**Право соціального захисту.**

**Cтановлення і розвиток в Україні:**

**1.1. Етапи становлення соціального захисту**

Діяльність щодо соціального захисту населення є обов'язковою складовою будь-якої сучасної держави, тим більше держав, які визнали себе соціальними. У загальному соціально-захисна діяльність охоплює сферу матеріального забезпечення і надання соціальних послуг непрацездатним особам.

В етимологічному розумінні соціальне забезпечення означає "надання достатніх матеріальних засобів для життя будь-кому з боку суспільства".

Уявлення про те, яким має бути соціальний захист, змінювалось та удосконалювалося з розвитком людського суспільства. Проблема організації соціального забезпечення — історична, тому не можна зрозуміти сучасних державно-правових моделей соціального забезпечення, не ознайомившись із історією розвитку соціального забезпечення як інституту громадянського суспільства у світі та в Україні.

Соціальні джерела правової форми соціального забезпечення мають свої витоки у моральних засадах суспільства, — у категоріях чуйності, співчуття, справедливості, людяності, благодійності, які спрямовані на підтримку людини, котра фізично об'єктивно не в змозі забезпечити себе та своїх утриманців. В основі цього інституту лежить прагнення людської спільноти забезпечити одну зі сторін публічного інтересу — підтримку фізичного існування людського суспільства, захисту слабких, немічних, хворих, інвалідів, дітей, врешті-решт, скажемо — непрацездатних, тобто таких, які ще або вже не можуть своєю працею утримувати себе і тих, хто перебуває на їх утриманні. Таке прагнення реалізовувалось як поза державним регулюванням, так і за його допомогою.

Початковими формами (висловлюючись сучасною правовою термінологією) соціального забезпечення були благодійництво і громадська опіка як вираз соціальної допомоги. Проте у міру усвідомлення суспільством важливості соціального забезпечення як одного з факторів, що зумовлює існування самого суспільства, воно було поставлене на державницький рівень. Були створені різні організаційно-правові моделі соціального забезпечення, на шляху реалізації яких у сучасний період спостерігається все більше проблем у всіх державах без винятку, незалежно від рівня їх економічної могутності, політичної спрямованості, форм та режимів державного правління.

За первісного суспільства допомога старим та немічним здійснювалася за звичаєм. У рабовласницькому суспільстві, де були два антагоністичних класи — вільні і раби, щодо рабів не могло бути й мови про якесь їх забезпечення, допомогу у старості чи при каліцтві та хворобі, вони вважалися засобом виробництва, а не людьми. Вільні громадяни, у свою чергу, поділялися на прошарки залежно від майнового стану. Відомо, що у Стародавній Греції та у Стародавньому Римі з'явились такі форми забезпечення ветеранів за військову службу, як пенсії та земельні наділи, а для вільних бідних людей застосовувалось благодійництво: безплатна роздача хліба, продуктів, утримання громадських лазень.

Невеликий екскурс в історію України дає цікаві свідчення не лише про зародження соціального забезпечення, а й про те, для кого воно призначалося і що вкладалося у зміст цього поняття. У давні часи ініціатива у введенні певних видів соціальної допомоги часто виходила від князів. Зокрема свідченням цього є такі державні рішення, як укладення в 911 і 945 pp. київськими князями Олегом та Ігорем договорів з греками "Про порятунок полонених", відповідно до яких передбачались зобов'язання сторін про викуп полонених русичів та греків і повернення їх на батьківщину.

Князь Володимир у 996 р. видав Устав, яким доручав духовенству й церковним структурам здійснювати опікування й нагляд за лікарнями, лазнями, притулками для одиноких і встановив для благодійних закладів "десятину". Князь Володимир вжив багато благодійницьких заходів: заснував училища для навчання убогих людей, богодільні, запровадив народні свята, на яких влаштовувалося "годування" убогих, сиріт, вдів, бездомних, роздавалася щедра милостиня. Князь Ярослав Володимирович заснував сирітське училище, де опікував і утримував 300 юнаків.

Фахівці вважають, що "Руська Правда" князя Ярослава була першим слов'янським законом, в якому закріплювалося подібне до соціальної програми.

Велику роль у становленні інституту соціальної допомоги відіграло християнство. Єпископ Переяславський Єфрем, відомий як будівничий "строєній банних і врачевен", у 1091 р. побудував для бідних і сиріт лікарні, призначив для них медиків, постановив, щоб хворих доглядали й лікували безкоштовно й в інших містах.

Народними осередками милосердя були благодійні заклади для поранених і старих воїнів Запорозької вільної республіки. При монастирях — Печерському в Києві, Чернігівському, Лебединському монастирі поблизу Чигирина, при Левківському храмі біля Овруча — скрізь засновувались шпиталі для немічних, сирітські приюти, богодільні. Особливо ця діяльність активізувалась під час воєнних дій.

Згодом відбулося посилення організаційної діяльності різних організацій та установ щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. Зокрема поширення набула соціальна діяльність українських братств — православних громадських об'єднань. Так, у передмістях Львова у XIV ст. було відкрито чотири лікарні; Київське братство мало свою школу і шпиталі для людей убогих, "уломних", як духовних і цивільних, так і лицарських; у Кам'янці-Подільському функціонував вірменський шпиталь, утримуваний на кошти місцевої громади, де лікували хворих різних національностей.

У середині XVII ст. більша частина України увійшла до складу Російської держави. У міру ускладнення соціальних проблем органи влади, громадськість почали усвідомлювати обмеженість приватної благодійності й усталених форм церковно-монастирської опіки, почали шукати нові підходи до боротьби з жебрацтвом, злиденністю.

Петро І, прагнучи викорінити псевдожебрацтво, заборонив під погрозою штрафу до 5 крб. подавати милостиню безпосередньо тим, хто її просить, а радив благодійникам робити це в шпиталях та інших подібних місцях. Саме за Петра І було закладено основи державної системи соціального забезпечення в Росії. Ним було доручено Священному Синодові та державним адміністраціям приступити до "облаштування лікарень, бого-ділень, сирітських притулків, будинків для опіки незаконно народжених немовлят, для людей, що марно вештаються, та їм подібних".

Катерина II підняла систему соціальної опіки на новий щабель, видавши 1 вересня 1763 р. Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт, а у 1775 р. встановила державну систему опіки "для всіх цивільних верств", яка охоплювала народні школи, сирітські будинки, аптеки, шпиталі, будинки для уражених невиліковними хворобами, для божевільних, виправлення аморальних. Як бачимо, тут значно розширилося розуміння соціальних справ, по суті було закладено підвалини соціальної політики. Для цих справ виділялися кошти, надавалися права містам, поселенням і приватним особам створювати такі заклади, особисто жертвувати нужденним. Сама імператриця віддала для цієї мети 150 тис. крб. Вельможі довели цю суму до 500 тис. крб. Поширення набули різноманітні благодійницькі заклади. Так, у 1854 р. було створено "Відомство імператриці Марії", яке об'єднувало мережу благодійних установ. Проте не слід забувати, що саме в цей час у Росії існувало кріпосне право, за якого поміщик міг продати, подарувати чи навіть убити кріпака. Для таких громадян не було ніякого захисту з боку держави, у тому числі не могло бути й мови про державну соціальну допомогу.

Велике соціальне значення мало створення товариства Червоного Хреста як спеціальної організації з надання допомоги пораненим на полі бою. У 1863 році в Швейцарії на основі філантропічної організації "Суспільна користь" був організований Міжнародний комітет Червоного Хреста.

Соціальна допомога здійснювалася також селянською громадою, яка діяла на засадах самоврядування. Громада, як правило, мала сирітську раду й сирітського суддю, а також притулки для убогих. Українська церква також була духовним центром, що поєднував у собі храм, школу й шпиталь. На початку XX ст. велику соціальну роботу провадило культурно-освітнє товариство "Просвіта". У 1918 р. у Києві організовано Українське товариство Червоного Хреста, яке відіграло значну роль в організації допомоги біженцям, інвалідам, дітям-сиротам, військовополоненим, створювало шпиталі, пункти харчування, провадило санітарну освіту населення.

Таким чином, історія нашої країни свідчить про використання різноманітних форм соціальної опіки. Проте така опіка мала в основному громадський характер і була по суті громадською соціальною допомогою, яка не могла повністю задовольнити потреби громадянського суспільства, була періодичною, не мала та й не могла мати загальнообов'язкового характеру. Водночас слід визнати, що багатий соціальний досвід громадської опіки став тим моральним підґрунтям, на основі якого сформувалися громадська думка та уявлення суспільства про обов'язок суспільства та про основні засади організації державного соціального забезпечення: про необхідність встановлення державної системи соціального забезпечення за допомогою правого регулювання; здійснення соціального забезпечення усього населення, а не його вибраної частини; встановлення на законодавчому рівні соціальних стандартів у цій сфері як мінімально допустимого обсягу матеріальних благ, право на які має людина.

З розвитком купецьких гільдій, ремісницьких цехів була започаткована взаємодопомога у зв'язку з каліцтвом, нещасним випадком на виробництві. З'явилася така форма привілею як пенсійне забезпечення окремих категорій державних службовців. Для представників панівних класів монарх жалував державні пенсії, які надавалися за заслуги перед ним. Державними пенсіонерами були принци, великі сановники, єпископи, маршали, префекти. Тобто така форма соціального забезпечення мала ознаки заохочення за вірність монарху. Так, згідно із законодавством царської Росії пенсія надавалася "не з поваги тільки до років служби і хворобливих припадків, що спричинені нею, а з поваги до особливої старанності у виконанні посад". За словником Брокгауза і Єфрона (т. 45) пенсія — це довічне утримання, що надається відставним чиновникам за довготривалу і бездоганну службу. Доречно зауважити, що для такої пенсії було потрібно мати 35 років вислуги.

Як узагальнює московський вчений професор Р.І. Іванова, у докапіталістичний період основними соціально-правовими формами матеріального забезпечення престарілих і непрацездатних були: право на утримання як привілей, що надавався державним чиновникам і військовим при виході у відставку за віком або у зв'язку з каліцтвом, отриманим на війні; благодійність: опіка і піклування; цивільно-правове забезпечення в рамках сімейних відносин; державна допомога для найбідніших верств населення; колективна взаємодопомога всередині селянської громади та деякі інші.

Виникнення соціального забезпечення саме як державного інституту в усіх країнах світу стало результатом розвитку капіталістичних відносин.

Становленню державного соціального забезпечення передувало приватне, або добровільне, страхування.

Зокрема однією із найстаріших є пенсійна система Франції. Ще у 1681 р. за відомого міністра фінансів Франції Ж.-Б. Кольбера було введено режим пенсійного забезпечення для моряків, у 1790 р. — для державних службовців, у 1831 р. — для військових. Протягом XIX ст. були введені пенсійні режими для зайнятих у місцевих органах влади, банківських службовців, залізничників.

Історія пенсійного забезпечення в Італії налічує майже два століття. Перші пенсійні фонди зародились у кредитно-банківській сфері. Є свідчення, що вже у 1779 р. банк "Монте дей Паскі ді Сієна" виплачував своїм службовцям пенсії по старості. Протягом XIX ст. всі банки, кредитні та ощадні каси утворили для своїх службовців спеціальні пенсійні фонди. Основи пенсійного забезпечення інших категорій трудящих були закладені наприкінці XIX ст. у результаті створення у 1898 р. Національної каси пенсійного страхування на випадок інвалідності та по старості найманих працівників. Того ж року було прийнято Закон № 80 про страхування найманих працівників від нещасних випадків на виробництві. Спочатку всі види соціального страхування і членство в Національній касі були добровільними, а сама каса була незалежною від держави Але згодом ця каса була перетворена в Національний інститут соціального страхування, який забезпечував обов'язкове державне соціальне страхування осіб найманої праці в Італії.

Перші законодавчі акти, які започаткували обов'язкове державне соціальне страхування, були прийняті наприкінці XIX ст. у Німеччині — закон про обов'язкове державне страхування на випадок хвороби (1883 p.), закон про страхування від нещасних випадків на виробництві (1884 p.).

За Німеччиною такі закони прийняли інші країни. В Англії законами у 1911—1913 pp. було введено страхування у зв'язку з безробіттям, хворобою та інвалідністю. Особливістю цієї англійської системи було те, що частину внесків сплачувала сама держава, причому за чоловіків більше, ніж за жінок. За соціальним страхуванням надавалися допомоги, пенсії, медична допомога, ліки, санаторне лікування. Пенсії по старості призначалися після досягнення 69 років.

У Франції закон про страхування було введено в дію 1911 p., а закон про страхування по хворобі лише у 1929 р. Було встановлено пенсійний вік 65 років, щоправда, за певних умов право на пенсію виникало з 60 або 55 років, але у нижчих розмірах.

У Швеції законодавство про обов'язкове державне соціальне страхування по старості та інвалідності було введено у 1913— 1915 рр.

У Росії в 1903 р. був прийнятий закон про винагороду робітників, що потерпіли внаслідок нещасних випадків. Але по суті цей закон встановлював не право робітників на матеріальне забезпечення у зв'язку з нещасним випадком на виробництві, а особливу відповідальність роботодавців, яка базувалася на цивільно-правових засадах. Роботодавець звільнювався від відповідальності за наявності умислу потерпілого або його грубої необережності. Однак компенсація, що призначалася у зв'язку з каліцтвом, називалася пенсією. Цей закон не передбачав пенсійного забезпечення у старості, внаслідок інвалідності (від загального захворювання), втрати годувальника.

У 1912 р. у Росії було прийнято цілий пакет законів: "Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві", "Про забезпечення робітників на випадок хвороби", "Про затвердження Ради у справах страхування робітників", "Про затвердження закладів у справах страхування робітників". Таким чином була започаткована нова форма соціального забезпечення — державне соціальне страхування.

Після Великої Жовтневої соціалістичної революції розпочався етап радянської системи соціального забезпечення. Вже на шостий день — 13 листопада 1917 р. Рада народних комісарів опублікувала "Урядове повідомлення про соціальне страхування" і приступила до видання декретів про повне соціальне страхування "найманих працівників, а також міської і сільської бідноти". За період з 1917 до 1922 pp. у Росії було видано понад 100 декретів і розпоряджень у питаннях соціального забезпечення, відкрито близько 1500 установ з охорони материнства і дитинства.

31 жовтня 1918 р. Рада народних комісарів Росії затвердила Положення про соціальне забезпечення трудящих.

Власне тут доречно звернути увагу на походження терміна "соціальне забезпечення". У перших законодавчих актах західних країн він не застосовувався, йшлося про соціальне страхування. Справедливість вимагає встановити, кому належить пріоритет у застосуванні саме такого терміна — "соціальне забезпечення"? Справа в тому, що у зарубіжній літературі вважається беззаперечним, що його першим використав у 1934 р. президент США Д. Рузвельт, який одним із розділів своєї програми "New Deal" (Новий курс) передбачив Social Security Act (Акт про соціальне забезпечення). Однак, як бачимо, це не відповідає дійсності, пріоритет тут належить Росії, — адже саме у Положенні 1918 р. було застосовано термін "соціальне забезпечення". Цей термін цілком відповідав змісту, що в нього вкладався. Розбудова соціалістичного табору після Другої світової війни, поширення соціалістичних ідей та їх підтримка МОП, упровадження принципу соціальної державності у ринкових країнах всіляко сприяли життєздатності поняття соціального забезпечення.

Згадане Положення 1918 р. передбачало такі види матеріального забезпечення: допомоги по тимчасовій непрацездатності, по безробіттю, по вагітності і пологах, у зв'язку з народженням дитини, на поховання, пенсії по інвалідності, медичну допомогу, протезування та ін.

У 1919 р. було скасовано стягнення внесків на соціальне страхування для всіх підприємств та установ (окрім приватних роботодавців) і встановлено порядок прямого кошторисного фінансування соціального забезпечення. Але така система діяла недовго. Постановою РНК РСФРР від 15 листопада 1921 р. державне соціальне забезпечення робітників і службовців стало здійснюватися через соціальне страхування за рахунок внесків підприємств.

Протягом першої половини XX ст. системи державного соціального забезпечення були упроваджені в усіх цивілізованих державах світу. В окремих державах було прийнято Кодекси соціального забезпечення, а також окремі закони щодо пенсійного забезпечення, надання соціальної допомоги. Так, у Франції діють Кодекс соціального забезпечення 1956 p., Кодекс соціального страхування 2000 р.; у Німеччині — Соціальний кодекс 1989 р. (зміни внесені законом від 16 грудня 1997 p., пов'язані із проведенням реформи пенсійного страхування); у Швейцарії — Федеральний закон про страхування по старості та у разі втрати годувальника від 20 грудня 1946 р.; у США — федеральні закони "Про соціальне забезпечення" 1935 р. (з наступними змінами і доповненнями, останні — у 1999 р.), "Про пенсії" 1937 р. (зі змінами), у кожному штаті діють свої закони про соціальне забезпечення і соціальну допомогу громадянам; в Югославії — Закон "Про основи страхування по старості та по інвалідності" від 20 червня 1996 р.; у Польщі — закони "Про систему соціального страхування" від 13 жовтня 1998 р., "Про пенсії по старості та інші допомоги з фонду соціального страхування" від 17 грудня 1998 р.; у Чехії — закони "Про організацію і здійснення соціального забезпечення" 1991 p., "Про пенсійне страхування" 1995 р.; в Угорщині — Акт про соціальний захист 1975 р., Акт про економічну стабілізацію 1995 p., закони "Про осіб, які мають право на забезпечення по системі соціального страхування і на приватні пенсії" 1997 р., "Про пенсійне забезпечення в рамках системи соціального страхування" 1997 р.; у Болгарії — Кодекс обов'язкового соціального страхування 1999 р.

Якщо на початку XX ст. суб'єктами соціального забезпечення в основному були тільки трудящі та члени їхніх сімей, то наприкінці століття ці системи у розвинутих країнах охоплювали вже все населення10. Поступово відбувається розширення соціального забезпечення і включення його у більш широкі системи соціального захисту, які поряд із традиційним соціальним забезпеченням передбачають заходи спеціального та додаткового соціального захисту для окремих категорій населення, введення спеціальних цільових і комплексних соціальних програм, державне фінансування за рахунок податків тощо.

**1.2. Соціальні ризики та способи їх державного забезпечення**

В основу юридичного механізму соціального захисту покладено категорію соціального ризику. Проблема ризиків має історичний характер. У ринкових відносинах вона набуває особливої актуальності. Останніми роками підвищився інтерес до цієї проблеми не тільки правознавців, а й соціологів, психологів, економістів, філософів. У широкому розумінні усі ризики, які спіткають людину протягом її життя, є соціальними, адже вони зумовлені нашим суспільним буттям. Проте серед них виділяється група ризиків, які є соціальними у власному розумінні цього слова, і світова юридична практика розуміє під ними певні події в житті людини, які вимагають її матеріальної підтримки. В основі своїй вони мають загальновизнані міжнародні стандарти, які передбачають "набір" життєвих обставин, котрі вимагають забезпечення саме від соціуму, від людської спільноти.

Соціальні ризики як підстава для набуття людиною права на соціальне забезпечення були встановлені у міжнародних актах — Конвенціях та Рекомендаціях МОП — № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 p.), № 128 про допомоги по інвалідності, по старості і в разі втрати годувальника (1967 р.) та ін., а також у Європейському кодексі соціального забезпечення (Рада Європи, 1964 p., переглянутий у 1990 p.), Європейській соціальній хартії (Рада Європи, 1961 p., переглянута у 1996 p.), Європейській хартії про основні соціальні права трудящих (Європейський Союз, 1989 p.). Згідно з наведеними міжнародними актами до соціальних ризиків, які утворюють основу для набуття людиною права на соціальне забезпечення, належать: тимчасова непрацездатність; вагітність і пологи; необхідність догляду за малолітньою дитиною, або дитиною-інвалідом, або за інвалідом, престарілим членом сім'ї; хвороба; інвалідність; старість (досягнення пенсійного віку); смерть годувальника; безробіття з незалежних від людини причин; нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання; смерть та деякі інші.

Соціальні ризики є наріжним каменем соціального захисту. Від того, як змінювався перелік ризиків, котрі на законодавчому рівні визнавалися державою, можна простежити розвиток соціального захисту й оцінити його стан у конкретній державі. Слід зазначити, що законодавчо визнаний "каталог" соціальних ризиків пройшов історичний шлях розвитку, і далеко не завжди був таким повним. Знадобилася вся історія людства, доки наприкінці XIX ст. уперше на законодавчому рівні у країнах Європи тимчасова непрацездатність і трудове каліцтво здобули визнання як соціальні страхові ризики, і відшкодування витрат, пов'язаних із настанням такого ризику, було розподілено між працівником і роботодавцем. Пріоритет у цій сфері належить Німеччині, де у 1883—1889 pp. було прийнято так зване законодавство Бісмарка із соціального страхування.

Зауважимо, що соціальне забезпечення за Бісмарком мало на меті забезпечувати ризик втрати доходів внаслідок непрацездатності, а точніше, тих працівників, які втратили тимчасово або постійно здатність до праці, та членів сімей застрахованих осіб. З часом спостерігається тенденція до розширення традиційного кола соціальних ризиків та встановлення на законодавчому рівні механізму їх забезпечення. До соціальних ризиків починають відносити інші обставини, зокрема бідність, сирітство, самотність тощо.

У перші роки після Жовтневої революції радянські вчені розробляли теорію соціальних ризиків, відповідно до якої автори розглядали соціальне забезпечення як надання благ при перерозподілі колективного продукту членам суспільства, котрі перебувають у складній життєвій ситуації, що визнається суспільством поважною. У роботах того періоду можливо виділити такі аспекти.

Перший — це досить широке и невизначене поняття соціального ризику, який розумівся як "складна життєва ситуація, що визнається суспільством поважною". Очевидно, це було найширше розуміння соціального ризику, водночас воно страждало на той недолік, що не розкривало його соціальної природи, його об'єктивного характеру.

Звідси другий — у той період автори, очевидно, не могли бути вільними від класової свідомості і, принаймні в опублікованих працях, наголошували на причинному зв'язку соціальної незабезпеченості населення з капіталістичним способом виробництва. На їхню думку, соціальний ризик був органічно пов'язаний з капіталізмом. Такі засади створювали міфічне уявлення, що за умов соціалістичного виробництва можна звести нанівець соціальні ризики. Природно, соціальні фактори мають вплив на соціальні ризики, але сам факт їх існування не залежить від способу виробництва. За будь-якого способу виробництва людина народжується, хворіє, народжує дітей, досягає старості, і все це такі події, за яких вона на певний час втрачає здатність здобувати засоби до існування, а суспільство в особі держави має підтримати таку людину як члена свого суспільства, надати їй матеріальну допомогу. Проте спосіб виробництва, безперечно, впливає на організаційні засоби забезпечення соціальних ризиків.

