

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 349.3

Ірина Гуменюк *

ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

У статті досліджуються основні проблеми формування понятійного апарату права соціального забезпечення в сучасних умовах розвитку, аналізується зміст базових категорій цієї галузі права та вплив термінологічних вад на подальший розвиток законодавства про соціальний захист.

Ключові слова: право соціального забезпечення, терміни і поняття, законодавство про соціальне страхування, пільги, привілеї та соціальні гарантії.

Гуменюк И. А. Проблемы обновления понятийного аппарата права социального обеспечения Украины.

В статье исследуются основные проблемы формирования понятийного аппарата права социального обеспечения в современный период развития, анализируется содержание базовых категорий этой отрасли права, а также влияние терминологических недостатков на дальнейшее развитие законодательства о социальной защите.

Ключевые слова: право социального обеспечения, термины и понятия, законодательство о социальном страховании, кодификация, льготы, привилегии и социальные гарантии.

Gumeniuk I. A. Problems updating the conceptual apparatus of social security law of Ukraine.

The article examines the main problems of the formation of the conceptual apparatus of social security law in the modern period of development, analyzes the content of the basic categories of this branch of law, as well as the influence of terminological shortcomings in the further development of legislation on social protection.

Keywords: social security law, terms and concepts, the social insurance legislation, codification, facilities, privileges and social guarantees.

Актуальність проблеми. Важливість осучаснення термінології права соціального забезпечення актуалізується в умовах формування національної правової системи, у якій право соціального забезпечення має виступати як самостійна галузь права, а не частина комплексного утворення – соціального права. За своєю суттю понятійний апарат є знаковою системою, яка обслуговує галузь законодавства, його розвиток (зміна) обумовлений тим ж факторами, які визначають зміну самої галузі права. Розвинутий понятійний апарат галузі права слід вважати суттєвою ознакою її самостійності.

Крім дослідження економічних і соціально-політичних факторів, що впливають на формування понятійного апарату, доцільно додати правові і мовні, особливо при забезпеченні процесу утвердження європейських стандартів соціальних прав людини у внутрішньому законодавстві. Найскладнішою є проблема врахування ознаки динамізму європейського законодавства у розумінні змісту усталених соціальних прав і правильності (точності) перекладу, які поглиблюють невідповідність вербального формулювання термінів і понять у законодавстві їх реальному змісту.

Виходячи із актуальності теми, метою статті є з'ясування правової природи окремих базових понять права соціального забезпечення в сучасних умовах, який включає переосмислення та конкретизацію їх змісту, з'ясування підстав і доцільності запровадження нових термінів і удосконалення формулювання окремих дефініцій для забезпечення системних зв'язків між правовими нормами, що регулюють соціально-забезпечувальні відносини.

Грунтовні результати наукових пошуків з питань термінології права соціального забезпечення як цілісного правового явища можна віднести до періоду становлення і формування цієї галузі права. Об'єктивними причинами такого стану стали кардинальні зміни, що відбулись у законодавстві з питань соціального забезпечення. Вони обумовили зосередження уваги науковців на питанні сфери дії норм права соціального забезпечення та на методі правового впливу на суспільні відносини соціально-забезпечувального характеру. Безперечно, сучасні наукові праці з

права соціального забезпечення містять аналіз тих чи інших понять, термінів, категорій в рамках чітко означеного наукового інтересу, але не в якості елементів єдиної системи. Водночас потреба в суттєвому оновленні теорії права на соціальне забезпечення існує через ускладнення соціальних взаємозв'язків у суспільстві та розширення кола соціальних ризиків, як об'єктивних підстав для надання людині соціальної допомоги.

Системне наукове дослідження понятійного апарату права соціального забезпечення вимагає новий суспільно-економічний устрій держави. На відміну від більшості галузей національного права, термінологія яких вже суттєво скорегована, теоретичні уявлення про «правову сутність» найвагоміших категорій права соціального забезпечення мають залишатись незмінними. Підкреслимо, мова йде про правову сутність, оскільки існування об'єктивної необхідності в утриманні непрацездатних осіб присутня за будь-яку суспільну організацію виробництва.

