

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 7, 2012

[Назад](#)[Головна](#)

УДК: 327.354.316.364

О. В. Сімкіна,

аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України

ЗМІСТОВНИЙ АСПЕКТ ПОНЯТТЯ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЙОГО ВТІЛЕННЯ НА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРОСТОРИ

Досліджено становлення і розвиток поняття «соціальний захист» в державах-членах Європейського Союзу та України; представлено основні засади втілення та впровадження у досвід європейських країн складових соціального захисту та проаналізовано відповідні статистичні дані.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна політика, соціальне забезпечення, право соціального забезпечення, пенсія, соціальна допомога.

Исследовано становление и развитие понятия "социальная защита" в государствах-членах Европейского Союза и Украине; представлены основные принципы осуществления и внедрения в опыт европейских стран составляющих социальной защиты и проанализированы соответствующие статистические данные.

Ключевые слова: социальная защита, социальная политика, социальное обеспечение, право социального обеспечения, пенсия, социальные пособия.

Summary: The article is devoted to the investigation of the "social protection" concept formation and development in EU members-states and in Ukraine and to presentation of the basic principles of embodiment and implementation of European experience in the social protection sphere on the basis of the corresponding statistic data.

Keywords: social protection (defence), social policy, social security, Social Security Law (Right), pension, social assistance.

Одним з «наймолодших понять» в апараті засад соціальної політики виступає поняття «соціальний захист». Воно сформувалося лише у другій половині ХХ століття поряд з поняттям «соціальне забезпечення», і зрештою «поглинуло» його, ставши найбільш вживаним у міжнародних правових актах і зарубіжній юридичній практиці.

Унікальність цього поняття, на нашу думку, полягає саме у специфіці його становлення та його етимології. Адже більшість дослідників, такі як Л. Забелін, М. Семашко, В. Дурденевський та їх іноземні колеги Д. Вітте, Ш. Ройм, звертали більшу увагу на термін-попередник – «соціальне забезпечення».

Розвиток поняття «соціальний захист» як наукової категорії бере свої витoki саме з юридично-правової галузі, з нормативно-правових актів, які зрештою і стали базовими джерелами цього поняття, його подальшого введення у вжиток.

У статті Х Хартії основних прав працівників (документація ЄС, 1989 р.) формулюються основи права на соціальний захист: «Відповідно до національних нормативних положень кожний працівник в країнах ЄС має право на достатній *соціальний захист* і залежно від свого статусу і розміру підприємства, на якому він працює, користується відповідними соціальними благами» [8; С.32]. Термін «соціальний захист» не лише активно використовується, а й конкретизується в інших головних соціальних нормативних актах ЄС – у Європейській соціальній хартії Ради Європи (1961р.), у Європейській соціальній хартії (переглянутій, 1996 р.), тощо [2; С. 233].

Поняття соціального захисту являє собою основу центрального соціального конституційного право. За Конституцією України (ст. 46) це право включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них причин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Поряд з детальним визначенням права на соціальний захист у Конституції закріплена система його гарантій [3; С. 141].

Термін «соціальний захист» по-різному трактується в різних країнах, у різних законодавчих актах. Неодноразово робились наукові спроби узагальнити різні тлумачення і чітко конкретизувати це поняття. Саме до такої мети ми прагнемо у даній статті: розкрити значення, розуміння та основні складові соціального захисту; привернути увагу до їх практичного розвитку і втілення на теренах Європейського Союзу та України.

Соціальний захист розуміється як значно ширше за змістом соціальне явище, ніж соціальне забезпечення. І це незважаючи на те, що тлумаченню значення «соцзабезпечення» присвячено цілий пласт у дослідницькій візії, а щодо соціального захисту, то навіть чітко окресленого та загально визначеного поняття наукою ще не вироблено. Тому кожен з дослідників намагається виробити своє власне розуміння значення соціального захисту.

На думку С. Мачульської, під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості [4;С.34].

Дослідниця М. Буянова розкриває значення терміну у ширшому спектрі, зазначаючи, що соціальний захист здійснюється також за допомогою наступних галузей права: трудового, цивільного, житлового, сімейного та екологічного права [8; С. 376].