Третій аспект: концептуально соціальне забезпечення було віднесено до розсуду держави, оскільки перелік "складних життєвих ситуацій" і ступінь їх "поважності" повністю залежала від відповідних державних органів. Таке широке трактування давало підстави В.М. Догадову, Н.А. Відгорчику, Н.А. Семашку включати до складу соціального забезпечення

усі можливі соціальні заходи — забезпечення з коштів громадських організацій, з коштів кас (товариств) взаємодопомоги, соціально-культурне обслуговування. Відповідно, вчені вважали, що соціальне забезпечення поширюється на все населення країни, а не лише на непрацездатних. Очевидно, що в тих умовах це не відповідало дійсності. До речі, в сучасних умовах такий широкий підхід раптом набув актуальності. Переважно в європейських країнах застосовується універсальний підхід для систем соціального захисту, за якого такий захист охоплює все населення й найширше коло соціальних ризиків, щоправда, з різним рівнем забезпечення. В одних випадках це справді соціальне "забезпечення", а в інших — лише соціальна підтримка.

Поступово було вироблено такий механізм забезпечення соціальних ризиків, за якого в законодавствах країн було розроблено соціальні стандарти і встановлено певні державні соціальні гарантії їх забезпечення. Складовою таких стандартів став каталог соціальних ризиків, кожен із яких "обріс" детальним описом показників, котрим мав відповідати. Так, для такого досить абстрактного поняття, як "старість" у кожній країні було конкретизовано певний вік і необхідний мінімальний період страхового стажу, досягнення яких давало право особі на трудову пенсію чи соціальну допомогу. Щодо "трудового каліцтва" було встановлено його визначення, випадки та умови, за яких каліцтво визнавалося саме як "трудове". Щодо "безробіття" було встановлено коло показників, за яких особа, яка не мала роботи, визнавалася безробітною і їй надавався юридичний статус безробітного з подальшою виплатою допомоги по безробіттю. Зауважимо, що ці соціальні стандарти мають суттєві відмінності не лише в законодавствах різних країн, а й у законодавстві однієї держави в різні періоди.

Так, у вітчизняному законодавстві така обставина, як "старість" (досягнення пенсійного віку), як самостійна підстава без зв'язку з фактом втрати працездатності (інвалідності) була передбачена лише у 1928 p., — спочатку для текстильників. У 1929 р. було прийнято закон "Про забезпечення в порядку соціального страхування на випадок старості". 11 лютого

1930 p. Наркомпраці СРСР затвердив Правила забезпечення по старості. Згідно з цим актом пенсійний вік було встановлено для чоловіків — 60 років, для жінок — 55 років; загальний стаж роботи за наймом — для чоловіків — 25 років, для жінок — 20 років. Пенсійне забезпечення по старості було поширено на робітників окремих галузей промисловості та транспорту. І лише у 1936 р. воно було поширене і на службовців відповідно до Конституції СРСР і набуло загального характеру.

Такий соціальний ризик, як "нещасний випадок на виробництві" у різних законодавчих актах мав різне тлумачення. "Безробіття" як соціальний ризик було визнано Положенням про страхування на випадок безробіття, затвердженим 11 грудня 1917 р. ВЦВК та РНК. Відповідно до Положення вперше у світі встановлювалася система державного забезпечення безробітних за рахунок внесків роботодавців. Допомоги по безробіттю виплачувалися до початку 30-х років, коли було визнано повну ліквідацію безробіття. І лише 1 березня 1991 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Закон "Про зайнятість", котрим легально визнано існування безробіття в нашій державі, визначено правовий статус безробітного і передбачено виплату соціальної допомоги по безробіттю. Причому навіть за час дії цього закону, принаймні двічі, змінювався перелік показників, за яких особа могла бути визнана безробітною.

В аспекті способів державного забезпечення розрізнюють традиційні і нетрадиційні соціальні ризики.

Для визначення переліку традиційних ризиків, як правило, посилаються на норми Конвенції МОП № 102 та Європейського кодексу соціального забезпечення. Зокрема згідно з Кодексом держави повинні надавати соціальні допомоги у зв'язку з 9 традиційними соціальними ризиками — хворобою, безробіттям, старістю, трудовим каліцтвом, професійною хворобою, вагітністю та пологами, утриманням дітей, інвалідністю, втратою годувальника. Ці ризики втрати або зменшення доходу внаслідок об'єктивних обставин характеризуються найбільшою типовістю і мають найбільший коефіцієнт вірогідності у житті кожної людини, тому вони стали основою для надання соціальних виплат через системи соціального страхування, у фінансуванні яких самі застраховані особи беруть участь.

Переважно системи соціального страхування охоплюють працююче населення, але є країни, в яких до обов'язкової участі у такому страхуванні залучаються й інші категорії осіб. Наприклад, у Польщі пенсійною реформою запроваджено суцільне пенсійне страхування, яке поширюється на: працюючих за наймом (за винятком працівників прокуратури); осіб, що виконують роботу за цивільно-правовим договором; членів кооперативів; депутатів і сенаторів; засуджених осіб, які залучаються під час позбавлення волі до оплачуваних робіт; безробітних під час отримання допомоги по безробіттю; священнослужителів; військовослужбовців строкової служби; професійних військовослужбовців; поліцейських; співробітників державної безпеки; співробітників тюремного відомства. У Чехії також встановлено законом обов'язкове пенсійне страхування для всіх, включаючи робітників і службовців, президента, засуджених. У США діє загальна система пенсійного страхування, яка поширюється на працюючих за наймом, самозайнятих підприємців, тих, хто працює за цивільними договорами; спеціальна федеральна пенсійна програма передбачена для державних службовців; військовослужбовців; працівників правоохоронних органів, ФБР і ЦРУ; пожежників; службовців муніципальних корпорацій.

У законодавстві України "традиційні" соціальні ризики покладено в основну соціального страхування. Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (1998 р.) передбачено два поняття — страховий ризик і страховий випадок. Страховий ризик — це обставини, внаслідок яких громадяни та (або) члени їх сімей можуть втратити тимчасово або назавжди засоби до існування і потребують матеріальної підтримки або соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Страховий випадок — подія, з настанням якої виникає право застрахованої особи на отримання матеріального забезпечення або соціальних послуг, передбачених законами України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Різниця між цими поняттями полягає в тому, що страховий ризик має ознаку вірогідності та випадковості, а у зв'язку з цим такі обставини означені у множині. Адже невідомо, чи трапляться вони і скільки їх буде. Страховий випадок має ознаку конкретності, це певна, формально визначена обставина, щодо якої передбачено конкретний вид соціального забезпечення.

Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачають такі страхові випадки: тимчасова непрацездатність, вагітність і пологи, догляд за малолітньою дитиною, інвалідність, хвороба, досягнення пенсійного віку, смерть годувальника, безробіття, соціальні послуги та інші матеріальні витрати, пов'язані з певними обставинами, нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання (ст. 26).

З часом розширилося коло соціальних ризиків, які в літературі отримали назву "нетрадиційних". Дедалі частіше у законодавствах як підстави для надання різноманітних соціальних допомог стали визнаватися й інші життєві обставини, що порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно. Причому право на соціальну допомогу мали як особи, на яких поширюється соціальне страхування, так й інше населення, не охоплене таким страхуванням. Найперше, що стало визнаватися обставиною, яка вимагала державної підтримки, це — народження, виховання та утримання дітей. У зв'язку з цим як соціальні ризики стали визнаватися вагітність і пологи, догляд за малолітніми дітьми, догляд за хворими дітьми, додаткові витрати на утримання, виховання та освіту дітей тощо. Підтримка сімей з дітьми вважається найважливішим завданням соціальної держави. В європейських країнах провадиться активна сімейна політика шляхом вирівнювання сімейних витрат. За європейською практикою сімейні допомоги надаються поза системами соціального страхування за рахунок податків. Зокрема у Німеччині передбачено виплату допомоги по материнству; на утримання дітей (дитячі допомоги); допомоги на виховання; на освіту; податкові пільги на дітей, які навчаються; податкові пільги при стягненні прибуткового податку на майно; пільги для батьків при пенсійному страхуванні; пільги у забезпеченні житлом; допомоги на будівництво житла; податкові пільги на вклади в Ощадбанках; грошова підтримка матері на період перерваної професійної освіти або на перепідготовку з розрахунку по п'ять років на кожну дитину тощо.

Водночас у системах соціального захисту сімей з дітьми ще не досягнуто визнання рівної цінності професійної праці та неоплачуваної сімейної праці, що ставить переважно жінку, яка була зайнята вихованням дітей, у нерівне становище з чоловіками. Зокрема не передбачено застосування більшого коефіцієнта для обрахування стажу для тих років, коли жінка не працювала або працювала з неповним робочим днем у зв'язку з народженням та вихованням дітей, а також вирівнювання заробітної плати. Це становище спостерігається як у законодавствах зарубіжних країн, так і в національному законодавстві України, зокрема у новому Законі України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 p., який фахівці оцінюють як дискримінаційний щодо жінок.

Соціологи зазначають наявність надто великого розриву в доходах між бездітними сім'ями та сім'ями з дітьми. Серед одержувачів соціальної допомоги найбільше багатодітних сімей. В урядових постановах і в спеціальній літературі звертається увага на зв'язок рівня бідності із сім'ями, які мають дітей.

Серед нетрадиційних ризиків заслуговує на особливу увагу такий соціальний ризик як бідність, оскільки його визнання у законодавстві ознаменувало певний якісний стрибок у системах соціального захисту. Насправді, юридичне визнання права людини на соціальну допомогу по бідності, незалежно від того, чи сплачувала особа попередньо внески на соціальне страхування, вимагало значних зусиль від людської спільноти і засвідчило високий ступінь людської свідомості, перемогу людської солідарності. Неоціненний внесок у подвижництво цієї ідеї та втілення її у національні державно-правові акти зробили міжнародні правові акти. Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, європейські міжнародні акти включили до переліку прав, щодо забезпечення яких держави мають взяти зобов'язання, й право людини на соціальну допомогу. Особливо у зв'язку з цим потрібно підкреслити роль Європейської соціальної хартії (переглянутої), яка присвятила цій проблемі кілька статей. Особливо слід виділити спеціальні статті — ст. 13, згідно з якою "кожна малозабезпечена людина має право на соціальну та медичну допомогу", і ст. ЗО — "кожна людина має право на захист від убогості та соціального відчуження".

Бідність безпосередньо пов'язана з таким соціальним стандартом, як прожитковий рівень. Загальна декларація прав людини проголошує право кожної людини "на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї". Отже, у цьому міжнародному акті сформульовано найперше і найширше поняття "життєвого рівня". Сюди включено не тільки їжу, одяг і житло, а й такі блага, як медичне й соціальне обслуговування. Такий самий за змістом соціальний стандарт "життєвого рівня" закріплює й Конвенція МОП № 117 1962 р. "Про основні цілі і норми соціальної політики", яка зобов'язує держави-учасниці до "вжиття усіх можливих заходів для досягнення такого життєвого рівня, включаючи їжу, одяг, житло, медичне і соціальне забезпечення, а також освіту, які необхідні для підтримки здоров'я й добробуту незалежних виробників, найманих працівників і членів їхніх сімей".

Економісти розрізняють абсолютну, відносну і суб'єктивну бідність. Згідно з концепцією абсолютної бідності, бідними вважаються ті, хто не має необхідного мінімуму для існування. У кожній державі — свій рівень бідності. Як уже зазначалося, за стандартами ООН безумовною бідністю вважається дохід від 1 до 2 дол. у день на одну особу (відповідно від 376 — 750 дол. на рік), а дохід до 1 дол. у день (до 375 дол. на людину в рік) розцінюється як абсолютні злидні. Водночас в Європі Європейська комісія установила "свій" "поріг бідності" для країн ЄС —ЗО % чистого середнього доходу в країні. Якщо людина отримує дохід, нижчий від цієї межі, вона вважається бідною. За цією методикою у Німеччині за межею бідності проживали в 1992 р. близько 6,3 млн. жителів, а у 1995 р. — близько 10 млн. осіб. Статистичні дані про обсяги соціальної допомоги у ФРН (а з 1991 р. — для всієї Німеччини) свідчать про зростання кількості бідняків і тих, кому загрожує бідність. Водночас бідність у Німеччині не абсолютна, а відносна. Йдеться не про фізичне виживання, як у багатьох державах "третього світу", а це про питання гідного життя. "Найбагатшими" у світі бідними вважаються бідні у СІЛА. В цілому, за даними ООН, 3 млрд. осіб живуть на 2 дол. у день, а 1 млрд., головним чином із країн, що розвиваються, — на 1 дол. у день. Бідність тісно пов'язана з безробіттям. За офіційною статистикою, 180 млн. людей у всьому світі не мають роботи.

У законодавстві України передбачено соціальний захист особи у разі настання "нетрадиційних" соціальних ризиків. Ці відносини регулюються низкою законів, але найбільш узагальнено такі ризики сформульовано у Законі України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р.22; це — складні життєві обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно. До таких закон відносить інвалідність, часткову втрату рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, малозабезпеченість тощо. В усіх зазначених випадках в Україні передбачено право особи на відповідну державну соціальну допомогу.

У науковій літературі було запропоновано класифікувати соціальні ризики. Е.Е. Мачульська поділяє усі соціальні ризики на три групи: 1) економічного характеру — відсутність попиту на працю (безробіття), трудові каліцтва і професійні захворювання (інвалідність, смерть годувальника); 2) фізіологічного характеру — тимчасова або стійка втрата працездатності від загального захворювання, вагітність і пологи, старість; 3) демографічного характеру — утримання і виховання дітей. На нашу думку, ця класифікація не дає змоги включити повний перелік випадків соціальних ризиків. Зокрема до групи фізіологічних ризиків слід додати такий ризик, як "хвороба" поза його зв'язком із втратою працездатності. Сам факт хворобливого стану вимагає певних відновних заходів як медичного, так і соціального характеру. Недарма у згаданих Конвенції МОП № 102 і Європейському кодексі соціального забезпечення на першому місці названо медичну допомогу як один із видів допомоги для забезпечення такого ризику. Крім того, випадають інші "нетрадиційні" соціальні ризики, серед яких насамперед бідність — стан, за якого особа (чи сім'я) не має прожиткового мінімуму. На нашу думку, доцільно було б додати до класифікації Е.Е. Мачульської також критерій "соціальних мотивів", який дає змогу згрупувати навколо себе низку обставин, які мають слугувати підставою для права на соціальний захист. У такому разі до цієї групи можна включити широке коло соціальних обставин, за яких об'єктивно особа не може задовольнити свої життєво необхідні потреби й, відповідно, повинна мати право на соціальний захист від держави.

Е.Е. Мачульська визначає соціальний ризик як можливість настання матеріальної незабезпеченості в результаті відсутності заробітку або трудового доходу з об'єктивних соціально значущих причин, а також у зв'язку з додатковими витратами на утримання дітей та інших членів сім'ї, які потребують допомоги, на задоволення потреб у медичних і соціальних послугах.

Близьке за значенням визначення соціального ризику дає В.Д. Роік. На його думку, "поняття "соціального ризику" включає в себе вірогідність настання матеріальної незабезпеченості працівників внаслідок настання втрати заробітку через втрату працездатності (професійні та загальні захворювання, нещасні випадки, у тому числі на виробництві) або відсутність попиту

на працю (безробіття)"25. Таке визначення, вважаємо, не має універсального характеру, воно є неповним, оскільки стосується лише працівників, в той час як системи соціального захисту охоплюють не лише працююче населення та членів їхніх сімей, а й усе населення.

Необхідно зазначити, що поняття соціального ризику дано в законодавстві України і Російської Федерації. Так, згідно зі статтею 11 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, "страховий ризик — обставини, внаслідок яких громадяни та/або члени їх сімей можуть втратити тимчасово або назавжди засоби до існування і потребують матеріальної підтримки або соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням". Згідно зі статтею 3 Федерального закону РФ "Про основи обов'язкового соціального страхування" від 16 липня 1999 р. № 165-ФЗ, "соціальний страховий ризик — це передбачувана обставина, яка тягне зміну матеріального та (або) соціального становища працюЮчих громадян та інших категорій громадян, у разі настання якої здійснюється обов'язкове соціальне страхування".

Аналізуючи наведені формулювання, можна зазначити таке.

Українське визначення має перевагу перед російським, оскільки сформульоване саме як підстава для надання матеріальних виплат і соціальних пОслуг. Російське визначення в цілому слід вважати невдалим. Соціальний ризик розуміється як підстава для соціального страхування, що не відповідає дійсності, адже страхування — це певна організаційно-правова форма; юридичне оформлення страхових відносин здійснюється наперед для можливого наступного соціального забезпечення в разі настання соціального ризику, а не після нього. Крім того, просто будь-яка зміна матеріального становища працівника у принципі не може слугувати підставою для "соціального страхування", а такою підставою є соціальний статус особи, який виникає в неї переважно за умови укладення трудового договору. Всі наймані працівники автоматично підлягають обов'язковому соціальному страхуванню.

В обох законах зона поширення соціального ризику — лише соціальне страхування, тобто воно не має універсального значення, тоді як настання соціального ризику є підставою для надання соціальних виплат і соціальних послуг не тільки через соціальне страхування, а й через державну соціальну допомогу, отже, має загальне значення, що має бути відображене і в його визначенні. На жаль, ні в Україні, ні в Росії немає загального закону, який би стосувався сфери соціального захисту. Отже, поняття соціального ризику як універсальної підстави для соціального захисту (в Україні) і соціального забезпечення (в Росії) втрачається для юридичної практики.

На нашу думку, поняття соціального ризику повинне мати загальний універсальний характер і містити спільні характеристики для всіх конкретних його проявів. У зв'язку з цим вважаємо за можливе висловити деякі міркування.

У визначенні соціальних ризиків, на нашу думку, необхідно відобразити потребовий підхід. За такого підходу соціальні ризики можна визначити як такі події в житті людини, за яких виникає небезпека втрати матеріальних засобів для задоволення їЇ першочергових (базових) потреб, необхідних для збереження і відтворення повноцінного життя як члена людського суспільства.

З урахуванням змісту поняття життєвого рівня, закріпленого в наведених міжнародних правових актах, до першочергових (базових) потреб слід віднести потреби в їжі, одязі, житлі, в медичній допомозі та соціальному обслуговуванні.

Як перелік соціальних ризиків доцільно застосувати загальновизнані соціальні ризики, встановлені у трьох міжнародних правових актах: Конвенції МОП № 102, Європейському кодексі соціального забезпечення і Європейській соціальній хартії (переглянутій). Це — хвороба, непрацездатність (усі її види), материнство (вагітність і пологи), сімейні витрати на утримання дітей, безробіття, старість, кончина, вдівство, нещасний випадок на роботі, професійне захворювання. Крім перелічених, слід урахувати й "нетрадиційні" ризики, такі як нужда, бідність, потреба у сторонньому догляді через самотність, сирітство, необхідність догляду та утримання непрацездатних членів сім'ї, жорстоке поводження в сім'ї тощо. Зазначимо, що "нужда" — найбільш широка за значенням та змістом підстава.

Слід звернути увагу на те, що названі міжнародні акти передбачають соціальні ризики й відповідні їм соціальні виплати, але не передбачають, через яку організаційно-правову форму вони мають надаватися. Отже, це питання залишається на розсуд конкретної держави.

На наш погляд, юридична практика дає підстави згрупувати соціальні ризики залежно від ступеня типовості та причини виникнення в такі види: загальнолюдські, професійні, державно-політичні, техногенні та екологічні.

Загальнолюдські (загально-соціальні) ризики, у свою чергу, можна поділити на загальнопоширені й незагальнопоширені. Загальнопоширені соціальні ризики спіткають кожну людину. Такі ризики зумовлені біологічною, фізіологічною і соціальною природою людини, отже, мають об'єктивний характер, є загальнопоширеними, типовими для людської спільноти, притаманні переважно кожній людині як члену людського суспільства. Виникнення їх має дуже високу ступінь вірогідності, а такі обставини, як народження і смерть, трапляються обов'язково. Ці ризики виникли від часу появи людського суспільства, вони мігрують разом з людиною через території і часи. До них слід віднести хворобу, непрацездатність, материнство, сімейні витрати, безробіття, старість, кончину, вдівство. За таких обставин людина втрачає (на певний час чи назавжди) здатність до праці й не може власними зусиллями утримувати себе та своїх утриманців; або втрачає можливість трудитися через відсутність попиту; або, будучи ще або вже нездатною до праці, втрачає засоби до існування через втрату годувальника; або постає перед необхідністю додаткових матеріальних витрат на утримання дітей, на догляд за близькими, на поховання тощо.

До незагальнопоширених соціальних ризиків можна віднести "нетрадиційні" соціальні ризики. Звичайно, у такому поділі є певна частка умовності. Все залежить від частки бідних у певній країні, від "рівня" самого стандарту бідності у такій країні тощо.

Професійні ризики утворюють окрему видову групу соціальних ризиків, вони зумовлені негативними факторами виробництва — небезпечними, шкідливими, важкими умовами праці, які, у свою чергу, можуть спричинити трудове каліцтво, професійне захворювання.

Поряд із загальнолюдськими ризиками у житті мають місце й інші соціальні ризики, зокрема спричинені певними державно-політичними подіями — воєнними діями, політичними репресіями, а також такі, що вникають внаслідок техногенних та екологічних катастроф. У законодавствах зарубіжних країн, та й у національному законодавстві України, враховано такі ризики, зокрема передбачено статуси "жертва війни", "інвалід війни", "учасник війни", "ветеран війни", або "жертва політичних репресій". У законодавствах України та Росії передбачено статус "потерпілий від Чорнобильської катастрофи" тощо. Такі правові статуси надають їх володільцям право на додатковий державний соціальний захист, оскільки такі особи зазнали особливих матеріальних, моральних і фізичних втрат.