Спираючись на теорію держави і права, наука права соціального забезпечення поступово оновлює свою професійну мову, за допомогою якої відбувається пізнання таких понять як пенсія, соціальна допомога, соціальні послуги, соціальне обслуговування, непрацездатність, страховий стаж, малозабезпеченість та ін. Не зважаючи на це, термінологічний апарат законодавства про соціальне забезпечення слід віднести до найменш розроблених. На підтвердження тому є спроби у проєкті Пенсійного кодексу України визначити базові галузеві категорії: «пенсія», «пенсіонер», «непрацездатний», «страховий стаж», «пенсійний збір», які сформульовані некоректно та не можуть бути прийнятними.

Не простежується послідовність та однакості науковців у розумінні базових категорій. Серед дискусійних опинились питання застосування і визначення понять «соціального захисту», «соціального забезпечення», «соціального ризику» та ін. У науковій літературі вони формулюються по-різному, в залежності від ознак, які приймаються за основні для даного явища.

Ряд позитивних змін у термінології права соціального забезпечення відбулись у зв'язку з прийняттям Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [1]. Щоправда, набрання чинності законів про окремі види загальнообов'язкового державного соціального страхування привнесли деякі розбіжності, але, в цілому, не завадили формуванню основи понятійного апарату підгалузі права соціального забезпечення – права соціального страхування. Зафіксовані в Основах поняття: загальнообов'язкове державне соціальне страхування, застрахована особа, страховий фонд, об'єкт загальнообов'язкового державного соціального страхування, страховий стаж, страховий ризик, страховий випадок, роботодавець – є тому підтвердженням.

Водночас недосконалість понятійного апарату соціального страхування вплинули на розвиток законодавства про соціальне страхування. Одним із основних вад термінологічного характеру соціального страхування, на наш погляд, є розуміння його добровільної форми, відповідно до якого, критерієм розмежування добровільного соціального страхування від обов'язкового є, виключно, залежність виникнення страхування від волі.

Згідно чинного законодавства, ті особи, які не увійшли до кола застрахованих в обов'язковому порядку, мають можливість страхуватися добровільно в фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування. З моменту написання заяви та сплати страхового внеску, особа вважається застрахованою, набуває права та обов'язки застрахованих за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Законодавець не встановлює особливі правила добровільного страхування, відмінності в участі або порядку забезпечення в разі настання страхового випадку (за деяким виключенням стосовно припинення страхування); на цю форму соціального страхування поширено принципи загальнообов'язкового, що робить його є державним. Не зважаючи на те, що такий підхід не відповідає світовій практиці, важливим є наслідки неправильного розуміння добровільної форми соціального страхування, а саме: виключення необхідності окремого правового регулювання порядку його здійснення. На законодавчому рівні відбулось обмеження можливості використання цієї форми страхування як найбільш привабливої для осіб, незастрахованих в обов'язковому порядку, з причин низького рівня страхового забезпечення у порівнянні з вартістю участі у ньому; так і для осіб, які підлягають обов'язковому соціальному страхуванню, щодо використання добровільної форми соціального страхування як засобу одержання підвищеного рівня соціального забезпечення. Таким чином, добровільне соціальне страхування може виконувати функції основної та додаткової форми соціального забезпечення, що вимагає самостійної регламентації на законодавчому рівні.

Із розвитком державного обов'язкового соціального страхування, добровільна форма не вичерпує себе, а трансформується у додаткові системи соціального страхування: виробниче, професійне та ін. Розвинуте законодавство про добровільне соціальне страхування стає ефективним зразком для запровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи або обов'язкового недержавного соціального страхування.