Науковці Е. Тучкова, М. Захаров та А.-В. Житлер подають соціальний захист у розрізі чіткого та невід'ємного поєднання з соціальним забезпеченням, розуміючи кожен з цих термінів як складову впровадження іншого[Там само; С.62].

Розкриття та тлумачення поняття «соціальний захист», як ми бачимо, є досить дискусійним і неоднозначним у колі науковців. Іноді його ототожнюють із соціальним забезпеченням, іноді протиставляють йому. Тому спробуємо надати власну характеристику, узагальнивши весь масив запропонованих наукових парадигм.

Вважаємо, що неможливо обмежитись лише етимологічним значенням терміну «соціальний захист». Полісемічний характер як поняття «соціальний», так і поняття «захист» дає змогу застосовувати їх у досить різних значеннях. Тому, на нашу думку, перспективно конкретизувати це соціальне явище саме у змістовному аспекті.

Соціальний захист має ряд ознак:

- це система суспільних відносин, яка призначена для задоволення особистих матеріальних потреб громадян через індивідуальну форму розподілу зі спеціальних фондів;

- здійснюється державою за рахунок коштів суспільства;

- вищезгадані кошти надаються замість заробітної плати або як додаток до неї у випадках, передбачених законодавством, у разі втрати чи зниження заробітку, додаткових витрат або неможливості працевлаштування.

Соціальний захист має на меті дати кожному члену суспільства, незалежно від соціального статусу, національної або расової приналежності, можливість вільного розвитку, реалізації власних здібностей, а також підтримання стабільності в суспільстві, тобто запобігання соціальній напруженості, яка виникає через майнову, расову, культурну, соціальну нерівність та виявляє себе у страйках, актах громадянської непокорності, сутичках між певними групами населення.

Соціальний захист охоплює всі заходи з боку державних або приватних органів з метою послаблення фінансового тиску на домогосподарства і окремих осіб

внаслідок певної сукупності ризиків чи потреб, пов'язаних з похилим віком, хворобою, доглядом за дітьми і сім'єю, непрацездатністю, безробіттям тощо [7; С.41].

Витрати на соціальний захист містять надання соціальної допомоги, адміністративні витрати й інші витрати (наприклад, сплачувані банкам проценти). Соціальна допомога є прямими готівковими чи натуральними виплатами домогосподарствам і окремим особам за програмами соціального захисту для послаблення фінансового тиску на них, пов'язаного з різноманітними ризиками чи потребами; без допомоги через податкову систему.

Допомогу класифікують згідно з 8 функціями соціального захисту, а саме:

1. допомога на лікування/медичне обслуговування – оплачені лікарняні листи, медичний догляд і надання медичних препаратів;
2. допомога непрацездатним – пенсії по непрацездатності і надання товарів та послуг (крім медичного догляду) непрацездатним;
3. допомога літнім особам – пенсії по старості і надання товарів та послуг (крім медичного догляду) літнім особам;
4. допомога через втрату годувальника – матеріальне утримання і підтримка в зв'язку зі смертю одного з членів родини, наприклад, пенсії вдовам чи сиротам;

5. допомога родинам та дітям – підтримка (крім медичного догляду) для покриття витрат, пов'язаних з вагітністю, пологами, доглядом за дитиною й іншими членами родини;

6. допомога безробітним – професійне навчання, фінансоване державними організаціями;
7. житлові субсидії – участь держави у наданні допомоги домогосподарствам для покриття витрат на житло;
8. допомога соціально вразливим особам – матеріальна підтримка, лікування від алкоголізму і наркоманії, а також різні види іншої допомоги (крім медичного догляду).

Органи, відповідальні за надання соціальної допомоги, фінансуються різними шляхами, оскільки їхній бюджет складається з внесків на соціальний захист, сплачуваних роботодавцями і найманими працівниками (особами, що підлягають захисту), внесків органів урядування, а також надходжень з різних інших джерел (наприклад, процентів, дивідендів, ренти і виграних судових позовів проти третіх осіб). Соціальні внески роботодавців – це всі витрати, понесені роботодавцями для забезпечення гарантій найманим працівникам на соціальну допомогу, а саме всі кошти, сплачені роботодавцями установам соціального захисту (фактичні внески), і соціальну допомогу, сплачену роботодавцями найманим працівникам (непрямі внески). Соціальні внески, зроблені особами, що підлягають захисту, складаються з внесків, сплачених найманими працівниками, самозайнятими особами, пенсіонерами й іншими особами.