Слід звернути увагу на один юридичний аспект. Соціальні ризики позбавляють людину можливості фізичного існування, виживання переважно з нездатністю особи до праці. Ця ознака має досить широку сферу застосування. По суті, ця "якість життєвої ситуації" притаманна всім соціальним ризикам. Але чомусь часто цю ознаку пов'язують лише зі старістю, хворобою чи інвалідністю. Часто всю сферу соціального забезпечення пов'язують тільки із забезпеченням непрацездатних. Це досить-таки спрощений погляд на проблему.

Нездатність до праці може мати місце за деяких обставин:

— через фізичні вади особи (тимчасова або стала непрацездатність/інвалідність);

— через фізичну чи розумову обмеженість. Термін "особи з обмеженими фізичними можливостями" вже з'явився у національній юридичній сфері, але визначення цього стану ще не зроблено. Тут можливі два шляхи. Перший — надати цьому терміну значення найбільш широке, яке б включало осіб, що мають статус інваліда, а також інших осіб, які такого статусу юридично не отримали, але все ж фактично мають певні обмеження, що обмежують їх життєдіяльність. Другий — навпаки, надати цьому терміну вузького значення, яке б застосовувалося поряд із поняттям інвалідності й передувало його встановленню, або означало стан необхідної адаптації після зняття інвалідності, або означало якийсь інший подібний за медичними ознаками до інвалідності стан. Принаймні ясно, що це питання відкрите і потребує спеціального дослідження;

— через відсутність попиту на роботу і неспроможність державної служби зайнятості надати особі підходящу роботу (безробіття);

— внаслідок інших поважних обставин (наприклад, догляд за малолітньою або хворою дитиною, хворим членом сім'ї тощо).

У національному законодавстві широко застосовується термін "непрацездатність", хоча поняття його легально не визначено. Під цим терміном розуміється як фактична фізіологічна непрацездатність, так і юридичне визнання такого стану. Зі змісту актів випливає, що непрацездатними вважаються особи, котрі досягли пенсійного віку або визнані інвалідами І, II або III групи. Однак у широкому розумінні суб'єктом права на соціальний захист виступають також особи, які не належать до згаданих категорій, це — працездатні жінки-матері або інші члени сім'ї, котрі здійснюють догляд за малолітніми дітьми до 3-х років (а у певних випадках — до б і навіть до 12 років); члени сім'ї, котрі змушені здійснювати догляд за хворими членами родини згідно з медичним висновком; а також особи, котрі не мають роботи через незалежні від них обставини і визнані безробітними. Отже, йдеться не про моральну неспроможність заробляти собі на життя, яка має конкретно-суб'єктивну, вольову залежність, а про об'єктивні обставини, котрі особа на певний момент фізично подолати не в змозі, а суспільство (держава) повинне матеріально забезпечити таку особу або принаймні надати їй матеріальну підтримку. У такому разі суб'єктом права на соціальний захист виступає особа, не здатна до праці (тимчасово або постійно) із соціально значимих причин, яка через це позбавлена можливості власними зусиллями заробляти на життя. Тому правильним, на наш погляд, буде узагальнюючий вираз "нездатність до праці".

Окремо слід зупинитися на становищі, коли люди не мають можливості працювати і заробляти собі на життя через воєнні дії або певні політичні дії, які обмежують їх життєві можливості. Визначити такі соціальні ризики, дати їм законодавче терміно-поняття — велика і важлива проблема. Як свідчить історія нашої держави, великі армії людей, цілі народності зазнали непоправних життєвих обмежень внаслідок державних політичних рішень. Далеко не всі вони отримали адекватну соціальну компенсацію і належний соціальний захист. І найперша причина — юридична, не були належно визначені відповідні соціальні ризики, які б і слугували для подальших соціальних виплат і надання соціальних послуг.

Ґрунтовного опрацювання потребує і проблема соціальних ризиків, спричинених техногенними та екологічними явищами. За останні роки, здається, природні катаклізми і техногенні аварії стають дедалі частішими, перетворюються на постійних "супутників" людського життя. Отож визначити соціальні ризики цієї групи та способи їх забезпечення — теж невідкладне завдання правничої науки.

Для соціальних ризиків, спричинених воєнними, політичними, техногенними та екологічними явищами, спільним є те, що вони є не звичайними для цивільного життя, а залежать від сили, яка значно перевищує можливості окремої людини протистояти їм; характеризуються високим рівнем небезпеки для життя і невідворотними фізичними, матеріальними і моральними втратами.

Звернемо увагу й на те, що в юридичному сенсі соціальні ризики — це завжди події, причому вони, як правило, наперед відомі, передбачувані, мають загальний характер, неодмінно або, як правило, трапляються у людей у певний час і за певних обставин.

Концепції соціального захисту. Спочатку у світі сформувалися дві основні моделі захисту населення на випадок соціальних ризиків. Перша — система Бісмарка (континентальна), основна ідея якої полягала в організації соціального захисту на основі взаємної допомоги і соціального страхування працюючого населення; соціальні допомоги в рамках соціального страхування призначалися лише за категоріями працюючого населення та залежно від їх доходів. Друга — система У. Беверіджа (атлантична), яка базувалася на принципі забезпечення мінімального споживчого бюджету всього населення держави.

Нині спостерігається тенденція до злиття цих систем, а також їх удосконалення. Зараз у світі є різні модифікації систем соціального захисту: соціально-демократична модель Скандинавських країн, за якою держава бере на себе значну частку відповідальності за соціальний захист населення і ставить глобальним політичним завданням забезпечення повної зайнятості; неоліберальна модель (США) — проблеми соціального захисту переважно вирішуються між підприємцями (роботодавцями) та найманими працівниками, у вирішенні цих питань активну участь беруть профспілки; неоконсервативна модель (Німеччина), що ґрунтується на змішаному державно-приватному вирішенні соціальних проблем, система колективної відповідальності під контролем держави; система Беверіджа (Велика Британія, Ірландія), за якою основним завданням є захист мінімальних доходів населення.

Як свідчить практика, у кожній державі складові соціального захисту можуть суттєво відрізнятися за складом та обсягом соціальних виплат, трансфертів, субвенцій. Ці характеристики відрізняються також у тій самій державі у різні періоди. Тобто соціальний захист — категорія надзвичайно динамічна і рухлива, безпосередньо пов'язана із соціальною політикою держави. Водночас, не зважаючи на те, що у європейських країнах склалися різні системи соціального захисту, вони цілком співвідносні за рівнем розвитку. Так, елементами системи соціального захисту ФРН є: субсидії на освіту; виплати особам, які претендують на притулок; житлові допомоги; компенсаційні виплати (зокрема потерпілим під час війни та членам їх сімей); страхування від нещасного випадку; допомоги на дітей, на виховання дитини; допомоги для молоді; допомоги по бідності; система забезпечення державних чиновників; послуги роботодавців; субсидії на працевлаштування; страхування на випадок безробіття; страхування на випадок хвороби; пенсійне страхування. На сучасному етапі перед європейськими системами соціального захисту стоїть проблема пристосування нових потреб сучасного суспільства. При цьому йдеться як про необхідність захисту від традиційних ризиків (таких як бідність, хвороби, інвалідність), так і від нових ризиків, що виникають з нових реалій ринку праці та суспільства (пов'язані з демографічними процесами, соціальною дезінтеграцією, зайнятістю) і які ще не враховані у чинних системах.

Незалежно від конкретної концепції загальнопоширеними є такі організаційно-правові форми соціального захисту: соціальне страхування; фінансування за рахунок податкових надходжень; державна соціальна допомога; недержавне соціальне забезпечення.

Соціальне страхування — це така форма державного соціального забезпечення, яка базується на ідеї розподілу ризику між застрахованими особами та взаємозалежності між внесками й обсягом соціальних послуг (еквівалентність внескам).

Один із засновників сучасного соціального страхування — канцлер Бісмарк, обґрунтовуючи необхідність його введення у 90-х роках XIX ст., особливо зазначав його переваги над інститутами державного захисту (державним опікуванням), фінансові ресурси яких забезпечуються за рахунок коштів державного бюджету. На його думку, в рамках соціальної державної взаємодопомоги неможливо виховати вільну і водночас самостійну й відповідальну людину — ту, яка може ефективно діяти в умовах ринкових відносин. У соціальному страхуванні роботодавці та працівники несуть усю повноту відповідальності за формування фінансових ресурсів на випадок настання соціальних ризиків. Це багато в чому пояснює унікальну роль інституту соціального страхування, який за допомогою своїх економічних, соціальних і психологічних інструментів виконує "державно-публічні" функції соціального захисту і формування "соціально-ринкового" менталітету населення. Більш ніж столітній світовий досвід його ефективного функціонування в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Фінляндії та інших країнах переконує, що це — базовий інститут соціального захисту в умовах ринкової економіки, покликаний забезпечити реалізацію конституційного права громадян на матеріальне забезпечення у старості, у разі безробіття, хвороби або втрати працездатності внаслідок нещасного випадку. Таке значення соціального страхування, на думку В.Д. Роіка, зумовлено тим, що в ньому знайшли органічне втілення, здавалося б, полярні ідеї: персональна відповідальність особистості за свій матеріальний добробут і колективна (солідарна) взаємодопомога, ліберальні й соціал-демократичні засади.

Спеціальні страхові соціальні фонди фінансуються за рахунок внесків роботодавців, самих застрахованих працівників у певному відсотковому відношенні до заробітної плати. У багатьох країнах участь у фінансуванні також бере і держава. Кошти зі страхових соціальних фондів виплачуються застрахованим працівникам у певних, встановлених законом, страхових випадках, які тягнуть втрату заробітку, — при каліцтві, смерті внаслідок нещасного випадку, хвороби тощо і на умовах, визначених законодавством. Як правило, розмір компенсації орієнтований на величину попередньої заробітної плати. Принцип страхування вважається таким, що найбільше відповідає ринковій економіці. У зарубіжних країнах спостерігається намагання охопити й нетрадиційні соціальні ризики соціальним страхуванням. Так, у Німеччині з 1995 р. введено страхування по догляду за хворими і престарілими.

Фінансування повністю за рахунок податкових надходжень становить державну систему соціального забезпечення для певних груп населення (в кожній державі це можуть бути різні групи населення, зокрема військовослужбовці, чиновники, жертви війни та ін.). При цьому право на отримання соціальних послуг не обумовлено внесками; передбачаються фіксовані види та розміри послуг; відмова від перевірки ступеня нужденності. Хоча є країни, у котрих застосовуються системи соціального страхування більш загального характеру, приклади наводилися вище.

Державна соціальна допомога передбачає надання матеріальної підтримки особам, які перебувають у скрутних матеріальних умовах (при цьому відбувається перевірка ступеня нужденності), а також в інших випадках соціального ризику. Соціальна допомога фінансується з державного та комунальних (місцевих) бюджетів або за іншими програмами і виплачується як соціальна підтримка для особи. Є країни, де право на таку допомогу мають лише непрацездатні особи, проте є й держави, які своїм законодавством передбачають виплату соціальних допомог різного виду кожній особі, яка цього потребує.

У таких країнах, як Ірландія, Великобританія, Скандинавські країни, Португалія, застосовується універсальний підхід, за якого системи соціального захисту включають усі організаційно-правові форми надання соціальних виплат та послуг населенню. До цих систем входить не лише соціальне страхування у всіх його видах, а й програми щодо забезпечення мінімального доходу, які забезпечують задоволення базових потреб найбідніших верств населення. Такі допомоги не вимагають від людини попередньої сплати внесків, а виконуються місцевими органами влади за рахунок податків або трансфертів з централізованих бюджетів.

Системи соціального захисту в країнах ЄС мають довгу історію і сформувалися в сучасному вигляді досить давно. На нинішньому етапі найважливіше завдання у галузі розвитку систем соціального захисту полягає в необхідності пристосування її до потреб сучасного суспільства, що змінилися. Одним із напрямів є організація захисту від нових ризиків, що виникають на ринку праці, пов'язані з демографічними процесами, соціальною інтеграцією/дезінтеграцією й зайнятістю. Майже в усіх країнах надаються соціальні допомоги у зв'язку з бідністю, які зазвичай об'єднує спільна назва "програми щодо забезпечення мінімального доходу". При цьому функціонують різні програми, як загальні й додаткові, так і спеціальні. Наприклад, у Німеччині Закон про соціальну допомогу передбачає два її види: допомогу на прожиття і допомогу із соціальних мотивів. Приклади розвитку програм щодо забезпечення мінімального доходу наочно показують, що справа полягає не лише в тому, щоб виплачувати соціальні допомоги, а й у тому, щоб допомогти людям інтегруватися в суспільство.

Слід також зауважити, що при організації соціальної допомоги, як правило, застосовується багаторівневий принцип, коли частина допомог передбачена національними стандартами, а частина — має додатковий характер. Так, до таких додаткових допомог, які забезпечують мінімальний дохід, належать: в Австрії — житлова допомога і медичне страхування; у Бельгії — відшкодування необхідних витрат, пов'язаних з оплатою житла та комунальних послуг, медичним обслуговуванням, також застосовуються разові виплати; У Данії — житлова допомога, стипендія для студентів; у Фінляндії — житлова допомога, високооплатні послуги з охорони здоров'я, відшкодування витрат, пов'язаних з перебуванням дітей у денних дитячих установах; у Франції — житлова допомога, безоплатна медична допомога; в Німеччині — житлова допомога, медичне страхування і відшкодування інших витрат, пов'язаних із хворобами, допомога на освіту, допомога в екстрених випадках; в Ірландії — житлова допомога, допомога на одяг і взуття для школярів, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом; у Люксембурзі та в Нідерландах — житлова допомога, безоплатне медичне страхування; в Португалії — житлова допомога, оплата медичних послуг для деяких категорій громадян, гранти на навчання, субсидії на проїзд у громадському транспорті; в Іспанії — екстрена соціальна допомога (оплата житла, меблів, предметів домашнього вжитку і побутової техніки); у Швеції — житлова допомога, допомога для батьків-одинаків; у Великобританії — житлова допомога, безоплатна стоматологія, субсидії на окуляри, забезпечення молоком і вітамінами дітей молодше 5 років і вагітних жінок, безоплатне шкільне харчування, допомога в оплаті послуг на поховання, відшкодування оплати опалення пенсіонерам, інвалідам та сім'ям з дитиною до 5 років, місцеві податкові допомоги.

Пенсії, допомоги та інші соціальні послуги у рамках соціального страхування поширюються лише на застрахованих осіб і виплачуються зі страхових соціальних фондів. Соціальна допомога, у свою чергу, спрямована на підтримку інших категорій населення, а також таких соціально застрахованих осіб, матеріальне забезпечення котрих перебуває на рівні, нижчому від встановленої у державі мінімальної межі забезпеченості. Розміри соціальної грошової допомоги, як правило, значно нижчі, ніж соціальні виплати за рахунок соціального страхування. Соціальна допомога надається, як правило, з урахуванням рівня доходів, який має особа, що потребує допомоги.

Поряд із цими формами в зарубіжних країнах має велике поширення така форма, як недержавне соціальне забезпечення, що складається із соціальних виплат, котрі здійснюються окремими роботодавцями — підприємствами, організаціями, а також банківськими установами тощо у формі додаткових пенсій, грошових допомог та інших соціальних послуг. Недержавні пенсійні системи досить поширені в індустріально розвинутих країнах світу, вони можуть бути обов'язковими чи добровільними. У таких країнах, як Великобританія, Нідерланди, Швейцарія, обсяг інвестицій з недержавної системи перевищує половину внутрішнього валового продукту. Так, у США 45 % усіх працівників укладають пенсійні плани з роботодавцями. Як правило, працівник здобуває право на пенсію за таким пенсійним планом через п'ять років роботи.

**1.3. Соціальний захист в Україні: поняття та структура.**

У перші роки радянської влади проблеми соціального забезпечення досліджували Л. Забєлін, М. Семашко, В. Дурденевський та ін. Зокрема, за висновком Л. Забєліна, соціальне забезпечення — це частина заробітної плати робітничого класу, а також сукупність окремих актів, заходів, настанов, тобто діяльність людей, спрямована на підтримання стабільності майнового становища пролетаріату при настанні тих небезпек, які йому загрожують.

В. Дурденевський звертав увагу на управлінський аспект проблеми і визначив соціальне забезпечення як діяльність публічної адміністрації, спрямованої на усунення соціальних небезпек, що загрожують життю і рівню існування різних прошарків населення, шляхом надання їм грошової чи соціальної допомоги.

За висновком B.C. Андреева, соціальне забезпечення становить сукупність певних соціально-економічних заходів, пов'язаних із забезпеченням матері і дитини, громадян у старості та в разі непрацездатності, з медичним лікуванням і обслуговуванням як важливим засобом профілактики і поновлення працездатності, а єдина державна система соціального забезпечення — один зі способів підвищення матеріального добробуту радянського народу. Система соціального забезпечення разом із системою охорони здоров'я та допомоги сім'ї гарантує громадянам низку основних прав.

Р.І. Іванова визначає соціальне забезпечення як форму розподілу, яка гарантує громадянам нормальний рівень життєвого та культурного стандарту понад винагороду за працю у старості, при втраті працездатності та годувальника.

У більш сучасних роботах соціальне забезпечення розглядається як система матеріального забезпечення та обслуговування громадян за віком, у разі хвороби, інвалідності, у разі безробіття, у випадку втрати годувальника, виховання дітей та в інших встановлених законодавством випадках; сукупність суспільних відносин, що складаються між громадянами з одного боку і органами держави — з другого, з приводу надання громадянам за рахунок спеціальних фондів, бюджетних коштів медичної допомоги, пенсій, допомог та інших видів забезпечення при настанні життєвих обставин, які потягли за собою втрату або зниження доходів, підвищення витрат, малозабезпеченість, бідність.

На думку Б.І. Сташківа, соціальне забезпечення — це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування. Слід зазначити, що таке визначення є неточним, оскільки соціальні виплати і соціальні послуги, які надаються у рамках соціального страхування, здійснюються без урахування ступеня нужденності особи. Така ознака, як малозабезпеченість, є підставою лише для надання соціальної допомоги. Крім того, соціальні виплати здійснюються не лише через спеціально створювані фонди, а й безпосередньо за рахунок державного бюджету.

М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова, автори сучасного фундаментального підручника з права соціального забезпечення Росії, розглядаючи категорію соціального забезпечення, визначають її як один зі способів розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання громадянам матеріальних благ у цілях вирівнювання їхніх особистих доходів у випадках настання соціальних ризиків за рахунок цільових фінансових джерел в обсязі та на умовах, що суворо нормуються суспільством, державою, для підтримки їх повноцінного соціального статусу.

У другій половині XX ст. поряд з поняттям "соціальне забезпечення" з'явилося поняття "соціальний захист", яке дедалі ширше стало застосовуватися в міжнародних правових актах і зарубіжній юридичній практиці.

У Хартії основних прав трудящих Співтовариств (Європейський Союз, 1989 р.) у ст. 10 право на соціальний захист сформульовано так: "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. Особи, які не можуть увійти або знову вступити на ринок праці і не мають засобів до існування, повинні отримувати достатню соціальну допомогу з врахуванням особистих обставин". У Європейській соціальній хартії Ради Європи 1961 р., у Європейській соціальній хартії (переглянутій) (Рада Європи, 1996 р.) у 14 статтях конкретизуються різні аспекти соціального захисту.

Термін "соціальний захист" вживається у Конституції України (ст. 46 та ін.), у національному законодавстві, науковій та публіцистичній літературі, у зарубіжній юридичній практиці. Цей термін по-різному трактується у законодавчих актах. У науковій літературі неодноразово робилися спроби дослідити цей феномен соціального і політичного буття і досягти спільного розуміння.

Не зважаючи на те, що загальновизнаного поняття соціального захисту наукою і практикою не вироблено, все ж пере-/ важно соціальний захист розуміється як більш широке за значенням та змістом соціальне явище, ніж соціальне забезпечення. Разом з тим аналіз показує, що полісемічний характер терміна "соціальний захист" дає змогу застосовувати його в широкому, вузькому, спеціальному і додатковому значеннях.

У широкому розумінні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі. У такому разі йдеться про всі заходи держави, спрямовані на забезпечення її соціальної функції. У цьому аспекті елементи соціального захисту притаманні різним сферам суспільних відносин, у яких реалізуються соціальні права громадян, — сферам застосування праці, соціального страхування, соціальної допомоги, охорони здоров'я, освіти, житлової політики.

На думку московського вченого Е.Е. Мачульської, у широкому сенсі під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, які впливають на особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті.

М.О. Буянова вважає, що соціальний захист більш широке поняття, і хоч основні питання соціального захисту громадян належать до права соціального забезпечення, соціальний захист здійснюється також і за допомогою інших галузей права — трудового, цивільного, житлового, сімейного, екологічного права та іншими галузями права.

У вузькому сенсі розуміння соціального захисту становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо убезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків.

Зокрема в літературі система соціального захисту населення визнається системою більш високого порядку, що включає як складову систему соціального забезпечення, а державне

соціальне забезпечення розглядається як гарантія соціального захисту населення.

М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова доходять висновку, що соціальне забезпечення є одним із основних способів соціального захисту населення при настанні соціальних ризиків.

Французький дослідник Анна Воло Життлер зазначає, що сферу дії соціального захисту можна окреслити трьома великими комплексами: соціальне забезпечення, соціальна допомога, додатковий соціальний захист. Така думка, на наш погляд, найбільше відповідає системі соціального захисту, що складається, зокрема, в Україні.

Досліджуючи відмінності та співвідношення понять "соціальний захист" і "соціальне забезпечення", слід визначитися з напрямами такого дослідження. Відразу зазначимо, що неможливо обмежитися лише етимологічним значенням цих термінів. Полісемічний характер як терміна "соціальний", так і термінів "захист" і "забезпечення" дає змогу застосовувати їх як у різних, так і в однаковому значенні. Отже, на нашу думку, перспективний напрям полягає саме у змістовному аспекті. І тут виявляється, що в різних країнах і в різних нормативно-правових актах, як міжнародного, так і національних законодавств, системи соціального захисту (чи соціального забезпечення) охоплюють не тільки різний "набір" організаційно-фінансово-правових заходів, а й передбачають різні розміри соціальних виплат та різні умови їх надання. Крім того, в різних державах допускається різне розуміння "соціального забезпечення і "соціальної допомоги". В такому разі, чи є практичний сенс у прагненні досягти якоїсь єдності у розумінні цих термінопонять? Очевидно, найсильнішим таким фактором є вимоги практики. І, підкреслимо, вимоги сьогоденної практики. А вимоги ці насамперед стосуються виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини, куди дедалі частіше звертаються українські громадяни за захистом своїх прав, у тому числі соціальних, а також ратифікації Європейської соціальної хартії і приведення національного соціально-захисного законодавства у відповідність до вимог європейських соціальних стандартів.