Ступінь формальної визначеності термінології має велике практичне значення для процесу кодифікації законодавства про соціальне забезпечення. Про реальні перспективи її здійснення свідчать зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти Соціального кодексу та Пенсійного кодексу [2] за період роботи парламенту сьомого скликання. Не вступаючи у дискусію щодо обраної авторами проектів Соціального кодексу України і Пенсійного кодексу України форми кодифікації законодавства, а саме – прискореної кодифікації, за якої розрізнені закони зводяться до єдиного акту без їх кардинальної переробки, спосіб такої систематизації нормативного матеріалу не сприяє досягненню поставленої перед законопроектами мети: ясність, зрозумілість і зручність у застосуванні законодавства.

Аналіз положень вказаних проектів дозволяють зробити висновки про ігнорування їх авторами проблем понятійного апарату галузі та про недотримання вимог кодифікаційного процесу, в тому числі і правил юридичної техніки. Враховуючи той факт, що чинне законодавство з питань соціального забезпечення не відрізняється достатньою термінологічною обробкою, наявністю ясних і точних визначень, єдністю у застосуванні юридичних термінів, їх вирішення у кодифікованому акті є обов'язковим. В інакшому випадку, ефективність і доцільність кодексу є сумнівною. Термінологічні вади не дозволяють сформувати і розвинути галузеву правову інформаційно-пошукову систему, основою якої є кодекс. Зрозумілим є наступне: яку б форму кодифікації не обрав законодавець (для права соціального забезпечення це може бути лише класична або прискорена форма) – інвентаризації понятійного апарату не уникнути.

Право соціального забезпечення не оминули традиційні для будь-якої галузі проблеми, пов'язані з ускладненням системи нормативно-правових актів, що регулюють соціально-забезпечувальні відносини, а саме: прогалини, дублювання, логічна незавершеність соціально-правових конструкцій та інші дефекти права, які безпосередньо пов'язані з понятійним апаратом права соціального забезпечення. Найбільші термінологічні проблеми зосереджені у законодавстві про соціальне страхування, зокрема пенсійне страхування. Численні зміни і доповнення до законодавства порушили не тільки внутрішню логіку основних нормативно-правових актів, зв'язок між правовими галузевими категоріями, а й загрожують, в цілому, існуючим організаційно-правовим засадам системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, та пенсійної системи, як її структурної складової.

Окремої наукової дискусії щодо шляхів вирішення недоліків законодавства про соціальне забезпечення має питання законодавчого визначення та нормативного тлумачення понять. Ця проблема має свою галузеву специфіку. Оперуючи широковживаними словами і словосполученнями, їх розуміння у правовій нормі викликає складнощі. Так, термін непрацездатність належить до законодавчо невизначених, але використовується у нормативно-правових актах при визначенні права суб'єктів на різні види соціальної допомоги або пенсію. Враховуючи, що непрацездатність може мати різний характер і причини, при формулюванні визначення цього поняття бажано використовувати «для мети цього закону», що виключить можливість використовувати вказану дефініцію до інших правових норм.

Посиленої наукової уваги заслуговує одне із базових понять права соціального забезпечення «соціальні пільги». Їх обґрунтування у юридичній науці належить до дискусійних, особливо при розмежуванні понять «пільги», «привілеї» та «соціальні гарантії» не за суб'єктивною ознакою, а за їх правовою природою. Їх ототожнення має негативні правові наслідки, зокрема обмеження прав в сфері соціального захисту.

