

УДК 35.088.3

О. ЧУТЧЕВА, канд. юрид. наук, Східноукраїнській національний університет імені Володимира Даля

АДРЕСНІСТЬ ЯК ГАЛУЗЕВИЙ ПРИНЦИП ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ключові слова: соціальні права, принципи права соціального забезпечення, адресність

Правові принципи завжди були предметом наукового аналізу. Різні аспекти принципів права соціального забезпечення можна знайти у працях таких учених як В.С. Андреев, К.С. Батигін, Н.Б. Болотіна, М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, Л.І. Лазор, С.Н. Прилипко, Б.І. Сташків, Е.Г. Тучкова, В.Ш. Шайхатдінов та ін. За останні роки внаслідок законотворчої діяльності з'явилося багато нових правових принципів, що спрямовують правову регламентацію соціальної сфери і позначають загальні напрями реалізації соціальних прав. У зв'язку з чим виникає як теоретична, так і практична необхідність з'ясування їх змісту і впорядкування у межах всієї системи принципів права соціального забезпечення.

Метою цієї статті є з'ясування змісту принципу адресності у праві соціального забезпечення і визначення його місця у механізмі правового регулювання права соціального забезпечення у сучасних умовах при реалізації соціальних прав.

Як відомо, принципи права – це загально-визнані положення, що є основними ідеями, спрямовуваними засадами, що характеризують суть і зміст права, його внутрішню будову, подальший розвиток і функціонування [1, с.97]. У праві соціального забезпечення виокремлюють загальноправові, міжгалузеві, галузеві і внутрішньогалузеві принципи [2, с.144]. Деякі вчені вказують як на самостійні різновиди принципи, закріплені у нормах права, і принципи, що виводяться з норм права [3, с.195].

Характеризуючи принципи права соціального забезпечення, слід зазначити, що на сьогодні існує безліч класифікацій галузевих принципів і тих, які були розроблені за радянських часів, і тих, які в тому або іншому ступені зорієнтовані на специфіку сьогоднішнього дня. Так, В.С. Андреев виділяє наступні принципи соціального забезпечення: загальність соціального забезпечення, всебічність і різноманіття його видів, забезпечення за рахунок державних і суспільних коштів, забезпечення у високих розмірах, відповідних рівню задоволення потреб громадян, що склався, на цьому етапі розвитку суспільства, здійснення забезпечення самими трудящими через органи державного управління і громадські організації [4, с.60].

Оскільки система всіх принципів права соціального забезпечення не є предметом дослідження цієї статті, відзначимо тільки, що вона багато разів змінювалася і по різному визначена у працях різних учених. Одні принципи зникали, втрачаючи свою актуальність і перестаючи впливати на всі соціально забезпечувальні відносини (принцип аліментарності). Інші, навпаки, ледве з'явившись у соціально забезпечувальному законодавстві, займають все впевненіші позиції у системі галузевих принципів (здійснення соціального забезпечення за рахунок бюджету, так і страхових платежів).

Крім того, окремі автори виділяють принципи соціального забезпечення, які мають обмежену сферу дії: принципи окремих інститутів права соціального забезпечення [2, с.144; 5, с.76] або принципи, специфічні для різних організаційно-правових форм соціального забезпечення [6, с.200; 7, с.41]. При цьому принцип адресності соціального забезпечення зустрічається не у всіх дослідників або займає різне місце у системі принципів права соціального забезпечення. Так, Є.С. Мачульська і Ж.А. Горбачова вважають, що принцип адресності виражає одну з головних ідей правового регулювання відносин із надання соціальної допомоги і не розповсюджується на соціальне страхування [7, с.42]. До внутріш-

ньогогалузевих принципів принцип адресності відносить Н.Б. Болотіна. На її думку, державна соціальна допомога базується, зокрема, і на принципі адресності [6, с.200].