З огляду на актуальність теоретичного обґрунтування поняття соціального захисту, яке б відповідало змісту відповідних міжнародно-правових актів, доцільно навести такий приклад щодо розуміння соціального забезпечення і соціального захисту в сучасних міжнародних актах. У Хартії соціальний захист поза сферою праці регламентується 14 статтями, кількома статтями у сфері застосування праці, і лише одна серед цих статей присвячена соціальному забезпеченню — стаття 12. Важливо уточнити, що у частині І Хартії, в якій містяться усі права, передбачені Хартією, та їх узагальнений зміст як принципи Хартії — п. 12 має назву "All workers and their dependents have the right to social security", що перекладається як "усі працівники та їх утриманці мають право на соціальне забезпечення". Це положення має надзвичайно важливе значення, оскільки за змістом Хартія передбачає тільки для цих категорій осіб соціальне забезпечення. Звернемо увагу й на термін "забезпечення", який говорить про відповідний рівень соціальних виплат, додержання якого від Договірних сторін вимагає Хартія. Для інших випадків Хартія має спеціальну статтю 13 "The right to social and medical assistance" (право на соціальну та медичну допомогу), де зазначено: "Anyone without adequate resources has the right to social and medical assistance", що означає: "Кожний, хто не має адекватних (достатніх) джерел (засобів, коштів, можливостей), має право на медичну і соціальну допомогу". Якщо звернутися до національної термінології, то йдеться про "малозабезпечених" осіб, тобто осіб, доходи яких не досягають прожиткового мінімуму (нині для надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні застосовується стандарт "рівень забезпечення прожиткового мінімуму", впроваджений Законом України "Про Державний бюджет України на 2001 рік"). Враховуючи, що згідно з національним законодавством усі особи, які працюють за трудовим договором, підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, напрошується висновок, що за Хартією лише соціальні виплати, які надаються за соціальним страхуванням, розуміються як соціальне забезпечення.

Реалізація цього права передбачає здійснення матеріального забезпечення застрахованих осіб та членів їхніх сімей (у певних випадках) при настанні усіх страхових випадків за рахунок соціальних страхових фондів. При цьому має бути здійснено саме "забезпечення", тобто виплати повинні забезпечувати суб'єкту належний рівень життя, принаймні відповідати мінімальним стандартам, які передбачені вже іншим міжнародним актом Ради Європи, до якого відсилає Хартія, — Європейським кодексом соціального забезпечення 1964 p., переглянутим у 1990 р. Отже, соціальне забезпечення за стандартами Ради Європи і Європейського Союзу включено до більш широкої за змістом системи, яка включає крім соціального забезпечення (через соціальне страхування) також інші форми соціального захисту, зокрема державну соціальну допомогу, а також спеціальний і особливий (додатковий) соціальний захист для окремих категорій населення. Таке розуміння має важливе значення для національного законодавства, оскільки в Україні все ще немає загального закону про соціальний захист населення.

З іншого боку, можна навести приклади, коли в міжнародних актах застосовується термін "social security" ("соціальне забезпечення") стосовно права особи, і термін "social protection" ("соціальний захист"), коли йдеться про систему в державі для захисту населення від різноманітних соціальних ризиків.

У сучасний період одним із важливих моментів у країнах ЄС є зміна підходів до визначення соціального захисту. Традиційно він розуміється як заходи, що вживаються для захисту громадян від соціальних ризиків, таких як втрата роботи, хвороба, старість, інвалідність або втрата годувальника тощо. Тому часто вираз "соціальний захист" розуміється як синонім терміна "соціальне забезпечення", який зазвичай вживався для означення грошових соціальних виплат населенню. Нині застосовується розширене тлумачення цього терміна. На Європейському форумі ЄС, що відбувся в Брюсселі у 1998 p., було запропоновано включати в соціальний захист забезпечення життєдіяльності громадян у широкому сенсі, включаючи не тільки соціальне забезпечення, а й соціальну інтеграцію, здобуття освіти, охорону здоров'я, забезпечення житлом, надання соціальних послуг тощо.

У Конституції України соціальний захист розуміється саме як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків. Саме такий зміст закладено у ст. 46, де встановлено "право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом". За змістом статті та з огляду на соціальні ризики, забезпечення котрих передбачено у ній, право на соціальний захист подібне до права на соціальне забезпечення. Однак організаційно-правова система, яка створена в Україні для забезпечення населення від соціальних ризиків, ні за своїм складом, ні за своєю суттю не дає підстав застосовувати до неї термін "соціальне забезпечення". І ось чому.

В Україні закладено правові та інституційні основи нової системи соціального захисту. Ця система характеризується такими рисами.

По-перше, у Конституції України проголошено право громадян на соціальний захист і встановлено державні гарантії його здійснення.

По-друге, створено численне соціально-захисне законодавство (термін "законодавство" в такому разі застосовується нами в найширшому значенні — як закони та підзаконні нормативно-правові акти, договірні акти), яким передбачається юридичний механізм надання населенню соціальних грошових виплат і соціальних послуг саме у певних випадках, які за міжнародно-правовою практикою отримали назву "соціальних ризиків".

По-третє, хоча в цій системі поки що немає єдиного правового акта, котрий закріпив би загальні засади саме соціального захисту, все ж наявні системний характер таких актів і їх функціональне "згрупування", спрямоване на захист населення від негативних наслідків настання соціальних ризиків.

По-четверте, в інституційному плані національна система соціального захисту включає: 1) всі організаційно-фінансово-правові форми, через які безпосередньо здійснюються соціальні виплати і надаються соціальні послуги окремим громадянам у разі настання соціальних ризиків, це — соціальне страхування, фінансування за рахунок податків, державна соціальна допомога, недержавне соціальне забезпечення; 2) непрямі (опосередковані) (рос. косвенные) заходи соціального захисту, які набувають дедалі ширшого застосування.

Структурно соціальний захист в Україні складається з таких частин.

А. Державний соціальний захист.

I. Загальна система соціального захисту:

1) загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

2) державна соціальна допомога.

II. Спеціальний соціальний захист.

III. Додатковий соціальний захист.

Б. Недержавне соціальне забезпечення:

1) недержавне пенсійне забезпечення.

2) недержавні соціальні послуги.

**1.4. Право людини на соціальний захист І конституційні гарантії його здійснення в Україні.**

Соціально-захисна діяльність України як незалежної держави, по суті, розпочалася ще до набуття незалежності, після ухвалення Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. Скерування держави на соціальний захист найбільш незахищених категорій громадян переконливо видно з тих законодавчих актів, які були ухвалені спочатку Верховною Радою УРСР, а після набуття незалежності 24 серпня 1991 р. — Верховною Радою України.

20 грудня 1990 р. прийнято Закон УРСР "Про міліцію", у якому розділ V присвячено правовому і соціальному захисту працівників міліції.

28 лютого 1991 р. був ухвалений Закон УРСР "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи". Цей перший варіант закону (у подальшому він був прийнятий у новій редакції) містив найбільший обсяг соціальних виплат потерпілим і найбільші державні гарантії.

1 березня 1991 р. прийнято Закон "Про зайнятість населення", у якому вперше було легально визнано поняття безробітного, передбачено порядок надання підходящої роботи, навчання і перенавчання безробітних, заходи соціального захисту безробітних.

Закон УРСР "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21 березня 1991 р. передбачив нове, відповідно до міжнародних стандартів, поняття інвалідності — як обмеження не лише працездатності (як у попередньому законодавстві), а й життєдіяльності, що надає право такій особі на соціальну допомогу і захист.

Наступним законодавчим кроком було прийняття Закону УРСР "Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні" (17 квітня 1991 p.). Цим Законом, як зазначено у Преамбулі, ліквідуються наслідки беззаконня, допущені з політичних мотивів до громадян України, поновлюються їх права, встановлюються компенсації за незаконні репресії та пільги реабілітованим.

Законом України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 р. було введено нову загальну пенсійну систему, яка передбачила не тільки трудові, а й соціальні пенсії; встановлено право на отримання трудової пенсії незалежно від інших доходів, що надало право пенсіонерам працювати й отримувати пенсії; скасовано таку умову, як мінімальний розмір трудового стажу для забезпечення трудовими пенсіями та ін.

Було ухвалено два закони щодо соціального захисту військовослужбовців та працівників органів внутрішніх справ: закони України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" (20 грудня 1991 р.) і "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ" (9 квітня 1992 p.).

19 листопада 1992 p. було прийнято Основи законодавства України про охорону здоров'я. Цей Закон став основою для подальшої законотворчої діяльності щодо регулювання відносин у сфері охорони здоров'я.

1993 р. був позначений прийняттям двох законів про соціальний захист ветеранів: "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (22 жовтня 1993 р.) і "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" (16 грудня 1993 p.).

Особливе місце серед соціально-забезпечувального законодавства займає Концепція соціального забезпечення населення України, схвалена постановою Верховної Ради України 21 грудня 1993 p., яка передбачила нові засади побудови системи соціального забезпечення ринкового типу і стала основою для реформи у цій сфері.

Зазначені законодавчі акти не завжди були досконалими, у подальшому до них було внесено численні зміни та доповнення. Залишаються проблеми щодо фінансового забезпечення передбачених законами соціальних виплат, пільг. Разом з тим це законодавство, а ми назвали лише основні акти, є свідченням того, що питання соціального захисту населення були постійними на порядку денному Верховної Ради України.

Новий етап законодавчого врегулювання відносин у сфері соціального забезпечення розпочався з прийняттям Конституції України.

Узагальнено Конституція України містить такі положення стосовно соціального захисту: Україна є соціальною і правовою державою (ст. 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Конституція визнала право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46); для громадян, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (ст. 51); право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та виховання (ст. 52); право на доступну і безоплатну освіту у державних та комунальних навчальних закладах (ст. 53); право на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі Збройних Сил України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17); виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці та зайнятості, шлюбу і сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки (п. 6 ст. 85).

Зупинимося на найбільш суттєвих із них.

Згідно з Конституцією Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Ці засади мають визначальне значення для здійснення права людини на соціальний захист в Україні.

Стаття 46 Конституції є ключовою для розуміння соціального захисту, вона передбачає право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Для порівняння звернемося до Конституції Російської Федерації, у котрій згідно зі ст. 39 кожна людина має право на соціальне забезпечення, яке визнається одним з основних невід'ємних прав людини і належить їй від народження. Кожному гарантується соціальне забезпечення за віком, у разі хвороби, інвалідності, втрати годувальника, для виховання дітей та в інших випадках, встановлених законом. Таким чином, збережено традицію до застосування терміна "соціальне забезпечення" як сфери забезпечення традиційних соціальних ризиків.

Тобто в основних законах — конституціях України і Росії один і той самий зміст має різну термінологічну назву.

Водночас положення ст. 46 Конституції України свідчить, що соціальний захист розуміється як більш широке поняття, яке включає матеріальне забезпечення особи у певних випадках втрати доходів і неможливості набути їх власними зусиллями. З огляду на цей перелік таких обставин можна, по-перше, констатувати, що для забезпечення встановлено традиційний каталог соціальних ризиків, які передбачені міжнародно-правовими актами. По-друге, перелік не є вичерпним, тобто законодавством можуть бути передбачені й інші обставини як підстава для соціального захисту. Свідченням застосування цього є численне соціально-захисне законодавство, яке передбачає соціальний захист для малозабезпечених сімей, сімей з дітьми, окремо дітей, безробітних осіб з обмеженими фізичними можливостями тощо. По-третє, стосується переліку видів соціального забезпечення. У частині третій цієї статті йдеться про "пенсії та інші види соціальних виплат та допомог". Таким чином, ст. 46 не обмежує переліку видів соціального забезпечення, це можуть бути будь-які виплати соціального характеру — пенсії, грошові допомоги, компенсації, матеріальні допомоги, а також соціальні послуги.

Конституція встановила низку гарантій права на соціальний захист.

Стаття 46 гарантує право на соціальний захист лише громадянам України, тоді як Конституція Росії гарантує таке право "кожному", тобто будь-якій особі. Остання конструкція більше відповідає сучасним вимогам щодо забезпечення прав людини. У вітчизняній юридичній літературі фахівці неодноразово критично оцінювали такий недолік не лише ст. 46, а й ст. 43 Конституції України (право на працю).

Однак ці конституційні засади права на соціальний захист набули подальшого, додамо, — і більш демократичного, розвитку у системі законодавства про соціальний захист України. Відповідно до чинного законодавства України кожна людина виступає суб'єктом соціального захисту. Так, згідно з Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (14 січня 1998 р.) право на забезпечення за таким страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Наймані працівники, а також деякі інші категорії населення підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню і в разі настання соціального ризику (страхового випадку), як-от тимчасова втрата працездатності, інвалідність, досягнення пенсійного віку, народження дитини, догляд за дитиною до 3 років тощо, мають право на відповідне соціальне забезпечення (пенсіями, допомогами, соціальними послугами).

Згідно із Законом України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" (2000 р.) кожна малозабезпечена сім'я, яка постійно проживає на території України і з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, має право на державну соціальну допомогу (ст. 1, 3 Закону). Це свідчить про загальний універсальний характер соціальної допомоги як складової соціального захисту.

Згідно з Конституцією України право громадян на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Реалізація цих конституційних гарантій набула втілення у створенні законодавчого та інституційного механізму загальнообов'язкового державного соціального страхування, діяльності фондів соціального страхування щодо акумуляції коштів шляхом збирання страхових внесків з роботодавців і працівників і надання застрахованим соціальних виплат і соціальних послуг при настанні страхових випадків.

Суттєве значення у системі гарантій, передбачених Конституцією, має положення частини третьої ст. 46, згідно з яким пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Стаття 47 Конституції передбачає право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання житла від держави та органів місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Тобто йдеться про право громадян на соціальне житло. Як відомо, в Україні продовжує діяти Житловий кодекс України, ухвалений ще за радянських часів. Зміни, внесені до нього, не були суттєвими. Принаймні питання надання соціального житла залишається неврегульованим. Зважаючи на те, що котрий рік Верховній Раді України не вдається прийняти новий Житловий кодекс, Кабінет Міністрів України своєю постановою від 31 березня 2004 р. № 422 затвердив Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. Згідно з цими актами право на тимчасове житло мають громадяни, які не мають або втратили постійне місце проживання, у зв'язку з чим їм надаються житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання. Постанова визначає умови формування фондів житла для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили житло внаслідок звернення стягнення на житлові приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечено іпотекою відповідного приміщення, а також біженців та громадян, які вимушені залишити житло внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного житлового приміщення. Звісно, ці акти не розв'язують усіх питань щодо забезпечення житлом соціально незахищених громадян, потрібне комплексне їх врегулювання, можливо, навіть в окремому акті на законодавчому рівні.

Конституція визнає право кожної людини в Україні на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло. Щоправда, недоліком тут є те, що Конституція утримується від визначення гарантій у забезпеченні такого права, а тому положення ст. 48 мають декларативний характер. Це було однією з причин, зволікання з прийняттям закону про основний базовий соціальний стандарт — прожитковий мінімум, його було прийнято лише у 1999 р., а визначено розмір цього стандарту лише у 2000 р.

З урахуванням того, що перехід України до ринкових відносин супроводжувався різким падінням життєвого рівня, переважно у перші роки незалежності держави в законодавчих актах було передбачено значні пільги і компенсації для різних категорій населення. Хоча слід визнати, що цей процес триває і тепер. Негативним явищем був і залишається той факт, що у багатьох працюючих рівень заробітної плати не досягає прожиткового мінімуму. В таких умовах проблема пільг і компенсацій набула особливої актуальності. Як відомо, в розвинутих країнах із соціальною ринковою економікою рівень заробітної плати дає працюючій частині населення оплачувати значну частину соціальних послуг, отже, існування пільг у зв'язку з професійною діяльністю розцінюється як нонсенс. Уряд робив спроби замінити пільги на грошові компенсації, але з різних причин цього поки що зробити не вдалося. Фактично був обраний інший шлях, за якого в законах про Державний бюджет на відповідний рік призупинялася дія інших законів у частині збереження пільг, які фінансуються з державного бюджету. Це, звичайно, не правовий шлях. Він спричинив низку рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними окремих статей законів про Державний бюджет України. Зокрема ці рішення стосувалися соціального захисту військовослужбовців, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, членів їхніх сімей, працівників правоохоронних органів та деяких інших категорій громадян. Соціальний захист цих категорій громадян встановлено ст. 17 Конституції України, законами України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" від 20 грудня 1991 р. № 2011-ХІІ53 (зі змін, і доп.), "Про міліцію", "Про прокуратуру", "Про статус суддів" та ін.

При вирішенні питання щодо збереження пільг постало питання щодо застосування конституційного положення ст. 22, згідно з яким конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Застосування положень цієї статті (поряд з іншими) дало юридичну підставу Конституційному Суду України винести рішення про неконституційність ст. 58 і 60 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", якими було зупинено дію інших законів щодо надання пільг за професійною ознакою окремим категоріям працівників. Однак це рішення не завадило Верховній Раді України й у подальшому при прийнятті законів про Державний бюджет на відповідні роки так само обмежувати права громадян на соціальний захист. 17 березня 2004 р. Конституційний Суд України ухвалив наступне рішення у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої ст. 59 Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів). Цим рішенням були визнані неконституційними положення частин третьої і четвертої ст. 59 в частині, за якою пільги, компенсації і гарантії, на які згідно із законодавством України мають право окремі працівники щодо знижки плати за користування житлом, паливом, телефоном та плати за комунальні послуги, щодо безоплатного проїзду всіма видами міського пасажирського транспорту тощо, надаються у разі, якщо грошові доходи цих працівників менші за величину прожиткового мінімуму, а розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом з грошовими доходами зазначених працівників не повинен перевищувати величини прожиткового мінімуму, встановленої для працездатних осіб. Конституційний Суд в мотивувальній частині вказав, що визначений законами України відповідно до положень ст. 17 Конституції України комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (ст. 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя та здоров'я, певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права заробляти матеріальні блага для забезпечення собі та своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Тобто соціальні гарантії цих категорій громадян випливають з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України багато пільг, встановлених законами України "Про міліцію", "Про прокуратуру" тощо, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів, а зупинення пільг, компенсацій і гарантій без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованого державою права на соціальний захист їх та членів їхніх сімей (Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп / 2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій).

Але щодо реального здійснення прав у такій ситуації проблеми залишаються невирішеними. Справа в тому, що рішення Конституційного Суду України стосується законів, які на момент розгляду справи в Суді вже припиняють свою дію, а чинним є наступний закон про державний бюджет на наступний рік. Враховуючи заявочний спосіб звернення за соціальними виплатами та послугами, повернути громадянам втрачені кошти можна лише шляхом звернення до суду загальної юрисдикції. А з виконанням рішень судів в Україні, як відомо, є значні проблеми, розв'язати які поки що не вдається.

Надання соціального захисту тісно пов'язане із соціальними стандартами — певними нормативами, які визначають рівень певних соціальних благ і встановлюють державні гарантії їх забезпечення. В Україні закладено основи соціальної стандартизації. Основними законодавчими актами щодо соціальних стандартів є закони України "Про прожитковий мінімум" (1999 р.), "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" (2000 p.). Наказом Міністерства праці та соціальної політики від 17 червня 2002 р. № 293 затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів. Як вказано у зазначеному наказі, Класифікатор розроблено для забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного громадянина, законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів, диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів, наукового обґрунтування норм споживання, гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні.

Наступне конституційне положення, що стосується соціального захисту, міститься у ст. 49, де встановлено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Запровадження медичного страхування в Україні передбачено Концепцією соціального забезпечення населення України 1993 р., а також Основними напрямами соціальної політики на період до 2004 р. і Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Проте такого закону ще не прийнято.

Конституція встановлює суттєві гарантії щодо забезпечення прав особи у сфері охорони здоров'я. Зауважимо, що в цій статті передбачено три права людини: 1) право на охорону здоров'я; 2) право на медичну допомогу; 3) право на медичне страхування. І хоча вони тісно пов'язані, все ж це окремі права і для них встановлено спеціальні гарантії. Зауважимо також і те, що Конституція проголошує такі права для кожного, тобто для кожної людини, як громадян України, так і для іноземців і осіб без громадянства, біженців. Конституційні гарантії прав у сфері охорони здоров'я такі. Зокрема передбачено, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням соціально-економічних, медико-сані-тарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава бере на себе обов'язок щодо створення умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Важливою гарантією є положення частини третьої ст. 49, згідно з якою у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, а наявна мережа таких закладів не може бути скорочена. Слід зазначити, що Кабінет Міністрів України, всупереч цим конституційним гарантіям, своїми постановами від 17 вересня 1996 р. № 1138 та від 12 травня 1997 р. № 449 встановив перелік з 52 платних послуг, які можуть надаватися в державних закладах охорони здоров'я. Однак рішенням Конституційного Суду України від 25 листопада 1998 р. переважна більшість таких положень була визнана неконституційними. У подальшому Кабінет Міністрів України своєю постановою від 15 лютого 1999 р. № 195 привів положення постанови № 1138 у відповідність до рішень Конституційного Суду України.

Суттєве значення у цьому питанні має й рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р. № 10-рп/2002 (справа щодо безоплатної медичної допомоги), яким постановлено, що медична допомога у державних та комунальних закладах охорони здоров'я надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги.

Нині Перелік видів безоплатної медичної допомоги визначено постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 955. Сюди віднесено такі види медичної допомоги, яка надається державними та комунальними закладами охорони здоров'я: швидка та невідкладна медична допомога у стані, що загрожує життю людини; амбулаторно-поліклінічна; стаціонарна — у разі гострого захворювання та в невідкладних випадках, коли потрібні інтенсивне лікування, цілодобовий медичний нагляд та госпіталізація, в тому числі дітям, вагітним та породіллям тощо; невідкладна стоматологічна допомога (у повному обсязі — дітям, інвалідам, пенсіонерам, студентам, вагітним, жінкам, які мають дітей до 3 років); долікарська медична допомога сільським жителям; санаторно-курортна допомога інвалідам і хворим у спеціалізованих та дитячих санаторіях; утримання дітей у будинках дитини; медико-соціальна експертиза втрати працездатності.

