових інститутів галузі є інститут надання тим, хто потребує, соціальних послуг. Його структура складається із декількох підінститутів: стаціонарного соціального обслуговування; соціальної допомоги вдома; забезпечення інвалідів засобами пересування і транспортними засобами; протезно-ортопедичної допомоги; утримання людей похилого віку в будинках-інтернатах; пільг за системою соціального забезпечення і деяких інших. Підставою для поділу всіх норм на зазначені інститути є організаційно-правові форми надання соціального забезпечення та види правових відносин, які регулюються певною сукупністю норм, що є предметом права соціального забезпечення.

Предмет регулювання права соціального забезпечення разом з системоутворюючими матеріальними відносинами складають і їх процедурні, процесуальні відносини, які їх обслуговують. Природно, що вони регулюються нормами процесуального характеру, які згруповані в однорідні нормативні утворення – самостійні правові інститути: з встановлення юридичних фактів; за призначенням, перерахунком розмірів, виплатами і доставкою пенсій; щодо порядку збереження і конвертації раніше набутих прав; з вирішення суперечок; юридичної відповідальності страхувальника і застрахованої особи.