Аналіз чинного законодавства у сфері соціального забезпечення дозволяє зробити висновок про те, що сьогодні принцип адресності у деяких законах передбачено прямо у конкретних статтях, а в деяких він знайшов непряме закріплення, що можна виявити за допомогою тлумачення змісту декількох статей. Так, Закон України «Про соціальні послуги» серед принципів надання соціальних послуг проголошує адресність та індивідуальний підхід [8].

Відповідно до Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [9] здійснення всіх заходів реабілітації осіб із обмеженими можливостями здійснюється у межах індивідуальної програми реабілітації, що забезпечує можливість враховувати фізичні і психофізіологічні особливості інваліда і пов'язаний із ними реабілітаційний потенціал. Індивідуальна програма реабілітації формується на таких базових принципах: індивідуальність, безперервність, послідовність, комплексність. Саме в індивідуальній програмі реабілітації передбачений індивідуальний підхід до осіб, які мають інвалідність.

Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [10] проголошено перехід з 01.01.2005 р. від соціальних пенсій і надбавок до пенсій на догляд до державної соціальної допомоги. Цим законом встановлено адресний підхід до питання про надання державної соціальної допомоги особам, які дійсно її потребують.

Постановами Кабінету Міністрів України визначені підстави і порядок надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання зрідженого газу, твердого і рідкого пічного побутового палива. Ці субсидії мають адресний характер і їх розмір визначається, виходячи з вартості відповідних послуг у межах норм споживання [11, 12]. Аналіз соціаль-

но-забезпечувального законодавства дозволяє зробити висновок про те, що безпосередньо або опосередковано принцип адресності вже фактично присутній у більшості нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення, починаючи з Концепції соціального забезпечення населення України [13] і закінчуючи всілякими підзаконними нормативно-правовими актами. Таким чином, можна зробити висновок, що виявлена тенденція правового регулювання соціально забезпечувальних правовідносин охоплює, хоча і різною мірою, всі види соціальних надань і всі організаційно-правові форми соціального забезпечення.

Розглянемо можливість розповсюдження принципу адресності на різні організаційно-правові форми соціального забезпечення. На жаль, питання про організаційно-правову форму соціального забезпечення як спосіб організації здійснення соціальних прав є надзвичайно дискусійним. Різні автори по-різному визначають як саме поняття організаційно-правової форми соціального забезпечення (ознаки), так і її конкретні види (класифікацію). Аналіз різних правових позицій з цього питання, а також чинного соціально-забезпечувального законодавства дозволяє виділити такі ознаки організаційно-правової форми соціального забезпечення: контингент забезпечуваних, джерела фінансування і спосіб акумуляції відповідних коштів, види соціальних надань; органи й організації, що здійснюють надання соціального забезпечення.

Виходячи з цього, можна говорити про існування таких організаційно-правових форм соціального забезпечення: соціальне забезпечення за рахунок загальнообов'язкового державного соціального страхування (пенсійне страхування, з тимчасової непрацездатності, від нещасного випадку і професійного захворювання, медичне страхування); соціальне забезпечення з державного і місцевих бюджетів (окремим категоріям громадян); недержавне соціальне забезпечення (недержавне пенсійне і медичне страхування, добродійна допомога непрацездатним громадянам за рахунок кош-

тів громадських організацій і фондів).

Як відомо, адресність, у найзагальнішому вигляді, означає спрямованість на когонебудь або на щонебудь – конкретних людей або певні соціальні одиниці. При цьому може бути прийнятий різний ступінь адресності (індивідуалізації) достатній для правового опосередкування різних видів соціально забезпечувальних відносин у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, що визначається деякими загальними характеристиками. Зокрема, Світовий банк відстоює ідею «індикаторів адресності», які означають регіони, вікові групи, стать або інші види загальних характеристик для окремих індивідів та їх груп.