Разом з тим постановою 17 вересня 1996 р. № 1138 (в ред. постанови від 11 липня 2002 р. № 989 Кабінет Міністрів України затвердив і Перелік платних послуг, які можуть надаватися в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, вищих медичних навчальних закладах та науково-дослідних установах.

Згідно зі ст. 51 Конституції сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійну діяльність щодо дітей (ст. 52). У розвиток конституційних гарантій прийнято Закон України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (у редакції Закону від 22 березня 2001 р. № 2334-ІП)58. Цей Закон відповідно до Конституції України встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми в загальній системі соціального захисту населення. Закон України "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" гарантує інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів державного бюджету України та їх соціальну захищеність шляхом встановлення державної соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму. Постановою Кабінету Міністрів України "Про організацію харчування окремих категорій учнів у загальноосвітніх навчальних закладах" від 19 червня 2002 р. № 856 з метою організації повноцінного харчування та поліпшення становища дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і дітей із малозабезпечених сімей установлено, що діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, та діти із сімей, які отримують допомогу відповідно до ст. 19 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", забезпечуються безоплатними обідами у загальноосвітніх навчальних закладах. Регламентація діяльності дитячих будинків-інтернатів здійснюється Положенням, затвердженим наказом Міністерства праці та соціальної політики України 29 грудня 2001 р. № 549. Дитячий буди-нок-інтернат є соціально-медичною установою для постійного проживання дітей віком від 4 до 18 років з вадами фізичного або розумового розвитку, які потребують стороннього догляду, побутового і медичного обслуговування.

Окрім статей Конституції, які безпосередньо закріплюють права людини та громадянина у сфері соціального захисту, не менше значення мають загальні конституційні гарантії, які забезпечують реалізацію прав людини в Україні. До загальних конституційних гарантій належать: проголошення України соціальною державою (ст. 1 Конституції України), а людини — її найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3), принцип верховенства права; норми Конституції України є нормами прямої дії; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст. 8); чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу прав і свобод (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124); Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (ст. 157).

Принципове значення для визнання та здійснення прав у галузі соціального захисту мають конституційні положення щодо рівності та недискримінації. Громадяни мають рівні

конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етичного та соціального положення, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками (ст. 24). Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорам (ст. 26). Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 4 лютого 1994 р.60 (зі змін, і доп.) передбачає право іноземців та осіб без громадянства на соціальний захист, у тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. У разі, коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном (ст. 11).

Для реального здійснення права людини на соціальний захист важливо визнати це право як суб'єктивне. В юридичній літературі зазначаються два підходи до концепції суб'єктивного права. Згідно з першою концепцією, в основі якої лежить нормативістська теорія права (С.М. Братусь), право визнається як суб'єктивне лише за наявності юридичних норм, які встановлюють право особи за певних обставин чинити певні дії і обов'язок конкретного суб'єкта щодо забезпечення цього права. Друга концепція виходить із соціологічного розуміння права, яке визнає джерелом суб'єктивного права не лише юридичні норми, а й правові принципи, ідеї, а також суспільні відносини, що породжені діями за розсудом органів управління (М.С. Строгович). Е.Е. Мачульська вважає, що саме соціологічна концепція найбільше відповідає потребам забезпечення права людини на соціальне забезпечення.

Вважаємо, що з такою позицією не можна погодитися. Досліджуючи проблеми трансформації методології вітчизняного правознавства, П.М. Рабінович серед сучасних тенденцій виділяє таку, як деформалізація. Зазначена тенденція, на думку автора, полягає в тому, що "якісні рамки того явища, яке відображається поняттям права, дещо розмиваються, втрачають чіткість. Воно плавно дифузіюється, начебто зливається з деякими суміжними, "Родинними" соціальними феноменами... Подекуди виникає невиправданий дефіцит формальної визначеності державно-юридичного регулювання. А тим часом якраз ця властивість останнього у багатьох випадках становить значну цінність саме для людини, оскільки забезпечує так потрібну їй чіткість, зрозумілість, організованість, передбачуваність правових відносин. І сьогодні не втрачає актуальності відоме обґрунтування того, що формальна визначеність юридичних інструментів — це неабияке особистісне і соціальне благо, що сприяє, зокрема, запровадженню рівності усіх і кожного перед законом і перед судом". Ми цілком згодні з таким висновком вченого. На нашу думку, в основу визнання права на соціальний захист як суб'єктивного має бути покладено саме нормативістську концепцію. Саме її застосування є теоретичним підґрунтям для реального здійснення цього права людини. Скільки б не ухвалювалося в державі програмних документів з основних напрямів соціального розвитку або з окремих напрямів соціальної сфери, які містять загальні принципи і бачення подальшого розвитку, все ж без конкретної юридичної норми, що передбачає конкретний вид соціальної виплати або надання соціальної послуги з конкретних підстав, не буде жодного реального забезпечення.

У теорії права суб'єктивне право визначається як передбачена для уповноваженої особи в цілях задоволення її інтересів міра можливої поведінки, яка забезпечена юридичними обов'язками інших осіб.

Ознаки суб'єктивного права такі:

1) свобода поведінки особи в межах, встановлених нормою права;

2) можливість для особи користуватися певним соціальним благом;

3) повноваження здійснювати певні дії і вимагати відповідних дій від інших осіб;

4) можливість звернутися до суду для захисту порушеного права.

У літературі науковцями висловлена думка, що право на соціальне забезпечення є абсолютним правом людини. Вважаємо, не можна погодитися з такою позицією. Адже володільцю абсолютного суб'єктивного права протистоїть невизначене коло зобов'язаних суб'єктів, водночас будь-яка особа несе пасивний обОв'язок не порушувати абсолютні суб'єктивні права осіб, які такими правами володіють. За такого підходу ніхто не мав би обов'язку здійснювати соціальний захист конкретної особи у разі настання соціального ризику. На нашу думку, право на соціальний захист — це відносне суб'єктивне право, якому кореспондується зустрічний активний обов'язок іншої конкретної особи. Саме як відносне суб'єктивне право особи на соціальний захист породжує відносні правовідносини, оскільки за чинним законодавством встановлене коло конкретних суб'єктів, які обтяжені конкретними обов'язками щодо надання за певних умов соціальних виплат і послуг. Крім того, за законодавством, встановлено жорсткий зв'язок між певним соціальним ризиком і обсягом матеріальних благ, які надаються особі. Інша справа, наскільки цей обсяг відповідає потребам особи, але це вже інша проблема, — проблема відповідності соціальних стандартів науковим та економічним чинникам.

Таким чином, право на соціальний захист — це передбачені законодавством, гарантовані державою певні можливості людини отримати від держави, а також інших суб'єктів, які діють за уповноваженням або дозволом держави, на умовах і в порядку, передбаченому законодавством, а також договором, матеріальне забезпечення, матеріальну підтримку та соціальні послуги у разі настання соціальних ризиків.

Комплексний характер підстав для виникнення права на соціальний захист — соціальних ризиків — зумовлює й комплексний характер цього права. Право на соціальний захист — це комплекс суб'єктивних прав особи, закріплених у Конституції та законодавстві України, які включають такі основні правомочності, як право на пенсійне забезпечення, право на соціальну допомогу, право на соціальні послуги, право на медичну допомогу. Окрім зазначених, громадяни в Україні мають право на житлові субсидії, соціальні пільги тощо. Право на соціальний захист як суб'єктивне право забезпечене певними юридичними обов'язками, які покладено на чітко визначених суб'єктів — відповідні державні органи, органи праці та соціального захисту, соціальні фонди, соціальні служби, посадові особи. Якщо носій суб'єктивного права завжди має вибір: діяти певним чином або утриматися від дій, то зобов'язана особа не має права вибору. Невиконання або неналежне виконання юридичного обв'язку тягне за собою заходи державного примусу.

Право на соціальний захист може бути захищене в суді. Конституція встановлює, що норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції гарантується (ст. 8). Конституція гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55).

Окрім наведених конституційних положень, право на судовий захист передбачено окремими законами про соціальне страхування та про державну соціальну допомогу. З цього приводу також корисно ознайомитися з новими положеннями цивільно-процесуального законодавства, спрямованими на створення належного юридичного механізму судового захисту. За Законом України "Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України" від 5 червня 2003 р. № 917-IV Глава 31-А

ЦПК отримала нову назву: "Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб". Закон передбачає право громадянина звернутися до суду зі скаргою, якщо громадянин вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової і службової особи порушено його права, свободи чи законні інтереси. До рішень, дій або бездіяльності, що підлягають оскарженню, належать, зокрема, колегіальні або одноособові рішення, дії або бездіяльність, у зв'язку з якими особа вважає, що порушені або порушуються її права, свободи чи законні інтереси, створені або створюються перепони для реалізації нею своїх прав та свобод або що вжиті заходи щодо реалізації її прав є недостатніми. Водночас у законі конкретизовано, що посадові особи несуть відповідальність за невиконання лише тих обов'язків, які було на них покладено законами або іншими нормативно-правовими актами. Тобто не можна сподіватися на судовий захист таких прав у сфері соціального захисту, котрі лише проголошені, але для їх забезпечення не встановлено у нормативно-правових актах відповідних юридичних обов'язків конкретних суб'єктів.

В аспекті реального втілення в життя конституційних гарантій права на соціальний захист цікаво звернутися до зарубіжної практики. Прикладом може слугувати наступальна практика Конституційного і Верховного судів Угорщини, які при розгляді справ щодо соціального захисту виходять із трьох доктрин: 1) набуті права; 2) нова власність; 3) благонабуті права. Угорський суд розглядає право на пенсії і соціальні допомоги, які надаються з коштів соціального страхування як набуті права особи, оскільки працівники фактично здійснюють внески на соціальне страхування. Суд при здійсненні захисту права на соціальну допомогу по хворобі на основі страхування надає такий захист, як захист права власності. Для цього Суд розробив власну теорію соціальних послуг як "нової власності". Ця теорія в контексті нової Конституції Угорщини означає категоричну заборону будь-яких вилучень щодо соціальних прав. Суд виходить із того, що як пенсії, не пов'язані із соціальним страхуванням, так і соціальні допомоги, які передбачають сплату страхових внесків, є конституційно захищеними від законодавчих змін. Законодавець не може суттєво змінити соціальні допомоги, які були передбачені попереднім законодавством, якщо тільки не надасть доказів Суду, що це відповідає суспільним інтересам, а вилучення будуть повністю компенсовані. Така позиція Суду викликала активні заперечення радикально налаштованих фахівців, які відгукнулися низкою публікацій, спрямованих у цілому проти конституційного закріплення соціально-економічних прав. У цих роботах автори критично оцінюють цю теорію, вбачаючи в ній комуністичну доктрину, і обґрунтовують неможливість збереження попереднього соціалістичного status Quo. При цьому пояснюють, що ідея захисту соціально-економічних прав як прав власності була запропонована Чарльзом Реем. Верховний суд США захищав права одержувачів соціальної допомоги як права власників. Але, як вважає Андрош ІПайо, при цьому в США захист прав власності в такому контексті означає захист лише в рамках принципу належної правової процедури, тоді як суто процесуальний захист нової власності Верховним судом США був трансформований в Угорщині у матеріально-правовий захист від законодавця. Це можна заперечити і звернути увагу, що позиція Верховного суду Угорщини цілком узгоджується з позицією Європейського Суду з прав людини, котрий також захищає право на пенсію як право власності.

На підставі теорії благонабутих прав угорський Суд поширив законодавчу нескасованість соціальних прав, подібних до права власності (набутих у зв'язку зі сплатою страхових внесків), на інші соціально-економічні права, навіть не обумовлені сплатою страхових внесків. Суд надав конституційний захист різним формам підтримки сім'ї (підтримка материнства та дитинства) від спроб законодавців поставити виплату відповідних допомог у залежність від рівня добробуту. Ключова ідея полягає в тому, що є законні очікування, основані на конституційних обіцянках, підкріплених законодавчо. Обґрунтування Суду передбачає: оскільки у держави є відповідне конституційне завдання, законодавство не може позбавити тих, хто має право на допомоги, того, що одного разу було обіцяно їм законом, тому що стосовно конституційних соціально-економічних завдань держави викликані законодавством очікування одержувачів допомог перетворюються на благонабуті права.

Така позиція Конституційного суду Угорщини тим більше має значення, якщо врахувати, що в Конституції Угорщину не проголошено соціальною державою, лише в преамбулі Конституції сказано, що Конституція є засобом переходу до соціальної ринкової економіки, а у ст. 2.2 Конституції Угорщину проголошено правовою державою. Водночас Конституція Угорщини передбачає право на соціальний захист. Конституційний суд Угорщини у своїх висновках часто посилався на правову певність як основний елемент верховенства права, особливо щодо проблеми зворотної сили закону. Суд послідовно розширив розуміння "правової певності". Якщо у справах, що стосувалися пенсійного забезпечення, правова певність розумілась як відносна стабільність системи (32/1991 (VI.6) АВ hat. ABH 1991. 158), то в 1995 р. Суд додав, що правова певність "має особливу важливість для стабілізації соціальної системи як теоретичне обгрунтування благонабутих прав (43/1995 (VI.30)/ АВ hat.).

**1.5. Організаційно-правові форми та види соціального захисту.**

Нині здійснення права на соціальний захист в Україні організовано в кількох формах, які розрізняються за такими ознаками: 1) коло осіб, що підлягають забезпеченню; 2) джерела і способи фінансування; 3) види, умови та розміри забезпечення; 4) органи, що надають забезпечення.

Основною організаційно-правовою формою у системі соціального захисту є загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке, у свою чергу, є підсистемою соціального захисту і передбачає кілька видів такого страхування з утворенням відокремлених фондів та умовами надання соціальних виплат і послуг.

Як відомо, й за радянських часів існувало соціальне страхування. Разом з тим сучасна система соціального страхування в Україні за суттю й інституційно суттєво відрізняється від соціального страхування радянських часів.

По-перше, вона охоплює значно ширше коло соціальних ризиків, забезпечення котрих здійснюється саме через страхову форму. Законами України вже введено загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття; від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; з 1 січня 2004 р. упроваджується пенсійне страхування відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 р.70 Згодом, за умови прийняття відповідного закону, передбачається також введення медичного страхування.

По-друге, до фінансування витрат залучені не лише підприємства, установи та організації, а всі роботодавці (юридичні та фізичні особи), які використовують найману працю. Самозай-няті особи, які, по суті, виступають самі для себе роботодавцями, сплачують страхові внески у розмірах, що визначені для роботодавців.

По-третє, до сплати внесків залучені також самі застраховані особи, ними переважно є наймані працівники. Розмір внесків визначається у відсотковому відношенні до заробітку (доходу). Причому застосовується схема, за якою певні категорії працівників, які мають право на пенсійне забезпечення за спеціальними законами, сплачують страхові внески в більшому розмірі, ніж інші, що забезпечуються пенсіями у загальному порядку. Таким чином, упроваджується принцип еквівалентності розміру соціальних виплат сплаченим соціальним внескам.

По-четверте, рівень соціальних виплат через соціальне страхування поки що не забезпечує функцію соціального забезпечення, оскільки у переважної більшості громадян розміри пенсій і соціальних допомог ще не досягають базового соціального стандарту — прожиткового мінімуму. Після перерахунку в 2004 р. розміру пенсій за новим Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 р. майже в 11 млн. пенсіонерів розміри пенсій не досягали рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб — 284,69 грн. Щоправда, постановами Кабінету Міністрів України від 24 липня 2004 р. № 943 та від 18 вересня 2004 р. № 1215 було передбачено доплату одержувачам пенсій (крім соціальних пенсій) до 30 грн. і державну адресну допомогу (дотацію) у сумі, що не вистачає до прожиткового мінімуму. Навіть цей крок ще не свідчить про належний рівень пенсійного забезпечення широкому загалу пенсіонерів. Що ж до розмірів соціальних допомог, то вони зовсім далекі від прожиткового мінімуму (за винятком допомоги при народженні дитини). Отже говорити сьогодні, що соціальне страхування — це соціальне забезпечення, не можна. Нині за розмірами фактично соціальні виплати мають характер матеріальної підтримки при настанні соціальних ризиків. Однак саме на цю організаційно-правову форму соціального захисту покладається функція належного соціального забезпечення, яке вона буде спроможна виконувати у перспективі.

По-п'яте, система загальнобов'язкового державного соціального страхування побудована на ринкових засадах, фонди соціального страхування відокремлені від державного бюджету і є самоврядними некомерційними фінансовими установами, в управлінні котрих держава бере участь як рівноправний партнер з представниками працівників та роботодавців. Водночас проголошено принцип державного гарантування здійснення права на соціальний захист, а соціальні виплати та послуги надаються на умовах і в порядку, визначених відповідним законодавством.

Можна навести й інші відмінності національної системи соціального страхування від попередньої однойменної системи. В цілому, не зважаючи на певні недоліки перехідного періоду, юридичний механізм соціального страхування в Україні цілком відповідає моделі європейських країн. І це дає підстави очікувати, що з часом ця система запрацює на повну потужність і продемонструє позитивні результати.

Тут необхідно підкреслити значення інституту соціального страхування в цілому в соціальній ринковій економіці. В економічній літературі відрізняють економіки з високим рівнем життя і значними соціальними видатками від власне соціальних ринкових економік. Перші — це зазвичай ліберальні суспільства, які домоглися найвищого рівня матеріального багатства і завдяки цьому можуть дозволити собі виділення величезних коштів на допомогу бідним, на фінансування охорони здоров'я, освіти та інші соціальні цілі. Найбільш очевидною ілюстрацією таких суспільств є США і Канада. Однак ці країни не мають достатньо могутніх "вбудованих" механізмів узгодження інтересів між соціальними групами. Навпаки, малі західноєвропейські країни, наприклад Австрія, Бельгія й Швейцарія, можуть бути віднесені до "соціальних економік" саме на тій підставі, що їх соціально-економічні та правові системи "налаштовані" на досягнення соціальної згоди й високого рівня життя основної маси населення, хоча за абсолютними показниками доходу та якості життя вони поступаються провідним ринковим економікам.

Інститут соціального страхування якраз і є одним з елементів такого механізму. Управління таким страхуванням здійснюється на засадах соціального партнерства, а соціальне партнерство розглядається фахівцями як один з основоположних принципів соціальної ринкової економіки. Цей принцип проголошений у всіх законах України, якими передбачається регулювання конкретних видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Важливо зберегти ці принципи. Разом з тим питання управління соціальними страховими фондами залишається актуальним. Підвищений інтерес до цієї проблеми зрозумілий, адже зрештою з'ясувалося, що фонди — надзвичайно привабливий об'єкт у фінансовому відношенні, через них проходять суми, які за розмірами можуть зіставлятися з національними бюджетами держав. За право здійснювати розподіл цих коштів точиться політична боротьба як у зарубіжних країнах, так і в Україні.

У зв'язку з цим цікавим є такий приклад. 18 січня 2000 р. асоціація підприємців "Медеф" (Франція) відмовилася від участі в управлінні соціальними фондами, де вона була представлена нарівні з профспілками і державою. Фактично це означало ліквідацію тристоронньої системи соціального регулювання, створеної ще у післявоєнні роки. Через такі фонди виплачуються пенсії, допомоги по безробіттю, медичне страхування. Суми, що проходять через них, перевищують національний бюджет, у 1999 р. обсяг таких коштів становив 1740 млрд. франків. У літературі наводяться дані, що в 90-ті роки подібна система управління соціальними фондами була визнана анахронізмом у всіх європейських країнах, де вона раніше існувала. У первісному вигляді до 2000 р. вона збереглася лише у Франції і Бельгії. Підприємці (роботодавці) є основними донорами цієї системи, на них припадає більше 50 % внесків у соціальні фонди. До того ж внески держави значною мірою сплачуються з податків, що вносяться тими самими підприємцями. Однак при прийнятті рішень, пов'язаних з регулюванням величини внесків, а також з розподілом коштів підприємці завжди перебувають у становищі молодших партнерів щодо профспілок і держави, яка підтримує профспілки. Роботодавці вимагають перегляду системи соціального регулювання, виходу з неї держави і розширення власних повноважень у цій сфері. Який же крок зробила держава у відповідь? Уряд Франції повівся досить стримано, закликав підприємців не гарячкувати, і знизив податок на прибуток корпорацій на 1,7 %73.

Отже, у соціальному партнерстві зарубіжних країн, однією зі сфер якого є соціальне страхування, модель трипартизму (працівники, роботодавці, держава) зазнає звуження на користь моделі біпартизму (працівники і роботодавці). Така практика становить надзвичайний інтерес для України, адже управління системою соціального страхування, упровадженого Основами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якраз побудована на ідеї соціального партнерства. Так, частина перша ст. 15 Основ встановлює: "Управління страховими фондами здійснюється на паритетній основі державою та представниками суб'єктів соціального страхування", тобто застрахованих — працівників і страхувальників, — ними виступають роботодавці й самі застраховані. Аналогічне правило встановлюють закони України про окремі види соціального страхування — на випадок безробіття, тимчасової непрацездатності, нещасного випадку на виробництві.

У практиці інших країн є факти зловживання державою своїм особливим становищем як соціального партнера і використання коштів соціального страхування не за їх цільовим призначенням. Такі ж приклади знаходимо і в Україні. Зокрема Законом України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" (а не спільним рішенням соціальних партнерів!) встановлено питому вагу видатків на організацію роботи фондів у їх доходах (ст. 85); Фонду соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності приписується здійснювати за свій рахунок оплату допомоги з тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травм, не пов'язаних з нещасним випадком на виробництві, застрахованим особам починаючи з першого дня непрацездатності (ст. 81), така норма суперечить іншому Закону України; Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття приписується виділення коштів у певній сумі на створення робочих місць, та ще й "у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України" (ст. 86); з цього ж фонду належить провести фінансування витрат на матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг безробітним з числа незастрахованих осіб без державних дотацій на ці потреби (ст. 88); передбачається часткове покриття заборгованості шахтарям з регресних позовів та одноразової допомоги у зв'язку з втратою працездатності за рахунок Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (ст. 87). Можна навести й інші приклади, коли держава розпоряджається коштами соціальних страхових фондів як надходженнями з податків, хоча робити цього, згідно з іншими законодавчими актами, не має права. Враховуючи, що всі закони в Україні приймає єдиний законодавчий орган, ці суперечності між нормами, які регулюють суспільні відносини в одній сфері, наводять на думку, що законодавчий процес, принаймні у цій сфері, є неузгодженим.