Першими у законодавстві з'явилися пільги. Щодо привілеїв, то їх поява має ряд особливостей. Привілеї представляли собою засіб виокремлення окремих осіб з-поміж іншого населення, на які не було покладено завдання соціального захисту і до яких не застосовувався критерій справедливості. Перші привілеї в сфері соціального забезпечення з'явилися за радянських часів у пенсійних відносинах, шляхом запровадження системи персональних пенсій. Характерними рисами привілеїв були: відсутність правових підстав (це була можливість, а не суб'єктивне право), непрозорість і закритість (принципи визнання особистих заслуг і порядок

прийняття рішень визначалось одноособово і суб'єктивно). Скасування системи персональних пенсій не стало наслідком ліквідації привілеїв. Як правова категорія, вони стала прирівнюватись до «професійних пільг» і у законодавстві зазначались «пільгами», як більш прийнятні для сприйняття населенням поняття. Утім, ознак соціально-захисного характеру ці пільги не мали.

Найбільшого розвитку система пільг зазнала за часів незалежності України, коли були запроваджені пільги за соціальною ознакою та необґрунтовано розширилось коло професійних пільг. Утім, відсутність академічно усталеного розуміння та законодавчого визначення поняття «пільги» сприяли їх подальшому ототожненні. У науковій літературі домінуючою є думка про необхідність повної ліквідації «професійних пільг». З цією позицією можна погодитись за умови чіткого розмежування «соціальні пільги» та «соціальні гарантії». Під останніми слід розуміти соціальні пільги за професійною ознакою.

Об'єктивною підставою існування соціальний пільг і соціальних гарантій були і є диференціація правового регулювання. Державні соціальні гарантії за своєю правовою природою відрізняються від привілеїв. Ототожнення цих двох понять має місце як на теоретичному, так і практичному рівні. Соціальні гарантії розповсюджуються на всіх осіб певної категорії (професійної належності), а не надаються вибірково, як привілеї. Відкритість, а значить і правова регламентація – є основними ознаки державних соціальних гарантій.

Іншою особливістю стала практика тлумачення юридичних гарантій прав в сфері соціального забезпечення у підзаконних нормативно-правових актах державних органів, у компетенції яких надання тих чи інших видів соціального забезпечення. В окремих випадках підмінюється зміст того чи іншого поняття. Наприклад, у Методиці оцінки бідності, межа бідності визначається як рівень доходу (витрат), нижче якого неможливе задоволення основних потреб [3]. Можливість застосування показників доходів і показників витрат свідчить про одночасність застосування двох протилежних механізмів і позбавляє правової суті заходів соціального захисту від бідності. Саме поняття бідність, яке в сучасних соціально-економічних умовах розвитку будь-якої країни слід віднести до базових понять права соціального забезпечення – соціального ризику, має ряд проблем і не має загальноприйнятного розуміння.

Бідність – це міжгалузєва категорія. Відсутність єдності точок зору, перш за все економістів, на критерії бідності не дозволяють чітко провести межу між малозабезпеченістю, бідністю і злиднями. При відносності соціально-економічних параметрів бідності, встановити адекватний соціальний захист і забезпечити його ефективно правове регулювання не можливо. Термін «бідність» не тільки не належить до академічно невизначених, він не використовується на рівні закону. У нормативно-правових актах з питань соціального забезпечення застосовується термін «малозабезпеченість».

Актуальність зазначених суто теоретичних питань виявляється у їх практичній значимості. Юридичне визначення понять, у яких відтворюються суттєві якості, зв'язки суспільних явищ, що виникають під час соціального забезпечення, впливає не тільки на розробку гарантій надання того чи іншого виду соціального забезпечення, а й забезпечують зворотній зв'язок: визначає організаційно-правові засади, на яких будується вся система соціального захисту України.

Список використаних джерел:

1. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
2. Проект Пенсійного кодексу України (реєстр. № 4290а від 16.07.2014 р.), Проект Соціального кодексу України (реєстр. № 2311 від 15.02.2013р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Методика комплексної оцінки бідності, затверджена спільним Наказом Мінфін., НАН, Мінсоцполітики, Мін. екон. розв. і торг. від 08.10.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http:// www.mlsp.gov.ua>

** Гуменюк Ірина Олександрівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору наукового супроводу моніторингової діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України.*