Така позиція абсолютно не суперечить традиційним канонам права соціального забезпечення, оскільки правові відносини з соціального забезпечення за ступенем індивідуалізації, безумовно, є відносними, адже всі учасники таких відносин чітко визначені законом і жодні інші особи прав і обов'язків у них не мають. На цю обставину вказують всі вчені, які займаються дослідженнями з означеної проблематики. Очевидно, об'єктивно прийшов час більш детальнішої і конкретнішої індивідуалізації одержувачів соціальних надань на підставі більш розгорненого каталогу «індикаторів адресності», які ще належить розробити національному законодавцеві, використовуючи міжнародні соціальні стандарти й організаційно-правові форми соціального забезпечення, що існують в Україні.

Сьогодні адресна соціальна політика зосереджує свої зусилля переважно на людях, які потребують особливого додаткового захисту: малозабезпечені і багатодітні сім'ї, самотні матері і т.п. У решті випадків, визнаних державно-організованим суспільством соціально поважними, діє універсальна соціальна політика, коли створюються спеціальні соціальні служби і здійснюються соціальні надання для кожного представника певної групи людей, наприклад, осіб літнього віку або дітей. Як правило, і в теорії, і на практиці основним питанням соціальної політики держави є поєд-

нання універсальності й адресності у реалізації соціальних прав, а також визначення відмінностей між ними (тобто, хто і за якими ознаками є об'єктом такої соціальної політики).

У цьому випадку наріжним каменем є питання про розподіл ресурсів із фондів суспільного споживання. Багато дослідників вважають, що тотальний розподіл ресурсів є марнотратством. Інакше, передаючи соціальні надання саме тим, хто їх насправді потребує (малозабезпеченим), можна досягти більшого ефекту за менших витрат. З цим складно погодитися. Дійсно, ефективність адресності наявна, оскільки кошти не витрачаються на тих, хто цього не потребує, і не надаються у більшому розмірі, ніж це потрібно для тих, хто їх дійсно потребує.

Водночас, деякі дослідники виділяють певні складнощі у фактичному втіленні принципу адресності, що перешкоджають ефективній реалізації соціальних прав. Насамперед, йдеться про необхідність чіткого визначення основних характеристик індивідів. Адресність передбачає перевірку дійсних потреб і коштів для існування у кожному конкретному випадку, що, як свідчить практика, є достатньо складним технічно або принизливим для сім'ї або індивіда. Проте, з моральної точки зору, краще пройти умовно «принизливу» процедуру, принизливість якої головним чином пов'язана із зайвим втручанням у особисті сфери людини та її подальше обмеження, ніж перебувати у безперечно принизливому становищі, яке завжди супроводжує бідність і убогість. Що стосується технічної сторони питання, то для її вирішення, переважно, потрібен тільки час і незначне додаткове фінансування для розробки відповідних процедур їх формального закріплення. Необхідно відзначити, що вже зараз у законодавстві все частіше передбачається обстеження матеріально-побутових умов мешкання у конкретних випадках і складання відповідних актів (наприклад, для вирішення питання про необхідність соціального обслуговування на дому). Можливо, було б доцільно розробити і закріпити в окремому підзаконному нормативно-

правовому акті на підставі «індикаторів адресності» універсальну систему моніторингу дійсних потреб і коштів для існування окремих індивідів для всіх, передбачених законом соціально-поважних випадків. Потрібно сказати, що нормотворча практика вже йде цим шляхом, що можна проілюструвати на прикладі Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, затвердженої Мінпраці, Мінфіном, Держкомстатом та Держкомсім'ямолоддю.