В Україні простежується намагання змінити принципи управління соціальним страхуванням, про що свідчить один із поданих до Верховної Ради України законопроектів. Як зазначає профспілкова сторона, проект передбачає такі новели: кошти та майно цільових страхових фондів є державною власністю (зараз вони є власністю фонду, членами якого є всі застраховані); фактичне підпорядкування усіх фондів соціального страхування Верховній Раді тощо. Розглянувши цей законопроект, профспілкова сторона висловила заперечення, посилаючись на порушення чинного законодавства, яке передбачає паритетний принцип управління.

На наш погляд, пропозиції, які передбачені законопроектом, свідчать про бажання зміни ринкового курсу у сфері соціального страхування і повернення до соціалістичного адміністрування. Ринкові принципи, навпаки, вимагають всілякого стимулювання розвитку обов'язкових видів соціального страхування із повним забезпеченням принципу самоуправління соціальними страховими фондами. Більше того, ринкові умови роблять доцільним надання фондам права здійснювати комерційну діяльність з тим, щоб у такий спосіб збільшувати кошти страхових фондів, одночасно з посиленням державного нагляду за їх діяльністю.

Водночас має бути забезпечено залучення працездатного населення до більш вагомої власної участі у фінансуванні свого майбутнього соціального забезпечення з одночасним зменшенням частини внесків з боку роботодавців, адже в Україні левову частку внесків на соціальне страхування сплачують роботодавці. Цей фактор є одним з основних, що спонукає роботодавців приховувати укладені трудові договори з працівниками і "переводити" трудові відносини у тіньові.

Основним законодавчим актом у системі соціального страхування в Україні є Основи загальнообов'язкового державного соціального страхування, прийняті 14 січня 1998 р.75 Згідно зі ст. 1 Основ, загальнообов'язкове державне соціальне страхування являє собою систему прав, обов'язків і гарантій, що передбачає надання соціального забезпечення, яке включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом. Обов'язковому соціальному страхуванню підлягають наймані працівники, а також інші особи, коло яких визначено законом.

У системі соціального страхування передбачено п'ять видів такого страхування: страхування на випадок безробіття; страхування у зв'язку з нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; пенсійне страхування; медичне страхування (ще не введено).

Відносини щодо соціального страхування регулюються відповідними законодавчими актами: Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р., "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності від 23 вересня 1999 р., "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" від 2 березня 2000 р., "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18 січня 2001 р.78, "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" від 11 січня 2001 р. Після тривалого розгляду врешті-решт 9 липня 2003 р. прийнято закони України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про недержавне пенсійне забезпечення", які набрали чинності з 1 січня 2004 р.

Джерелами фінансування соціальних виплат у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування є соціальні страхові фонди, які формуються за рахунок страхових внесків працівників і роботодавців. Управління фондами здійснюється на паритетній основі представниками застрахованих осіб, роботодавців, представниками держави.

Повне функціонування соціального страхування як організаційно-правової форми соціального захисту ще не завершено. Передбачається запровадження накопичувальної системи, Пенсійний фонд України протягом наступних п'яти років буде перетворено у Пенсійний фонд із повним страховим статусом. Не прийнято ще закону України про медичне страхування, передбаченого Основами 1998 р. Нині медичне обслуговування в основному здійснюється за державний кошт.

За державним соціальним страхуванням застрахованим особам у разі настання страхового випадку надаються такі види соціальних послуг і матеріального забезпечення:

— пенсія за віком; пенсія по інвалідності. Із введенням у дію накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за рахунок коштів Накопичувального фонду, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснюватимуться такі пенсійні виплати: довічна пенсія з установленим періодом; довічна обумовлена пенсія; довічна пенсія подружжя; одноразова виплата;

— допомоги у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, вагітністю та пологами, народженням дитини та доглядом за нею, у зв'язку з безробіттям, на поховання;

— амбулаторне та стаціонарне лікування, надання лікарських засобів медичного призначення;

— відшкодування витрат, пов'язаних із професійною підготовкою та профорієнтацією; дотації роботодавцю для створення робочих місць тощо.

Наступною організаційно-правовою формою у системі соціального захисту України є державна соціальна допомога, яка становить систему заходів щодо надання за рахунок державного та комунального (місцевого) бюджетів та інших програм матеріальної допомоги, здійснення соціального обслуговування та утримання, встановлення пільг.

Державна соціальна допомога як форма соціального захисту становить систему державної підтримки населення, що надається за рахунок державного бюджету у певних, визначених законами, випадках. Підставою для її надання є складні життєві обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно. До таких належать інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, малозабезпеченість тощо.

Державна соціальна допомога за законодавством України надається у грошовій та натуральній формах, а також у формі соціального обслуговування і призначена як для всього населення України загалом, так і для окремих категорій: малозабезпечених сімей, сімей з дітьми, інвалідів, дітей-інвалідів, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, інвалідів тощо.

Загальний характер має Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" від 1 червня 2000 р.82

Грошова державна соціальна допомога для окремих категорій громадян здійснюється на основі таких законів: "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (в ред. Закону України від 23 березня 2001 р.)83, "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" від 16 листопада 2000 р.84 та інших нормативно-правових актів.

В Україні не прийнято єдиного законодавчого акта, який би закріплював усю систему державної соціальної допомоги. Свого часу розроблявся такий законопроект, але законодавець, на жаль, відмовився від комплексного системного врегулювання цих відносин і пішов шляхом прийняття окремих законів щодо окремих видів соціальної допомоги.

Соціальна допомога в Україні надається за такими принципами: адресності; доступності; добровільності; гуманності; пріоритетності в наданні такої допомоги неповнолітнім, сім'ям з дітьми, непрацездатним громадянам; надання соціальної допомоги на основі встановлених соціальних стандартів у розмірах та на рівні, що відповідає потребам особи й обумовлюється економічними можливостями держави; цільового використання коштів, призначених для надання соціальної допомоги; безповоротності соціальної допомоги. Адресність соціальної допомоги полягає у її цільовому характері та залежності розміру допомоги, що надається, від матеріального стану конкретного одержувача. Цільовий характер соціальної допомоги виявляється у відповідності виду та розміру допомоги конкретним життєвим потребам особи.

В основу надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також надання деяких інших видів допомоги покладено прожитковий мінімум — базовий державний соціальний стандарт, залежно від якого визначається право особи на державну соціальну допомогу. Ці питання регламентуються Законом України "Про прожитковий мінімум" від 15 вересня 1999 р. Система державних соціальних стандартів встановлена Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 5 жовтня 2000 р.85

Окрім грошової допомоги державна соціальна допомога включає також забезпечення натуральною допомогою і соціальне обслуговування, здійснення яких регулюється значним числом нормативно-правових актів, що призводить до дублювання й складності у правозастосуванні.

Не поліпшив правового регулювання у цій сфері й Закон України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р. Згідно зі ст. 1 Закону соціальні послуги — комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (далі — особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Закон називає основними формами соціальних послуг матеріальну допомогу та соціальне обслуговування. У свою чергу, матеріальна допомога включає грошову і натуральну допомогу: продукти харчування, засоби санітарії і особистої гігієни, засоби догляду за дітьми, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, паливо, технічні й допоміжні засоби реабілітації, а також багато інших заходів освітнього, професійного, медичного спрямування (ст. 5).

На нашу думку, згаданий Закон є недосконалим, і в основі цього лежить суперечність між широким розумінням соціальних послуг (їхнім переліком) і вузькою сферою їх застосування (соціальним захистом). Слід зважити на те, що терміно-поняття "соціальні послуги" може мати більш широку сферу застосування, ніж сфера соціального захисту. Практично цим терміном охоплюються усі види послуг, які надаються державними і недержавними закладами та установами, з метою забезпечити реалізацію соціальних прав у державі, і не тільки особи, "що знаходяться у складних життєвих обставинах", потребують соціальних послуг. У широкому розумінні "соціальні послуги" — це категорія соціального права. А якщо застосувати цей термін лише для сфери соціального захисту, то про це, очевидно, має бути вказано у назві закону. Крім того, Закон не містить універсального механізму надання усіх видів соціальної допомоги, у тому числі соціального обслуговування, і не розв'язав проблеми уніфікації правового регулювання у цій сфері.

Спеціальний соціальний захист є такою системою соціального захисту, яка передбачає спеціальні (відмінні від загальних) умови його здійснення стосовно певного, визначеного законами, кола осіб.

Спеціальний соціальний захист стосується:

1) кола осіб, які виконують певний вид державної діяльності, протягом виконання якої не підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню;

2) кола осіб, які підлягають соціальному страхуванню, але держава бере на себе обов'язок щодо їх підвищеного соціального забезпечення або покладає такий обов'язок на конкретних суб'єктів.

Стосовно першої категорії згідно з чинним законодавством до таких осіб належать військовослужбовці, особи начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи України, особи начальницького складу податкової міліції та деякі інші категорії осіб. Так, Законом України "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб" від 9 квітня 1992 р. (зі змін, і доповн.) передбачено надання зазначеним особам на спеціальних умовах пенсій за вислугу років, у разі інвалідності, у разі втрати годувальника, надбавок до пенсій, допомоги при звільненні зі служби.

Водночас соціальні допомоги таким особам надаються у рамках державної соціальної допомоги, яка призначена для малозабезпечених осіб або осіб, які не працюють і не охоплені соціальним страхуванням. Це значно знижує гарантії згаданих осіб, чим порушує принцип справедливості. Ця частина соціального захисту вимагає системного законодавчого закріплення.

До другої категорії належать особи, щодо яких спеціальними законами передбачено лише частину інших умов пенсійного забезпечення, ніж за загальним пенсійним Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Такі спеціальні умови передбачено такими законами України, як "Про державну службу", "Про Національний банк України", "Про дипломатичну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про прокуратуру", "Про статус народного депутата України", "Про статус суддів" тощо. При цьому різниця між розміром пенсії, передбаченим спеціальним законом, та розміром пенсії із солідарної системи переважно фінансується з Державного бюджету України. Очевидно, що ця частина спеціального соціального захисту у перспективі перейде до загальної системи.

Додатковий соціальний захист передбачено законодавством для таких категорій населення: діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування; ветерани війни; ветерани військової служби та ветерани органів внутрішніх справ; ветерани праці та особи похилого віку; інваліди та особи з обмеженими фізичними можливостями; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, які стали жертвами політичних репресій; біженці та ін.

Система додаткових заходів передбачає надання пільг у сфері працевлаштування, застосування праці, медичного та соціального обслуговування, надання житлово-комунальних послуг тощо.

Крім того, згідно з чинним законодавством України додатковий соціальний захист включає також компенсацію громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень; фінансування соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, у тому числі в реабілітаційних центрах, та обслуговування їх у стаціонарах при протезних підприємствах; щорічну разову грошову допомогу до Дня Перемоги ветеранам війни; надання пільгового довгострокового кредиту молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла тощо.

До додаткового соціального захисту також входять так звані непрямі соціальні послуги. їх реалізація не пов'язується з безпосередніми щомісячними або одноразовими виплатами конкретним суб'єктам, а спрямована на соціальну підтримку загалом окремих категорій населення, реалізацію державних соціальних програм, усунення та пом'якшення наслідків виробничого, організаційного, техногенного характеру, профілактику виникнення соціальних ризиків, зокрема таких як безробіття, бідність, нещасні випадки на виробництві, професійні захворювання тощо. В цьому разі йдеться про цільове фінансування з державного бюджету на спеціальні соціальні потреби; спеціальні організаційні заходи щодо пом'якшення несприятливих умов, викликаних економічною кризою, скороченням виробництва, реструктуризацією певних галузей, демографічної кризи, проведенням суспільних реформ; підтримку певних верств населення, які перебувають у найбільш скрутних умовах тощо. Кошти на такі програми виділяються з державного бюджету України.

Слід зазначити, що залишається недослідженою проблема оптимальної реалізації цієї частини соціального захисту. Адже вона здійснюється повністю на розсуд відповідних розпорядників — міністерств, державних комітетів тощо. Позитивним слід вважати прийняття Закону України "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 р.86, який визначає засади розроблення, затвердження та виконання таких програм. Класифікація передбачає й такий вид програм як "соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти". Стосовно програм соціального захисту, очевидно, доцільно здійснити й подальшу конкретизацію на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Щодо надання медичного обслуговування населенню (соціальний ризик — хвороба), то в Україні воно фактично здійснюється на умовах соціальної допомоги, оскільки поки що не введено медичне страхування, фінансування здійснюється з державного бюджету. В Україні заклади охорони здоров'я структурно відокремлені від закладів соціального захисту, а їх управління здійснюється Міністерством охорони здоров'я України. В інших країнах застосовується практика, за якою заклади охорони здоров'я або включені до системи соціального забезпечення, або в організаційному й управлінському плані функціонують відокремлено.

У міжнародних актах зазвичай право на охорону здоров'я та медичну допомогу закріплюється спеціальною статтею. Так, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права у статті 10 закріплює право на соціальне забезпечення, включаючи право на соціальне страхування. А у статті 12 встановлено: "Держави, що беруть участь у цьому Пакті, зобов'язалися визнавати право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя; на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я, для забезпечення цього права держави вживуть заходів забезпечення запобігання і лікування епідемічних, ендемічних, професійних та інших хвороб і боротьби з ними, створення умов, які б забезпечували всім медичну допомогу і медичний догляд у разі хвороби". Таким чином, право на охорону здоров'я безпосередньо пов'язується із забезпеченням певного життєвого рівня, який, у свою чергу, тісно пов'язаний із соціальним забезпеченням у разі настання соціальних ризиків. Із запровадженням в Україні державного медичного страхування буде забезпечено його включення до системи соціального страхування.

Новою організаційно-правовою формою соціального захисту в Україні, яка тільки починає упроваджуватися, є недержавне соціальне забезпечення через недержавні пенсійні фонди, банківські установи, недержавні соціальні заклади.

Недержавне соціальне забезпечення в Україні тільки започатковується. 9 липня 2003 р. прийнято Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення", який визначає систему недержавного пенсійного забезпечення як складову системи накопичувального пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі фізичних і юридичних осіб у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат. Недержавні пенсійні фонди виплачують такі пенсійні виплати: пенсії на визначений строк; одноразові пенсійні виплати та ін.

У фінансовому аспекті система соціального захисту в Україні складається з трьох джерел: фондів соціального страхування, державного бюджету, недержавних джерел.

Частина системи соціального захисту, яка фінансується з державного бюджету будь-якої держави, виявляється у так званому соціальному бюджеті.

Соціальний бюджет в Україні, модель якого розроблена для України національною міжвідомчою робочою групою за допомогою експертів Міжнародної організації праці та Світового банку, передбачалося впровадити у бюджетну практику починаючи з 2005 р.87

Певні висновки щодо практичного розуміння соціального захисту в Україні можна зробити, проаналізувавши Бюджетний кодекс України, прийнятий 21 червня 2001 р.88 (зі змін, і доп.). Цим Кодексом визначаються засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. У главі 14 "Розмежування видатків між бюджетами" міститься перелік видатків за таким функціональним напрямом, як "соціальний захист і соціальне забезпечення". Зі змісту статей можна встановити передусім усі заходи соціального захисту, які фінансуються з державного та місцевого бюджетів. Окрім того, можна зробити певні теоретичні висновки.

За Бюджетним кодексом з Державного бюджету України здійснюються такі видатки на "соціальний захист і соціальне забезпечення":

а) державні спеціальні пенсійні програми (пенсії військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їх сімей, пенсії військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, пенсії, призначені за іншими пенсійними програмами);

б) державні програми соціальної допомоги (грошову допомогу біженцям; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту інвалідів, у

тому числі програми і заходи Фонду України соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України; щорічна разова грошова допомога ветеранам Великої Вітчизняної війни; довічна стипендія для учасників бойових дій; кошти, що передаються до Фонду соціального страхування на випадок безробіття; часткове покриття витрат на виплату заборгованості з регресних позовів шахтарів);

в) державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

державну підтримку молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян".

Стаття 89 містить перелік видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: а) державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які перебувають у цих закладах, формується на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому; б) державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

Стаття 90 містить перелік видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами І чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для престарілих і інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри по нарахуванню пенсій; притулки для неповнолітніх (крім притулків, визначених у підпункті "а" пункту 4 статті 89 цього Кодексу); б) республіканські Автономної Республіки Крим і обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; в) інші державні соціальні програми;

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів належать: а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів.

Також ст. 97 встановлено, що на здійснення програм соціального захисту з державного бюджету України надається субвенція місцевим бюджетам.

Можна зробити кілька висновків, виходячи із наведених положень Закону.

По-перше, зауважимо, що термін "соціальне забезпечення" застосовується, коли йдеться про повне забезпечення. Термін "забезпечення" також застосовується стосовно діяльності державних соціальних установ (зокрема на це прямо вказано, коли йдеться про державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх; територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для престарілих та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри по нарахуванню пенсій.

По-друге, застосовується термін "державні спеціальні пенсійні програми", що свідчить про окрему ланку в структурі соціального захисту в державі.

По-третє, у підпункті "б" п. 9 ст. 87 дано перелік видів державної програми соціальної допомоги, і цей перелік досить красномовний. Сюди включено не лише грошові виплати, а саме так розуміється соціальна допомога у відповідних законах, що регламентують її надання, а й інші заходи. Тут простежуються головні риси, притаманні державній соціальній допомозі — це заходи, які: а) фінансуються державою; б) надаються для захисту від наслідків соціальних ризиків; в) включені до системи соціального захисту; г) є засобом підтримки, а не забезпеченням.

У Законі України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" (зі змінами, внесеними Законом України від 17 червня 2004 p. № 1801-IV90) було передбачено бюджетні призначення за державною програмою "Соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні" (ст. 28).

Слід зауважити, що не можна вважати вдалим термін "Соціальний захист та соціальне забезпечення". На нашу думку, доцільно застосовувати узагальнену назву "Соціальний захист", оскільки бюджетні призначення стосуються загального і спеціального соціального захисту, і державної соціальної допомоги, і додаткового соціального захисту окремих категорій населення. В Законі України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" в редакції Закону України від 25 березня 2005 р. № 2505 взагалі відсутня узагальнююча назва щодо видатків на соціальний захист. Вважаємо, що це є недоліком юридичної техніки цього Закону.

Видами соціального захисту є певні матеріальні блага, які надаються особі.

Незалежно від того, у якій організаційно-правовій формі здійснюється соціальний захист, він поділяється на такі види: грошові виплати; натуральна допомога; пільги; субсидії; медична допомога; лікарські засоби та інші вироби медичного призначення, технічні засоби реабілітації, технічні засоби пересування, соціальне обслуговування.

Грошові (готівкові) соціальні виплати надаються у вигляді пенсій, соціальних допомог (одноразових і періодичних), компенсаційних виплат. Соціальні допомоги, у свою чергу, поділяються на допомоги малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми, дітям-сиротам, у разі тимчасової непрацездатності, у разі безробіття, грошова цільова допомога на прожиття, грошові надбавки на догляд, допомоги хворим на СНІД, на утриманців, на поховання тощо.

Натуральна соціальна допомога передбачається шляхом безкоштовного забезпечення предметами першої необхідності — продуктами харчування, ліками, засобами санітарії й особистої гігієни, засобами догляду за дітьми, одягом, взуттям, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації.

Пільги, у свою чергу, поділяються на житлові, транспортні, трудові, податкові, у галузі охорони здоров'я.

Житлові субсидії надаються для оплати за користування житлом, комунальними послугами, на придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива.

Технічні засоби реабілітації передбачені Інструкцією про порядок забезпечення населення України технічними засобами реабілітації, затвердженою наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 8 грудня 2003 р. № 331. В Інструкції встановлено повний перелік технічних засобів реабілітації, якими протезно-ортопедичні підприємства забезпечують інвалідів, пенсіонерів та інших осіб, які мають право на безплатне забезпечення.

Технічні засоби пересування надаються у вигляді забезпечення інвалідними колясками, автомобілем.

Соціальне обслуговування здійснюється шляхом надання соціальних послуг: за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; в установах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах соціального обслуговування; в інших закладах соціальної підтримки (догляду). Згідно зі ст. 1 Закону України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р. Соціальне обслуговування — система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надаються соціальними службам окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримання їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності. Соціальні служби закон визначає як "підприємства, установи та організації незалежно від форм власності і господарювання, а також громадяни, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги".

Медична допомога становить комплекс лікувальних, профілактичних, діагностичних послуг, спрямованих на лікування та оздоровлення пацієнтів, що надаються медичними працівниками. Медична допомога надається державними і приватними закладами охорони здоров'я. У сфері охорони здоров'я здійснюється державне фінансування надання консультативної, лікувальної, реабілітаційної допомоги загальнодержавним закладами охорони здоров'я. Крім того, передбачаються заходи щодо поліпшення діагностики та медичного обслуговування хворих на онкологічні захворювання, безкоштовне забезпечення інсулінами хворих на діабет, проведення імунопрофілактики населення, профілактика та лікування соціально небезпечних хвороб, зокрема інфекційних, СНІДу тощо. Основами законодавства про охорону здоров'я (1992 р.) та чинним законодавством передбачено соціальний захист пацієнта при наданні медичної допомоги, а також соціальний захист медичних працівників тощо.

Для надання соціальних виплат та соціальних послуг населенню передбачено систему органів та установ.

Таким чином, соціальний захист можна визначити як систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів та заходів у державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків.

Узагальнюючи, слід підкреслити два основних положення стосовно системи соціального захисту: по-перше, роль держави як головного організатора системи соціального захисту населення; по-друге, феномен соціального ризику як підставу, що відокремлює соціальний захист від інших способів матеріального забезпечення громадян.

**1.6. Органи управління у сфері соціального захисту та заклади надання соціальних виплат і соціальних послуг в Україні.**

Особливістю сфери соціального захисту є те, що в загальному вигляді обов'язок щодо організації і надання соціального забезпечення і соціального захисту покладається на державу. Держава бере на себе виконання соціально-захисної функції, яка становить частину загальної спрямованості держави щодо забезпечення прав і свобод громадян та їх гарантій (ст. З Конституції України). У плані визначення відповідального суб'єкта за соціальний захист громадян визначальним є положення частини другої ст. 46 Конституції України, згідно з якою право на соціальний захист у першу чергу гарантується саме загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Проте слід розуміти, що посилання на державний характер соціального страхування ще не означає, що держава має у всіх випадках фінансувати витрати на соціальне забезпечення. Державний характер полягає в обов'язковості цього механізму, обов'язковій сплаті страхових внесків, обов'язковому застосуванні підстав, умов соціального забезпечення, застосуванні відповідальності тощо. Однак з розвитком ринкових засад зміст соціального страхування змінився. Нова організаційно-правова модель соціального страхування зумовила відокремлення коштів соціальних страхових фондів від коштів державного бюджету. Управління фондами здійснюється на паритетних засадах, у ньому беруть участь три сторони — застраховані працівники, роботодавці і держава. Таким чином, в управлінні соціальним страхуванням правовий статус держави суттєво змінився, вона стала рівноправним партнером поряд з іншими учасниками соціального страхування. Відповідно значно звузилися сфера впливу і обсяг та зміст зобов'язань держави у цій галузі.