Заходи соціального захисту мають подвійну спрямованість. В одних випадках вони покликані надавати пасивну підтримку тим членам суспільства, які з певних причин опинились у скрутному становищі. Пасивна підтримка надається у вигляді соціальної допомоги — допомоги суспільства особі або сім'ї, яка не має достатніх засобів до існування. Соціальна допомога за своєю суттю є адресною, тому що надається лише тим, хто її потребує. Соціальний захист на засадах адресності є загальноприйнятною практикою в країнах Західної Європи. Через соціальну допомогу соціальний захист виконує свою лікувальну, реабілітаційну функцію, яка полягає в тому, щоб допомогти людям, котрі потрапили в скрутну життєву ситуацію, вберегтися від зuboжіння.

Проте не менш важливими є заходи, спрямовані на запобігання ситуаціям, які загрожують добробуту людини, та на стимулювання активності особи. Соціальний захист здійснює свою превентивну функцію шляхом захисту особи та її сім'ї від втрати доходу у разі безробіття, старіння, хвороби або смерті та поліпшення її добробуту через соціальне страхування.

Отже, соціальний захист містить як пасивні, так і активні заходи підтримки доходів. Пасивними заходами є соціальна допомога, активними — соціальне страхування.

Таким чином, соціальний захист можна характеризувати як систему суспільних відносин, призначену для задоволення матеріальних потреб громадян із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, з урахуванням трудового стажу громадян чи соціального фактора або без урахування цих обставин.

Юридичний механізм забезпечення права на соціальний захист здійснюється за допомогою самостійної галузі права — права соціального забезпечення.

Право соціального забезпечення — це система правових норм, які регулюють відносини стосовно забезпечення громадян у старості, у разі непрацездатності, відносини материнства та дитинства, державної допомоги окремій особі чи сім'ї, а також процедурні та процесуальні відносини.

Право соціального забезпечення як галузь права має відмітні ознаки: особливий предмет регулювання й метод. Варто зазначити, що у сучасній юридичній літературі дається визначення і третьої ознаки — зацікавленість суспільства у становленні й розвитку системи правових норм як галузі права.

Предметом прийнято називати коло однорідних суспільних відносин, які можуть бути врегульовані лише певною системою правових норм [10; С. 8]. Отже, предметом правового регулювання права соціального забезпечення є три основні групи суспільних відносин: майнові, управлінські, охоронні. Але значне місце серед них посідають майнові відносини, пов'язані з наданням фізичним особам різних видів соціального забезпечення.

Основою суспільних відносин, які визначають предмет права соціального забезпечення, є пенсійні відносини та відносини із надання допомоги та соціальних послуг [Там само; С. 36]. Крім основних відносин соціально-забезпечувального характеру, до предмета права соціального забезпечення входять процедурні відносини, які визначають порядок надання різних видів соціального забезпечення, та процесуальні відносини стосовно вирішення спорів з питань соціального забезпечення (йдеться про відносини, які не входять до предмета процесуального права). Безпосередньо належать до відносин предмета права соціального забезпечення відносини щодо здійснення соціального страхування, формування і використання Пенсійного фонду і фондів соціального страхування, медичне й санаторно-курортне лікування, надання пільг ветеранам війни й праці. Зазначені вище відносини складають предмет права соціального забезпечення.

Метод права у галузі соціального забезпечення має свої особливості. Фізична особа як один із суб'єктів наділяється не тільки правосвідомістю, а й правом вимагати надання конкретного виду забезпечення, а орган соціального захисту населення зобов'язаний надати його на умовах, встановлених законом. Це основна схема поведінки учасників соціально-забезпечувальних відносин. Усі права й обов'язки суб'єктів правовідносин встановлені законом і не можуть бути змінені угодою сторін.