Існує також проблема визначення і встановлення меж соціальних надань, тобто, за яких умов вони можуть припинятися. Дійсно, іноді, претендуючи на той або інший вид соціальних надань, індивід втрачає щось більше. У соціології цю ситуацію називають «пасткою бідності». Наприклад, коли малозабезпечена сім'я претендує на одержання державної соціальної допомоги, якщо при обстеженні матеріально-побутових умов мешкання з'ясується, що є додаткові джерела для існування, не вказані у декларації про доходи, дохід від народних промислів, утримання птиці і т.п. соціальна допомога не призначається. З одного боку, така соціальна допомога, особливо враховуючи її розмір сьогодні, навряд чи може конкурувати з вище наведеними способами життєзабезпечення сім'ї, і вибір тут очевидний. З іншого боку, в умовах переходу до ринкових засад організації суспільства в Україні навряд чи варто породжувати утриманські настрої. Необхідно саме всіляко сприяти позитивній соціально активній поведінці, що і дозволить зробити фактичну реалізацію принципу адресності у сфері соціального забезпечення. Так, більшість людей із обмеженими фізичними можливостями без коливання відмовляться від мізерних соціальних надань, якщо їм будуть запропоновані фактичні можливості протистояти своєму безсиллю і достатньо заробляти.

Адресний розподіл благ не завжди охоплює всіх тих, хто має потребу. Аналізуючи цю проблему, відразу слід зазначити, що вона носить об'єктивний характер і не може бути повністю подолана. Але може бути мінімізо-

вана. Дійсно, люди не часто звертаються за соціальними наданнями, оскільки або не знають про їх існування, або лякаються складності процедур. Можливо, у цій ситуації права регламентація має передбачити спрощення відповідних процедур і тіснішу взаємодію соціальних служб із різними державними відомствами (дільничними міліціонерами, паспортними столами) і відповідними профільними громадськими організаціями. Наприклад, як мінімум, забезпечити моніторинг тих, хто має потребу і складання відповідних баз даних, за так званими індикаторами бідності (наприклад, багатодітність сім'ї) і доведення до них інформації про існуючі соціальні надання.

Викликає побоювання, що також відзначається багатьма дослідниками, додаткове фінансове навантаження на адміністрування системи соціального забезпечення у зв'язку з її реформуванням, побудованим на принципі адресності, що може істотно нівелювати всі переваги такого перевлаштування. Можливо, слід знайти додаткові резерви, використовуючи вже існуючі організаційно-правові інститути і зосередити координуючі функції для всіх організаційно-правових форм соціального забезпечення в одному відомстві – органах Міністерства праці і соціального захисту на місцях.

Надзвичайно обережно необхідно підходити до розповсюдження принципу адресності при наданні пільг в Україні. З одного боку, закон вимагає зберегти рівень і види соціальних надань. З іншого боку, відсутність адресного підходу у наданні пільг в Україні призводить до використання пільг, що фінансуються з державного бюджету, всіма категоріями пільговиків не залежно від рівня їх доходів і інших обставин, які зазвичай враховуються і впливають або на можливість одержання соціальних надань, або на їх розмір. У зв'язку з чим виникає низка проблем, на які справедливо зазначають багато фахівців: невідповідність державних зобов'язань за поданням пільг з наявних фінансових ресурсів на їх забезпечення; поповнення пільг новими без відповідного фінансування; відсутність зв'язку пільг із фак-

тичними потребами особи; непрозорість і труднощі контролю обсягу наданих пільг; множинність пільг, які надаються за професійною, а не матеріального ознакою та ін.

Вирішення цих проблем, що створюють додаткову соціальну напругу, безпосередньо пов'язане з можливостями реалізації принципу адресності у системі соціального забезпечення. Сьогодні соціальна політика в Україні вже позначила перехід від пільгового забезпечення до соціальної допомоги (відповідно до Основних напрямів соціальної політики на період до 2004 р., Стратегії подолання бідності, Основних напрямків бюджетної політики на 2002 р. розроблено три етапи заміни чинної системи пільг адресною грошовою допомогою). Логічним було б наступним кроком бачити «ревізію» всього законодавства про надання пільг і заміну пільг на адресний еквівалент, адекватніший ринковим відносинам (грошові виплати, професійні пільги – підвищенням заробітної плати або додатковою відпусткою і т.п.). При цьому реформування пільг і привілеїв у сфері соціального забезпечення, в першу чергу на підставі адресного підходу, передбачає і робить реально можливим навіть підвищення соціальних стандартів. Внаслідок чого не порушується цілісність правової матерії і загальні правила реалізації норм права соціального забезпечення за поданням пільг. Оскільки принципи, як виняток із загальних правил дії норм права, мають зворотну силу, що дозволяє їм поширювати свою дію на будь-яку нору, яка знайшла своє формальне закріплення раніше, ніж сам принцип, аж до її відміни або визнання недійсними пов'язаних із нею наслідків [14, с.40].