Водночас у віданні держави залишилася сфера державної соціальної допомоги, яка фінансується повністю з державного або комунального (місцевого) бюджетів. Проте й тут відбулися ринкові зміни. Це виявилось у загальній тенденції до муніципалізації соціальної допомоги. Соціальна допомога має бути наближеною до споживача, тобто до громадян, які потребують такої допомоги. Упровадження принципу адресності соціальної допомоги зумовило передачу значної її частини до відання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Управління сферою соціального захисту є державним і недержавним.

Державне управління у сфері соціального захисту здійснюють органи загальної і спеціальної компетенції.

Законодавчу основу для управління соціальним страхуванням забезпечує Верховна Рада України шляхом прийняття законів. До повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальнодержавних програм соціального розвитку (п. 6 ст. 85 Конституції України). Виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав, основні обов'язки громадянина (п. 1 ст. 92); основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, охорони здоров'я (п. 6 ст. 92). Виключно законом встановлюються Державний бюджет України, податки і збори (п. 1. частини другої ст. 92). У Державному бюджеті встановлюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення окремих категорій населення.

Державне управління у сфері соціального захисту населення здійснюють Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі й розпорядчі органи, а також спеціально уповноважені на те державні органи, які забезпечують проведення в життя державної політики у сфері надання соціальної допомоги населенню та інші державні органи відповідно до законодавства України. •

На Кабінет Міністрів України покладається обов'язок забезпечення проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту населення (п. З ст. 116 Конституції України).

Систему спеціально уповноважених органів, що мають компетенцію щодо соціального захисту, утворює Міністерство праці та соціальної політики України, функції якого визначені Положенням про Міністерство праці та соціальної політики України, затвердженим Указом Президента України від ЗО серпня 2000 р. №1035/2000 (з наступними змін, і доповн.). Мінпраці є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями Міністерства праці та соціальної політики України є участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у визначених сферах; забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права громадян на соціальний захист шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки, в тому числі державної допомоги малозабезпеченим громадянам, у разі втрати роботи, працездатності, досягнення пенсійного віку. Міністерство праці та соціальної політики України бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України; забезпечує здійснення моніторингу у сфері праці, зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення та соціального обслуговування; здійснює державний нагляд у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування та за додержанням вимог законодавства щодо призначення і виплати пенсій у солідарній системі; бере участь у розробленні державних соціальних стандартів і нормативів тощо.

Порівняльний аналіз цього Положення з попереднім (від 1 грудня 1997 р. № 1319) свідчить про значне звуження компетенції Міністерства у сфері соціального захисту. Основні повноваження його стосуються сфери зайнятості та застосування праці. Очевидно, доцільно ставити питання про повернення до попереднього становища і відокремлення Міністерства соціального захисту від Міністерства праці. Це дасть змогу значно підвищити ефективність управління сферою соціального захисту в Україні.

Органи місцевого самоврядування мають важливі повноваження у сфері соціального захисту населення: встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, багатодітним сім'ям, інвалідам з дитинства у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту, відведення земельних ділянок; організація малозабезпеченим громадянам похилого віку та інвалідам побутового обслуговування, безоплатного харчування; вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, малозабезпечених громадян. Крім власних повноважень місцеві Ради депутатів та їхні виконавчі органи здійснюють низку повноважень у сфері соціального захисту, делегованих їм державою (ст. 34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Значну роль у системі соціального захисту відіграють соціальні фонди, які поділяються на страхові і нестрахові соціальні фонди.

До страхових соціальних фондів належать: Фонд соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві.

Соціальні страхові фонди — це позабюджетні самостійні фінансові установи, некомерційні самоврядні організації. Грошові надходження фондів не перебувають у державній власності, не входять до складу державного та місцевих бюджетів і вилученню не підлягають. Кошти фондів формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, асигнувань з бюджету, доходів від інвестицій, добровільних внесків юридичних та фізичних осіб. Наймані працівники, особи, що забезпечують себе роботою самостійно, у тому числі підприємці, сплачують страхові внески до фондів. Тарифи внесків встановлюються у законодавчому порядку. Кошти фондів використовуються виключно у цільовому порядку, заборонено їх використання для комерційної діяльності.

До державних нестраховИх фондів передусім належить Пенсійний фонд України. Нині Пенсійний фонд України не є центральним органом виконавчої влади, бюджет Пенсійного фонду України затверджує Кабінет Міністрів України. Згідно із Законом "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" Пенсійний фонд України протягом п'яти років має бути перетворений у Пенсійний фонд, який набуде статусу неприбуткової самоврядної організації. Нестраховими державними фондами також є: Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення.

Організація безпосереднього надання пенсій та соціальної допомоги у різних її формах та видах здійснюється спеціальними відділами системи органів праці та соціального захисту, а також іншими установами. їхня діяльність врегульована спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема це:

— Типове положення про головне управління праці та соціального захисту населення обласної, Київської міської державної адміністрації і управління праці та соціального захисту населення Севастопольської міської державної адміністрації, Типове положення про управління праці та соціального захисту населення районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації — обидва затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2000 р. № 200092;

— Типове положення про центр нарахування і виплати допомог та здійснення контролю за правильністю призначення та виплати пенсій обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, затверджене наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 18 грудня 2000 р. № 34093;

— Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах, затверджене постановою правління Пенсійного фонду України від ЗО квітня 2002 р. № 8—2 (зі змін, і доп.);

— Типове положення (взірцеве) про територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян, Типове положення про відділ соціальної допомоги вдома, затверджені наказом Мінсоцзахисту України від 1 квітня 1997 р. № 44;

— Типове положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни і праці, Типове положення про дитячий будинок-інтернат, Типове положення про психоневрологічний інтернат — всі затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики від 29 грудня 2001 р. № 549;

— Положення про дитячий будинок сімейного типу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 р. № 564 та ін.

Особливу роль в організації здійснення і контролі за наданням державної соціальної допомоги покликані відігравати державні соціальні інспектори. Посади головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора введено до штату управління праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій. Згідно з Положенням про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1098, головний державний соціальний інспектор та державний соціальний інспектор наділені повноваженнями зі здійснення контролю за правильністю надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, державної допомоги сім'ям з дітьми, щомісячної грошової допомоги малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом І чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним, субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (далі — державна соціальна допомога), інших соціальних та компенсаційних виплат, цільовим використанням коштів державного бюджету, спрямованих на цю мету. Діяльність державних соціальних інспекторів координує головний державний соціальний інспектор відповідного управління (структурного підрозділу) праці та соціального захисту населення.

У сфері недержавного соціального забезпечення діють дві групи установ та закладів, які здійснюють недержавне пенсійне забезпечення і надають соціальні послуги.

Згідно із Законом України "Про недержавне пенсійне забезпечення" недержавними установами та закладами, котрі надають недержавне пенсійне забезпечення, є: недержавні пенсійні фонди; страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті; банківські установи, які уклали договори страхування про відкриття пенсійних депозитних рахунків; саморегулівні організації суб'єктів, які надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення; особи, які надають консультаційні та агентські послуги щодо недержавного пенсійного забезпечення.

1.7. Сучасний стан та реформування сфери соціального захисту в Україні: правові питання

В Україні, як і в інших постсоціалістичних країнах, що перейшли від адміністративної до ринкової економіки, ситуація у соціальній сфері залишається складною. Особливо це спостерігалося протягом перших десяти років незалежності. Найбільшими проблемами були і, не дивлячись на ознаки стабілізації, залишаються демографічна, становище в охороні здоров'я, зайнятості, пенсійному забезпеченні та забезпеченні соціальними допомогами.

Значно ускладнилися демографічні проблеми. Протягом останніх дванадцяти років населення України зменшилося майже на 4,5 млн. осіб. Якщо в 1990 р. населення України було більше 52 млн осіб, то за останнім переписом у грудні 2001 р. — 48 417 тис. осіб, на 1 червня 2003 р. — 47 812,9 тис., на 1 червня 2004 р. — 47 465,0 тис., на 1 грудня 2004 р. — 47 318,9 тис. жителів. Зросла смертність, зокрема серед людей працездатного віку. В середньому в Україні щороку помирає близько 300 тис. осіб. Так, протягом січня — листопада 2004 р. кількість населення зменшилась на 303,5 тис. осіб, внаслідок природного скорочення — 295,5 тис. осіб. У середньому українці живуть 66,5 року, в рейтингу країн за цим показником, складеним на основі статистичних даних ЦРУ США, Україна обіймає 147 місце.

Коефіцієнт народжуваності в Україні знизився з 1,9 до 1,1, а в містах — з 1,8 до 0,9 і є найнижчим у Європі. Водночас протягом останніх двох років спостерігається деяке скорочення числа померлих, зокрема порівняно з січнем — листопадом 2003 р. за аналогічний період у 2004 р. цей показник знизився на 7,4 тис. осіб (1,1 відсотка). Спостерігається також зростання рівня народжуваності, зокрема у 2004 p., порівнюючи з січнем — листопадом 2003 р. — на 5,0 відсотка. За повідомленням Міністерства охорони здоров'я України смертність вдвічі перевищує народжуваність в Україні.

За рівнем безробіття Україна тривалий час перевищувала середньоєвропейські показники і показники окремих країн з перехідною економікою. Найбільш гострою є ситуація в невеликих містах і населених пунктах, швидко зростає безробіття серед сільського населення. Різними залишаються показники і по регіонах країни.

За даними Світового банку, реальне безробіття в Україні у 1999 р. сягнуло ЗО %, а в деяких регіонах Західної України і Криму — 50 %97. Ці дані збігаються з даними, отриманими українськими експертами. Так, за даними Науково-дослідного центру зайнятості населення і ринку праці в 1998 р. "нерегламентований прибуток" отримували 6—8 млн. чол., або 20— 27 % працездатного населення. У 1996 р. у стані прихованого безробіття перебувало майже 3,4 млн. осіб.

Корисно зауважити, що показники безробіття визначаються двома способами. За методологією МОП, показник безробіття — це відносний показник, який характеризує ступінь нереалізованого пропонування робочої сили на ринку праці. Він визначається як відношення (у відсотках) чисельності безробітних віком 15—70 років до чисельності економічно активного населення зазначеного віку (зайняті та безробітні у визначенні МОП). Саме такий спосіб застосовується у світовій практиці, оскільки дозволяє з'ясувати реальний стан зайнятості. За таким показником рівень безробіття в Україні у березні 2003 р. становив 10,1 %, на 1 січня 2004 р. — 9,1, а за 9 місяців 2004 р. — 7,8 %98.

За другим способом, показник безробіття відображає частку осіб, які перебувають на обліку в державній службі зайнятості та мають статус безробітного, в загальній чисельності працездатного населення. За таким показником рівень безробіття в Україні у 2004 р. дорівнював 3,6 %". За оцінками Верховної Ради України і Міжнародної організації праці, безробітних в Україні сьогодні майже 2,5 млн осіб, переважна більшість з яких — жінки та молодь віком до 28 років. Середній розмір допомоги по безробіттю є низьким і не компенсує втраченого доходу, не забезпечує необхідного соціального захисту безробітних, що є однією з причин, через яку значна частина безробітних не реєструється у Центрах зайнятості.

Серйозною залишається проблема бідності. Політика лібералізації цін, розпочата в усіх постсоціалістичних країнах на початку реформи, призвела до миттєвого зростання інфляції, яке негативно позначилось на заробітній платі. Наводяться дані, які свідчать, що в Україні заробітна плата за період з 1990 по 1996 р. знизилась на 70 %. Особливо болісними виявилися наслідки найвищої у світі гіперінфляції, яка у 1992 р. досягла 10 256 % . Частина бідного населення із середньомісячним сукупним доходом нижче за прожитковий мінімум (342 грн.) у 2002 р. в середньому по Україні становила 83 % — майже 40 млн. осіб, а за межею бідності опинилася майже третина населення країни (28,3 %)101. Основну частину бідних (73,8 %) становлять сім'ї, в яких є діти до 18 років. З урахуванням значного майнового розшарування населення України, не дивлячись на те, що в цілому рівень життя зріс, рівень та глибина бідності протягом цього часу майже не змінилися, тобто це мало позначилося на рівні життя тих верств населення, які страждають від бідності і злиденності. Спостерігається навіть погіршення цих показників. Зокрема рівень бідності за І квартал 2003 р. становив 28,8 %, а за І квартал 2004 р. — 29,7 %102.

Значний прошарок бідних спостерігається серед працюючих. Заробітна плата багатьох працівників ще не забезпечує працівникові обсягів споживання необхідних матеріальних благ, достатніх для розширеного відтворення його фізичної та інтелектуальної здатності до праці та повсякденного життя. У 2002 р. більше 1 млн. працюючих у галузях економіки одержували заробітну плату, нижчу від законодавчо встановленого рівня. На початок 2004 р. майже половина працівників великих і середніх підприємств отримували заробітну плату, нижчу за прожитковий мінімум для працездатної особи (365 грн.)103.

Тривалий час не вирішувалася проблема своєчасності та повноти виплати заробітної плати. Станом на 1 січня 2003 р. заборгованість із заробітної плати становила 2,323 млн. грн.., а кількість працівників, яким вчасно не було виплачено заробітної плати — 2 млн. 155 тис. осіб. Не зважаючи на значні зусилля заборгованість із виплати заробітної плати станом на 1 жовтня 2004 р. становила більше 1 млрд. грн. Щоправда до кінця 2004 р. значною мірою вдалося розв'язати цю проблему. Державний комітет статистки повідомляє, що сума невиплаченої зарплати з урахуванням економічно активних підприємств, суб'єктів господарювання, щодо яких реалізовуються процедури відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом на 1 лютого 2005 р. становила 1225,6 млн. грн.

Не забезпечується конституційна гарантія щодо надання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. При наданні медичної допомоги фактично вимагається придбання за кошт хворого ліків та інших медичних матеріалів. Частка бюджетних асигнувань у 2003 р. на охорону здоров'я становила менше 3 %, що є одним із найнижчих показників серед країн Європи. Водночас державні, національні програми та комплексні заходи в 2002 р. з державного бюджету у сфері охорони здоров'я було профінансовано лише на 42,1 % . Видатки на охорону здоров'я з державного бюджету на 2004 р. становлять 3,1 %, тоді як за міжнародними стандартами має бути не менше 6 % 104. За показниками витрат на охорону здоров'я в розрахунку на одного жителя Україна займала у 2004 р. 111-те місце серед 190 країн світу.

8 вересня 2004 р. Світовий банк опублікував доповідь "Бізнес у 2005 році: усунення перепон для росту". Об'єктом аналізу стали 145 країн, у тому числі й Україна, у котрих порівнювалися законодавство та економічні реформи, що провадяться. У доповіді наведено таблицю, у якій серед іншого відображено розмір валового продукту на душу населення. Такий показник дорівнює у США 37 610, в Данії — 33 750, у Великобританії — 28 350, у Канаді — 23 930, Польщі — 5270, Словенії — 4920, в Російській Федерації — 2610, в Україні — 970 дол. США.

За індексом людського розвитку ООН, головними компонентами якого є очікувана тривалість життя, рівень освіти, добробуту населення, Україна, яка десять років тому займала серед 173 країн світу сорок п'яту позицію, опустилася на сто другу позицію.

Таким чином, в Україні об'єктивно склалася ситуація, за якої проблеми соціального захисту висуваються у число життєво важливих для національної безпеки держави.

У сфері соціального захисту України відбувається реформа, основні положення якої передбачені Концепцією соціального забезпечення населення України, схваленою Верховною Радою України 21 грудня 1993 p., Основними напрямами соціальної політики на 1997—2000 роки на період до 2004 року, затвердженими Указами Президента України; Основними напрямами реформування пенсійного забезпечення в Україні, схваленими Указом Президента України від 13 квітня 1998 p.; Стратегією подолання бідності, затвердженою Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637/2001 та ін. Основні завдання та напрями реформи соціальної політики містяться також у посланнях Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття", розділ "Стратегія економічної та соціальної політики на 2000—2004 pp.", "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002—2011 роки". Багато з програмних положень вже реалізовано шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, які впроваджуються в юридичну практику держави.

Найбільші за суспільним значенням реформи соціального страхування, пенсійної системи та реформування у системі надання пільг населенню України.

Реформування соціального страхування вже висвітлювалося у розділі І. Тут слід додати, що тривалий час в Україні обговорюється питання про запровадження єдиного соціального внеску, а також про прийняття закону про медичне страхування. Ці питання пов'язані між собою. Без прийняття закону про загальнообов'язкове державне медичне страхування система соціального страхування не буде завершеною, отже, не може бути оптимально вирішене питання про єдиний соціальний внесок, його розподіл та управління цією справою. Що ж стосується медичного страхування, проблема полягає в тому, на яких концептуальних засадах воно має упроваджуватися — на засадах загальнообов'язкового державного соціального страхування, яке, у свою чергу, є однією з основних організаційно-правових форм системи соціального захисту в державі, загальнодержавної обов'язковості та державного гарантування, чи на цивільних засадах, які характеризуються рівністю та диспозитивністю. Ця суперечка є однією з основних, через яку згаданий закон тривалий час не може набрати необхідну кількість голосів у Верховній Раді України. Правові проблеми медичного страхування вимагають спеціального розгляду.

Пенсійна реформа в Україні є основною у сфері соціального захисту, оскільки зачіпає практично все населення. До 1 січня 2004 р. в Україні діяла повністю державна система пенсійного забезпечення, яка в основі своїй мала базовий Закон України "Про пенсійне забезпечення", ухвалений Верховною Радою України 5 листопада 1991 р.

Серед недоліків раніше чинної пенсійної системи фахівці називали невиправдану значну диференціацію (пільговість), яка проявлялася в особливих умовах пенсійного забезпечення для значної кількості категорій населення. Ці умови стосувалися зниження пенсійного віку, зменшення тривалості трудового стажу, підвищення граничного розміру пенсій. Такі пільгові умови призвели до того, що розміри призначених пенсій були у 10—15 разів вищі за ті, що призначалися за основним Законом. Таким чином порушувався принцип соціальної справедливості. При цьому спостерігалося зростання числа пенсіонерів, які мали право на дострокове призначення пенсії. Якщо у 1971 р. достроково було надано пенсію 7 % пенсіонерів, у 1990 р. — 15, то у 1997 р. ця цифра становила 28 %.

Пенсійна система в Україні не забезпечувала необхідний розмір пенсій. З 1 липня 2003 р. було встановлено мінімальну пенсію за віком — 50 грн. Згідно із Законом України "Про пенсійне забезпечення" від 5 липня 1991 р. діяло загальне правило, що пенсія за віком не може перевищувати розміру трьох мінімальних пенсій, отже, максимальна пенсія за віком дорівнювала 150 грн. (більше 28 дол.). Таким чином, навіть максимальна трудова пенсія не досягала не лише прожиткового мінімуму, а й межі злиденності — за міжнародними стандартами — 1 долар в день на особу. Розмір середньої пенсії у 2002 р. становив 40 % прожиткового мінімуму для непрацездатних. Розмір соціальної пенсії, що призначалася непрацездатним особам, які не мали права на трудову пенсію за Законом України "Про пенсійне забезпечення", становив 17 грн. 70 коп. Це свідчило, що український "соціал" становив лише З дол. і 32 центи на місяць.

Таким чином, необхідність проведення пенсійної реформи стала нагальною проблемою.

Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. було передбачено у системі соціального страхування його окремий вид — пенсійне страхування. Тривалий час законопроекти про пенсійне страхування розроблялися й обговорювалися у Верховній Раді України. Зрештою з'ясувалося, що найбільш радикальні пропозиції щодо збільшення пенсійного віку та відміни пенсійних пільг не знайдуть підтримки.

9 липня 2003 р. Верховна Рада прийняла два пенсійних закони — "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про недержавне пенсійне забезпечення", — які мають докорінно змінити систему пенсійного забезпечення та привести її у відповідність до міжнародних стандартів і досвіду розвинених країн з ринковою економікою. Ці Закони набули чинності з 1 січня 2004 р.

Основні новели у реформуванні пенсійної системи України такі.

В Україні згаданими законами запроваджено нову пенсійну систему. Якщо за попереднім законодавством пенсія надходила з одного джерела і становила державну пенсію у вигляді твердого відсотка заробітку залежно від стажу роботи, але, за загальним правилом, не більше 75 відсотків від середнього заробітку особи, то нова пенсійна система складається з трьох рівнів: перший рівень — солідарна система, другий рівень — накопичувальна система, третій рівень — система недержавного пенсійного забезпечення. Отже, пенсія особи має складатися з трьох частин, кошти для кожної структурної частини накопичуються, а виплати здійснюються за спеціальними умовами.

Суттєво посилено страхові засади нової пенсійної системи. Зокрема визначено механізм обчислення та сплати страхових внесків на пенсійне страхування. Замінено трудовий стаж на страховий стаж, який є однією з обов'язкових умов призначення пенсій за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням. При цьому страховим стажем визначено період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який щомісяця сплачені страхові внески в сумі, не меншій, ніж мінімальний страховий внесок (сума коштів, що визначається розрахунково як добуток мінімального розміру заробітної плати на розмір страхового внеску, встановлених Законом на день отримання заробітної плати (доходу). Визначено страхувальників, які мають сплачувати страхові внески за застрахованих осіб, у тому числі роботодавців усіх видів, військові частини та органи, що виплачують заробітну плату (винагороду), грошове забезпечення, допомогу, а також Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання України — для працюючих осіб, за яких роботодавець сплачує внески в сумі, меншій, ніж сума внеску із заробітку, який потерпілий мав до ушкодження здоров'я тощо.

Суттєво реформовано солідарну пенсійну систему. Зокрема встановлено новий механізм залежності розміру пенсії і тривалості страхового стажу та розміру заробітку. При цьому знято максимальне обмеження розміру пенсій.