Визначаючи право соціального забезпечення самостійною галуззю права, слід відмежовувати її від суміжних галузей права — трудового, адміністративного, фінансового. Підставою для відмежування є різні суспільні відносини, які складають предмет різних галузей права, та ознаки, що характеризують метод. Основна відмінність відносин, які регулюються трудовим правом, від відносин, що складають предмет права соціального забезпечення, полягає в тому, що перші пов'язані з трудовою діяльністю людини, а другі — із соціальним захистом непрацездатних. У трудових відносинах учасниками є працівник і роботодавець, а в соціальному забезпеченні — непрацездатний громадянин та орган соціального захисту населення. Відносини соціального забезпечення виникають під час реалізації громадянином свого конституційного права на соціальний захист у разі втрати працездатності. В межах трудових відносин громадянин реалізує конституційне право на працю.

Статистика витрат на соціальний захист і отримання соціального захисту гармонізована з Єдиною європейською системою статистики соціального захисту (Esspros), – що побудована на концепції функцій соціального захисту згідно з загальною методологією і є унікальним інструментом для порівняльного аналізу соціальної політики у більшості європейських країн.

У 2003 р. майже 39% витрат з фондів соціального захисту країн ЄС-25 профінансували роботодавці, 37% - органи державного управління, та 21% - самі особи, що підлягають захисту. У 2003 р. країни ЄС-25 витратили на соціальну допомогу 28% ВВП. Найбільшою частка соціальної допомоги у ВВП була у Швеції (33,5%), а найнижчою – у Латвії та Естонії (13,4%) [1].

Надходження до фондів соціального захисту охоплюють соціальні внески, внески органів державного управління й інші внески. Соціальні внески роботодавців – це витрати, понесені роботодавцями для забезпечення гарантій соціальної допомоги їхнім найманим працівникам, колишнім працівникам і їхнім утриманцям. Соціальні внески роботодавців можуть бути фактичними чи умовно нарахованими, можуть сплачуватися роботодавцями-резидентами чи нерезидентами. Соціальні внески сплачуються на обов'язковій чи добровільній основі роботодавцями, найманими працівниками і самозайнятими та незайнятими особами. Є дві категорії соціальних внесків, сплачуваних роботодавцем на користь його найманих працівників: фактичні і умовно нараховані.

- фактичні внески – це платежі, сплачувані роботодавцем до страхових організацій (фондів соціального захисту і приватних фондів). Ці платежі включають обов'язкові (встановлені законом), регулярні (за угодою) і добровільні страхові внески на покриття витрат, пов'язаних із соціальними ризиками чи потребами;
- умовно нараховані внески – це соціальна допомога, яку роботодавці сплачують безпосередньо найманим працівникам і іншим особам, що мають право на її отримання, без залучення страхових організацій чи пенсійного фонду, а також без створення спеціального фонду чи окремого цільового резерву.

Використання стандарту купівельної спроможності (КСК) дозволяє проводити об'єктивний міжнародний порівняльний аналіз витрат на соціальний захист на особу, враховуючи відмінності в цінах. У 2003 р. розмір соціального захисту на особу у країнах ЄС-25 перевищив 6000 КСК, коливаючись від 10905 КСК для Люксембургу до 1174 КСК для Латвії. Розбіжності між країнами частково пов'язані з різним рівнем добробуту, а також відображають відмінності між системами соціального захисту, демографічними тенденціями, рівнями безробіття й іншими соціальними, інституційними та економічними факторами [1].

Допомога старим є переважною статтею витрат на соціальний захист у більшості європейських країн. У 2003 р. ця категорія допомоги відіграла найважливішу соціальну функцію в країнах ЄС-25, оскільки на неї припадав 41% витрат на соціальну допомогу, а єдиною іншою функціональною статтею допомоги, частка якої вимірювалася двозначним числом, була допомога на лікування і медичне обслуговування (28%). Витрати країн ЄС-25 на пенсійну допомогу склали у 2003 р. 12,6% ВВП, коливаючись від аж 15,1% для Італії до лише 3,9% для Ірландії.