Таким чином, принцип адресності соціальних надань, враховуючи матеріальне становище конкретної людини у конкретній життєвій ситуації, що визнана державно організованим суспільством соціально поважною, сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, оскільки дозволить враховувати конкретну життєву ситуацію одержувача соціальних надань. А, з іншого боку, не обмежуючи обсяг і види вже передбачених чин-

ним законодавством соціальних надань, сприятиме раціональнішому розподілу коштів із фондів суспільного споживання.

Узагальнюючи вище викладене, слід зазначити, що проблематика принципів права соціального забезпечення у цілому, і принципу адресності, зокрема, знаходиться у стадії розробки і має потребу у подальшому поглибленому дослідженні. При цьому безперечною є необхідність і фактична можливість розповсюдження принципу адресності на всі організаційно-правові форми соціального забезпечення і всі види соціальних надань. Дуже непросто визначити на якому етапі формування права яка-небудь загальна ідея набуває статусу права і починає впливати на певні правовідносини. Сьогодні, в умовах вирішення двох глобальних проблем сучасного постіндустріального суспільства: подолання бідності і обмеження витрат особливо необхідно є максимальна адресність соціальних надань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Захаров М. Л. Право социального обеспечения России : учебник / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – 2-е изд., испр. и перераб. – М. : Изд-во БЕК, – 2002. – 560 с.
2. Право социального обеспечения в Украине : учебник / под ред. С. Н. Прилипко, О. Н. Ярошенко. – Х. : ФИНН, 2009. – 434 с.
3. Лившиц Р. З. Теория права : учебник / Р. З. Лившиц. – М., 1994. – 351 с.
4. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник / В. С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1987. – 231 с.
5. Сирота И. М. Право социального обеспечения в Украине : учебник / И. М. Сирота. – Изд. 6-е. – Х. : Одиссей. 2006. – 435 с.
6. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 381 с.
7. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие [для вузов] / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. – 3-е изд. перераб. и доп. – М. : Книж. мир. 2000. – 293 с.
8. Закон України «Про соціальні послуги» //

ВВР України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

9. Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» // ВВР України. – 2006. – № 2–3. – Ст. 36.

10. Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» // ВВР України. – 2004. – № 33–34. – Ст. 404.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» : від 21.10.1995 р., № 848 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 2. – Ст. 76.

12. Постанова Кабінету Міністрів України

«Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії» : від 27.07.1998 р., № 1156 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1129.

13. Концепція соціального забезпечення населення України / одобрена Постановленням Верховної Ради України : от 21.12.1993 г., № 3758-X11 // ВВР України. – 1994. – № 6. – Ст. 32.

14. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Т. І. Фулей ; Київ. нац. ун-т. – К., 2003. – С. 39–44.

Чутчева О. Г. Адресність як галузевий принцип права соціального забезпечення / О. Г. Чутчева // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1096–1101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11hogpcz.pdf>

Досліджено принципи права соціального забезпечення та аналізується чинне соціально забезпечувальне законодавство. Обґрунтована необхідність розповсюдження принципу адресності на всі соціально-забезпечувальні відносини.

Чутчева О.Г. Адресность как отраслевой принцип права социального обеспечения

Исследованы принципы права социального обеспечения и анализируется действующее социально обеспечительное законодательство. Обоснована необходимость распространения принципа адресности на все виды социально-обеспечительных отношений.

Chutcheva O.G. Addressing as a Branch Principle of the Right of Social Security

Principles of right for public welfare are explored and the current of social legislation is analyzed in the article. The necessity of distribution of addressing principle is grounded on all types of social relations.