Поряд із досягненнями у сфері соціального захисту, в європейських країнах є ряд проблем:

- значне збільшення видатків пенсійного страхування (у зв'язку з несприятливою демографічною ситуацією);
- складність забезпечення своєчасного та повного внесення страхових внесків (як приклад - Португалія, Греція);
- неефективність контролю при управлінні фондами соціального страхування через механізм соціального партнерства. Проблема загострилась у зв'язку зі значним зростанням оформлень інвалідності (в Нідерландах — 15 % осіб працездатного віку із загального числа відповідної вікової категорії).

Вище зазначалося про різне тлумачення візії соціального захисту у правовій документації різних держав. У вже згаданій 46 статті Конституції України термін розуміється як система заходів щодо забезпечення захисту населення від соціальних ризиків.

В Україні закладено інституційні та правові основи чіткого функціонування системи соціального захисту. Ця система характеризується наступними

чинниками:

- у Конституції України проголошено право громадян України на соціальний захист та встановлення гарантії держави по його втіленню;
- розроблено и прийнято значну кількість соціально-захисних нормативно-правових документів;
- незважаючи на відсутність єдиного уніфікованого соціально-захисного кодексу, всі вищезгадані нормативні акти мають системний характер і мають спільне спрямування на захист населення України від всіх можливих соціальних ризиків.

Відмінною від більшості європейських є її структура соціального захисту України. Структурно соціальний захист(надалі для запобігання тавтології – СЗ) в країні складається з двох великих, проте не рівнозначних частин: державний СЗ та недержавне соціальне забезпечення. Перша складова містить в собі загальну систему СЗ (загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державна соціальна допомога), спеціальний СЗ та додатковий СЗ. До недержавного соціального забезпечення відносяться недержавне пенсійне забезпечення та недержавні соціальні послуги [6; С.120].

Відповідна розгалужена система соціального захисту на теренах колишньої пострадянської держави не дивина, адже питання правової та структурної розбудови у соціальній політиці вважалося однією з пріоритетних у колишній мегадержаві, поряд з військовою та економічною галузями. А новоприйняте за часів незалежності соціально-захисне законодавство надає в Україні пріоритетного значення праву людини і громадянина на соціальний захист і конституційним гарантіям його здійснення. Проте це тематика вже наступного наукового дослідження.

Отже, мета, поставлена на початку нашої статті, може вважатися досягнутою : нами було структуровано змістове наповнення поняття «соціальний захист», розглянуто його основні фундаментальні складові та правове забезпечення. Крім того, була розглянута статистика соціального-захисного впровадження в Європейському Союзі та Україні.

Підсумком викладеного вище постає розуміння того факту, що соціальний захист є не тільки невід'ємною складовою соціальної політики будь-якої держави. Він виступає беззаперечною вимогою цивілізаційного існування на достатньо високому рівні кожного без винятку суспільства. Адже, людина як основний гарант існування соціуму, має відчувати і споживати турботу і людяність, як певну гарантію існування держави і права. Лише приділивши увагу соціальному захисту та соціальним групам, які від нього залежать напяму, держава забезпечить собі історичне визнання минулого, стабільне сучасне функціонування та щасливе існування громадян у майбутті, що й є підставою існування демократичної правової соціальної держави.

Список використаної літератури:

1. Дані Євростат - Режим доступу : ec.europa.eu/eurostat – Заголовок з екрана.
2. Европейская социальная хартия // Сборник важнейших документов по международному праву. — Ч. I общая. — М., 1996. — С. 233
3. Конституція України // Відомості ВР України. — 1996. — № 30. — С. 141
4. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. — М., 1997. — 315с.
5. Одинцова Г. Розділ 4. Трансформаційні процеси в системі управління соціальним захистом/ Г. Одинцова// Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри. За заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельнюхової. – Х.: Видавництво ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. - С. 157-197.
6. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні. — Х., 2001.- 420с.
7. Смирнов С.С., Исаев Н. А. Социальная политика. Новый курс // Вопросы экономики. – 1999. - № 2 – С.39-46.
8. Соціальне забезпечення і страхування. Збірник офіційних документів з коментарями. - М., 1994. – 634с.
9. Указ Президента України № 615/98 “Про Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу” від 11 червня 1998 року. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>
10. Шайхатдинов В. Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. — Свердловск – Наука, 1986.- 240с.

Стаття надійшла до редакції 19.07.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"