Встановлено новий механізм обчислення страхового стажу із введенням коефіцієнта страхового стажу, при цьому величина оцінки одного року за період участі тільки у солідарній пенсійній системі є вищою, ніж за період участі в солідарній та накопичувальній пенсійних системах одночасно. Водночас не застосовується кратне обчислення страхового стажу (яке раніше застосовувалося при обчисленні трудового стажу у певних випадках).

Збережено раніше встановлений в Україні пенсійний вік — для чоловіків — 60 років, для жінок — 55 років. Визначено мінімальний страховий стаж, який дає право на призначення пенсії за віком у солідарній системі — п'ять років.

Встановлено мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 25, а у жінок — 20 років страхового стажу у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного Законом. Цим реалізовано конституційну гарантію, встановлену у ст. 46 Конституції України, — пенсії та соціальні виплати, які є основним джерелом існування особи, мають бути не менше прожиткового мінімуму.

Встановлено новий механізм обчислення заробітку для нарахування пенсії з урахуванням коефіцієнта заробітної плати, який враховує не тільки суму заробітної плати (доходу) особи, з якої сплачено страхові внески, а й середню заробітну плату працівників, зайнятих у галузях економіки України, за місяць, за який розраховується коефіцієнт заробітної плати. Визначено виплати (доходи), що враховуються в заробітну плату застрахованої особи для обчислення пенсії. До заробітної плати для обчислення пенсії враховуються суми виплат (доходу), з яких були фактично обчислені та сплачені страхові внески до Пенсійного фонду в межах встановленої законодавством максимальної величини заробітку, з якого сплачуються страхові внески. Ця величина становить з 1 червня 2003 р. — 2660 грн., азі січня 2005 р. — 4100 грн.

Новелою є те, що за новим законодавством пенсійна система включає тільки пенсійні виплати. Надбавки, підвищення і доплати до пенсій виведені із пенсійної системи у систему державної соціальної допомоги та додаткового соціального захисту із визначенням відповідних джерел (державний та комунальний бюджети або інші джерела). Такий підхід забезпечує можливість Пенсійному фонду України звільнитися від фінансування виплат, які не входять до його зобов'язань.

У загальному відсутні пільги щодо пенсійного забезпечення. Тимчасово збережено пільги окремим категоріям осіб на умовах раніше чинного законодавства.

Нова пенсійна система не передбачає виплати соціальних пенсій. Нині вони переведені у систему державної соціальної допомоги.

Одним із завдань пенсійної реформи була уніфікація умов призначення пенсій. Спочатку передбачалося регулювання пенсійних відносин за одним законом і загальними правилами. Однак ухвалити пенсійний закон у такій редакції і забезпечити єдині умови для призначення пенсії не вдалося.

На сьогодні відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні регулюються такими законами та підзаконними нормативно-правовими актами: законами України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", який є базовим для механізму обчислення розміру пенсій та страхового стажу (за деякими винятками), "Про недержавне пенсійне забезпечення", "Про державну службу", "Про Національний банк України", "Про дипломатичну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про прокуратуру", "Про статус народного депутата України", "Про статус суддів", "Про судову експертизу", "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів", "Про наукову та науково-технічну діяльність", Митним кодексом України, Положенням про помічника — консультанта народного депутата України. Також ще продовжує діяти Закон України "Про пенсійне забезпечення", котрий застосовується для обчислення трудового стажу, набутого до введення нового законодавства. Окрім того діють підзаконні нормативно-правові акти, які встановлюють порядки обчислення трудового стажу, вислуги років для окремих категорій осіб тощо.

Загальна кількість пенсіонерів, яка підпадає під дію цих законів, становить 13,8 млн. осіб, у тому числі за Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" виплачується пенсія 12,8 млн. осіб. Тобто близько 1 млн. пенсіонерів є одержувачами пенсій за іншими законами.

Слід зауважити, що пенсійна реформа триватиме кілька років. Поки що запрацювала на нових страхових засадах солідарна система. Але й вона ще не працює на повну страхову потужність. Тільки через п'ять років Пенсійний фонд України буде повністю перетворено в неприбуткову самоврядну організацію, яка набуде статусу страхового Пенсійного фонду. Передбачається поступове введення накопичувальної системи та недержавного пенсійного забезпечення.

Принципово новою ланкою для юридичної практики в Україні є накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді, та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом.

Накопичувальний пенсійний фонд — цільовий позабюджетний фонд, який створюється відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", акумулює страхові внески застрахованих осіб, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуються з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб, пенсійні активи якого використовуються для оплати договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, а у випадках, передбачених цим Законом, членам їхніх сімей чи спадкоємцям та на інші цілі, передбачені цим Законом. Згідно з Прикінцевими положеннями Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" усі норми, що стосуються Накопичувального фонду, діятимуть з дня набрання чинності законом про запровадження перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду. Тобто про це має бути ухвалено спеціальний закон.

Зауважимо, що ця ланка пенсійної системи включена в систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Водночас не всі громадяни зобов'язані скористатися нею. Щодо участі у накопичувальній системі законом встановлено:

1) нею зобов'язані скористатися чоловіки до 40 років, жінки — до 35 років;

2) мають право прийняти рішення про перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду протягом року — чоловіки віком від 40 до 50 та жінки віком від 35 до 45 років. Якщо вони цього не зробили, вони втрачають це право;

3) особи, старші 50 і 45 років брати участь у цій системі не будуть.

Особи, які братимуть участь у накопичувальній пенсійній системі, сплачуватимуть страхові внески до Накопичувального фонду. Законом встановлено, що максимальний розмір внеску до Накопичувального фонду не може перевищувати 7 % суми заробітку (доходу). Водночас особи, які не сплачують внески до Накопичувального фонду, повинні сплачувати їх до Пенсійного фонду. Розміри внесків мають встановлюватися Верховною Радою щорічно.

Прийняття закону про спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду здійснюється лише за умови економічного зростання країни протягом двох останніх років, а саме: якщо в кожному з них валовий внутрішній продукт зростав не менше ніж на 2 відсотки порівняно з попереднім роком. Перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду здійснюється в разі одночасного підвищення заробітної плати застрахованій особі та лише після виконання низки юридичних умов, однією з яких є забезпечення виплати пенсій у солідарній системі в розмірі, передбаченому частиною третьою ст. 46 Конституції України. Ця вимога вже виконана Законом України від 23 грудня 2004 р. № 2291.

Згідно зі ст. 9 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" за рахунок коштів Накопичувального фонду, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснюються такі пенсійні виплати:

1) довічна пенсія з установленим періодом;

2) довічна обумовлена пенсія;

3) довічна пенсія подружжя;

4) одноразова виплата.

Система недержавного пенсійного забезпечення — це складова системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб, крім випадків, передбачених законами, у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання учасниками недержавного пенсійного забезпечення додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат. Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 9 липня 2003 p. № 1057-IV визначив правові, економічні та організаційні засади недержавного пенсійного забезпечення в Україні та регулює правовідносини, пов'язані з цим видом діяльності.

Недержавні пенсійні фонди з'явилися в Україні на початку 90-х років минулого століття, але розвитку не отримали. Однією з причин була відсутність законодавчої бази. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України у доповіді про стан недержавного пенсійного забезпечення перед набранням чинності Законом України "Про недержавне пенсійне забезпечення" зазначила, що станом на грудень 2003 р. в Україні реально функціонувало 22 недержавних пенсійних фонди, що забезпечували додатковим недержавним пенсійним забезпеченням приблизно 31 тис. осіб. Обсяг залучених активів дорівнює 16 млн. грн. Схема їх використання виглядає так: залучені кошти розміщуються на депозитних рахунках (в одному чи кількох банках), а отримані відсотки розподіляються між учасниками НПФ пропорційно розміру їх внесків. Серед 22 діючих фондів виділялося 5 найбільших, діяльність яких охоплювала 90 % всього запровадженого додаткового пенсійного забезпечення. На початку 2004 р. спостерігалося зростання кількості учасників недержавних пенсійних фондів. Однією з причин такої тенденції, очевидно, було прийняття Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", згідно з яким найменш захищеними в плані майбутнього пенсійного забезпечення є саме особи у віці 45—50 років, яким до пенсії залишилось менше 10 років, тобто осіб, за рахунок яких збільшується кількість учасників існуючих недержавних пенсійних фондів. З іншого боку, цьому процесу сприяла інформаційна пропаганда соціальної реформи, зокрема реформи пенсійного забезпечення.

Згідно зі ст. 6 Закону "Про недержавне пенсійне забезпечення" встановлюються такі види недержавних пенсійних фондів: відкриті пенсійні фонди, корпоративні пенсійні фонди та професійні пенсійні фонди.

Недержавні пенсійні фонди створюються на підставі рішення засновників та не мають на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між засновниками. Недержавне пенсійне забезпечення має бути для пенсійних фондів винятковим видом діяльності, провадження іншої діяльності забороняється. Пенсійним фондам забороняється змінювати їх вид та найменування, зазначені у статуті пенсійного фонду, після реєстрації Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України.

Одною з позитивних рис нової пенсійної системи має бути ліквідація зрівнялівки, забезпечення принципу диференціації пенсій залежно від тривалості страхового (трудового) стажу і розміру заробітної плати, зняття обмежень щодо розміру пенсій. Частково ці положення були реалізовані при перерахунку пенсій згідно з новим юридичним механізмом. Але для основної маси пенсіонерів (більше 11 млн. громадян) значного підвищення пенсій не відбулося, їх пенсії не досягали прожиткового мінімуму.

Із запровадженням з 1 січня 2004 р. пенсійного страхування було перераховано пенсії 12,5 млн. пенсіонерам. При цьому 2,5 млн. осіб отримали підвищення пенсії у розмірі від 20 до 100 гривень, а близько 900 тис. осіб — від 100 до 1000 гривень. Решта пенсіонерів згідно із рішенням Кабінету Міністрів України отримала підвищення пенсії всього на 4,2 відсотка.

Протягом 2004 р. постановами Кабінету Міністрів України за рахунок доплат, підвищень, дотацій рівень пенсій підвищився. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2004 р. № 1215 шляхом призначення щомісячної державної адресної допомоги до пенсії (дотації) було фактично встановлено мінімальну пенсійну виплату на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатної особи — 284,69 грн. Таким чином було виконано забезпечення конституційної гарантії, передбаченої ст. 46 Конституції України, і 11,4 млн. пенсіонерам доведено мінімальну пенсію до прожиткового мінімуму. Водночас цей захід виявився недосконалим як з економічного, так і з юридичного боку. В котрий раз було застосовано принцип зрівнялівки, за якого знівельовано залежність розміру пенсії від тривалості страхового стажу і розміру заробітної плати. Внаслідок різкого збільшення грошових доходів різко підвищилися ціни на продовольчі товари, зріс рівень інфляції, який поглинув дотацію пенсіонера. В юридичному аспекті недоліком слід визнати те, що виконано це було актом підзаконного рівня — постановою Кабінету Міністрів України, в той час як це має бути встановлено законом. Окрім того, це має бути зроблено шляхом внесення змін до юридичного механізму обчислення розміру пенсій, а не шляхом призначення дотації. Соціальні допомоги, надбавки, пільги — це інструменти додаткового соціального захисту. Пенсійна ж система має довготривале призначення, вона має бути побудована за чіткими, незмінними критеріями, має виконувати забезпечувальну функцію. І Уряд України має виступати гарантом стабільності "правил гри" і дотримання цих положень, закріплених у Законі України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Зрештою Законом України від 23 грудня 2004 p. № 2291-IV було внесено зміни до ч. 1 ст. 28 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", якими встановлено мінімальний розмір пенсії за віком, за наявності у чоловіків 25, а у жінок — 20 років страхового стажу, у розмірі прожиткового мінімуму, встановленого законом, для осіб, які втратили працездатність. З 1 січня 2005 р. такий розмір становить 332 грн. Раніше мінімальний розмір пенсії за віком становив 20 % середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузях економіки України, за попередній рік.

Спеціальну пенсійну систему встановлено Законом України "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб" від 9 квітня 1992 р., до якого внесено чисельні зміни та доповнення. Цей Закон визначає умови, норми і порядок пенсійного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Управління державної охорони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи України, державної пожежної охорони, осіб начальницького складу податкової міліції та членів їх сімей, військовослужбовців колишніх Збройних Сил СРСР, органів державної безпеки і внутрішніх справ СРСР, Національної гвардії України та деяких інших категорій осіб.

Водночас правове регулювання спеціального соціального захисту як окрема ланка у системі соціального захисту в Україні є недосконалим. Зокрема не врівноважене пенсійне забезпечення із забезпеченням соціальними допомогами.

В Україні немає єдиного правового механізму призначення державної допомоги сім'ям з дітьми. Соціальний захист сімей з дітьми здійснюється за двома організаційно-правовими формами: через систему загальнообов'язкового державного соціального страхування і через державну соціальну допомогу. Це значно ускладнює застосування законодавства. Останніми роками систематично вносяться зміни у нормативно-правові акти, які регулюють умови надання державної допомоги сім'ям з дітьми. Зміни передусім спрямовані на збільшення розміру допомог. Згідно із законодавством допомога при народженні дитини становила подвійний розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць. З 1 січня 2006 р. ця допомога мала становити трикратний розмір прожиткового мінімуму. Однак Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 25 березня 2005 p. № 2505-IV передбачено збільшення одноразової виплати при народженні дитини в сумі, кратній 22,6 розміру прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років, встановленого на день народження дитини, з одноразовою виплатою у дев'ятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта — протягом наступних 12 місяців у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Ця норма набирає чинності з 1 квітня 2005 р.

Соціальна допомога по догляду за дитиною до 3-х років у 2003 р. становила 80 грн., з 1 травня 2004 р. — 91 грн., з 1 січня 2005 р. — 102 грн., з 1 лютого 2005 р. — 104,19 грн. Зрозуміло, що такі суми не можуть забезпечити мінімального харчування навіть однієї особи, не говорячи про те, що вони призначені для забезпечення матері і дитини. Про одяг, житло, оплату комунальних послуг взагалі не йдеться.

Тривалий час мали місце затримки із виплати призначених соціальних допомог. Так, наприклад, на початок 2004 р. мала місце заборгованість з державного бюджету на суму 350,7 млн. грн.. з щомісячних виплат компенсацій і допомог громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Станом на 1 грудня 2004 р. заборгованість було ліквідовано.

Не дивлячись на внесення чисельних змін до соціально-захисного законодавства, розміри державних соціальних виплат за своїми розмірами ще не здатні забезпечити відтворювальної функції людині і у цій частині не відповідають вимогам міжнародних стандартів.

Серед додаткових заходів соціального захисту переважне місце належить пільгам, які передбачено законодавством.

Пільга — це встановлений законодавством дозвіл на повне або часткове звільнення певних категорій осіб від виконання певних обов'язків, які встановлені для інших суб'єктів (категорії суб'єктів), або надання особі додаткових прав (додаткового змісту та обсягу права) у визначеній сфері, порівнюючи з правами (обсягом прав) інших осіб у такій сфері. Таким чином, пільги — це нерівність у правах. За допомогою пільг відбувається диференціація категорій осіб, яким надається особливий статус (професійний або соціальний). Пільги — це завжди покращання становища особи порівняно з іншими особами, що мають права у певній сфері (галузі). При цьому надання пільг одній категорії осіб тягне скорочення обсягу прав у інших категорій осіб. Особливо це проявляється, коли фінансування забезпечення прав у певній сфері відбувається з одного джерела, наприклад з державного або місцевого бюджетів, або за рахунок коштів відповідних роботодавців. Отже, існування пільг — складна проблема. Світова практика свідчить, що пільги можуть застосовуватися, але обсяги таких пільг мають бути оптимальними, їх критерії мають бути встановлені у законі, і при цьому має бути додержано принципу соціальної справедливості щодо забезпечення прав у цілому для населення або його частини.

За сферою суспільного життя пільги поділяються на трудові, податкові, транспортні, житлові, у сфері охорони здоров'я, освіти тощо. Залежно від тієї підстави, з якої пільги надаються певним категоріям осіб, пільги поділяються на професійні і соціальні.

В Україні пільги встановлені для певних категорій працівників у зв'язку з їх професійним статусом (народні депутати, депутати місцевих рад, військовослужбовці, працівники міліції, судді, прокурори, слідчі прокуратури та ін.) та у зв'язку з особливим соціальним статусом окремих категорій населення (ветерани війни, ветерани праці, ветерани органів внутрішніх справ та військової служби, інваліди тощо).

Соціальний статус особи — це встановлена законодавством сукупність прав та обов'язків особи у соціальній сфері. Пільги за соціальним статусом надаються особі, яка претерпіла особливі соціальні ризики, наприклад зазнала каліцтва (інвалідності), була учасником бойових дій, була піддана репресіям з політичних мотивів і реабілітована, зазнала техногенного або екологічного лиха тощо.

За офіційними даними, в Україні право на пільги мають близько 43 % населення, з них за соціальним статусом — 31, за професійною ознакою — 13,8 % економічно активного населення. Тільки за законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" пільги мають близько 7,5 мільйона громадян. Загальний обсяг пільг щороку потребує понад 29 млрд. гривень, що дорівнює річним видаткам усіх місцевих бюджетів України.

Наявність пільг за професійним статусом за міжнародною практикою вважається нонсенсом, оскільки презумується, що заробітна плата працівника будь-якої категорії має забезпечувати гідний рівень життя йому та членам його сім'ї і надавати можливість самостійно оплачувати усі необхідні житлові, побутові, медичні та інші послуги. Що стосується пільг за соціальним статусом, то такі пільги передбачаються у законодавстві зарубіжних країн. Водночас такі пільги існують, по-перше, як державна соціальна допомога, яка надається після перевірки ступеня нужденності особи, по-друге надаються у формі грошової допомоги (житлова допомога, допомога на оплату освітніх послуг, гранти на навчання, допомога на батьків-одинаків тощо), натуральної допомоги (забезпечення молоком та вітамінами дітей до 5 років і вагітних жінок, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом), субсидії (на проїзд у громадському транспорті, на житло) або відшкодування необхідних витрат (на медичне обслуговування, опалення житла для пенсіонерів) тощо.

Останніми роками урядом України було здійснено кілька спроб щодо переведення пільг у систему державної соціальної допомоги.

По-перше, постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2002 р. № 253 було затверджено Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню, якою передбачається здійснити поетапне переведення пільг і субсидій населенню на компенсаційні виплати у грошовій формі, а також введення мораторію на запровадження нових видів пільг або розширення категорій їх одержувачів. Однак мораторій не спрацював до останнього часу, особливо протягом 2004 р. було прийнято багато актів, в яких продовжували встановлювати нові пільги. Планувалося з 2005 р. почати поетапне запровадження заміни пільг на грошові виплати. Але з економічних і політичних причин зазначену Стратегію було скасовано. Триває робота над новою Концепцією забезпечення адресного надання пільг окремим категоріям громадян.

По-друге, у питанні щодо надання пільг за професійною ознакою в Законах України про Державний бюджет на відповідний рік фактично застосовано такий механізм:

1) встановлено правило, згідно з яким такі пільги надаються відповідними установами, де перебувають на службі такі працівники;

2) встановлено, що матеріальне забезпечення і пільги надаються у межах бюджетних асигнувань, які виділяються на утримання таких установ;

3) встановлено, що право на пільги мають лише ті працівники, грошові доходи котрих разом з грошовим еквівалентом пільг не перевищують певної межі, — у 2004 р. — прожиткового мінімуму, а у 2005 р. — податкової соціальної пільги. Тобто практично у такий спосіб надання соціальних пільг за професійною ознакою призупинено.

Конституційний Суд України прийняв низку рішень у справі щодо зупинення надання пільг у законах про державний бюджет на відповідний рік, це, зокрема, рішення: від 6 липня 1999 р. № 8-рп / 99 у справі щодо права на пільги; від 20 березня 2002 р. № 5-рп / 2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій; від 17 березня 2004 р. № 7-рп / 2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів); від 1 грудня 2004 р. (справа № 1-27/2004 про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій). Зазначеними рішеннями Конституційний Суд України визнав неконституційними норми законів, якими було зупинено надання пільг. Однак і нині чинний Закон України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" в редакції Закону України від 25 березня 2005 р. № 2505 у статтях 42 і 73 містять попередні неконституційні положення щодо пільг працівникам бюджетних установ.

Отже, проблема заміни пільг залишається актуальною. Слід враховувати ст. 22 Конституції України, яка забороняє скасування прав та обмеження їх змісту й обсягу при прийнятті нових нормативно-правових актів.

Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637/2001 затверджено Стратегію подолання бідності. Стратегічними напрямами у цій сфері визначено підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці; збільшення доходів від трудової діяльності; соціальне страхування як спосіб захисту особи від втрат доходу; запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг; соціальна підтримка осіб з обмеженими фізичними можливостями, сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування; поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення.

У сфері охорони здоров'я затверджено низку програмних документів, які передбачають її реформування, це, зокрема, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України та Національна програма "Репродуктивне здоров'я 2001—2005" затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 p.; Програма профілактики ВІЛ-інфекції / СНІДу на 2001—2003 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 р. № 790; Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002—2011 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України 9 січня 2002 р. тощо. З прийняттям Закону України "Про обов'язкове медичне страхування" має бути створено правову основу для забезпечення гарантованої медичної допомоги населенню. Всього станом на 1 вересня 2004 р. у сфері охорони здоров'я в Україні діє 17 цільових програм. Вони спрямовані на удосконалення первинної медичної допомоги на засадах сімейної медицини, відновлення належного рівня сільської медицини, упровадження нормативів медичної допомоги, створення юридичного механізму багатоканальності фінансування медичних послуг тощо.

У сучасному реформуванні та становищі відносин у сфері соціального захисту в Україні можна зазначити такі найбільш вагомі ознаки.

У процесі реформи має бути поступове звуження сфери впливу держави на процеси, які відбуватимуться в галузі соціального захисту. Разом з тим набудуть більшого використання механізми соціального партнерства на основі системи домовленостей між працедавцями і працівниками.

Відбувається процес роздержавлення соціального забезпечення шляхом перерозподілу соціальної і юридичної відповідальності за створення матеріальних джерел для таких цілей. Здійснюється перехід частки соціальних зобов'язань від держави до інших суб'єктів. Це проявляється у створенні фондів з кожного окремого виду соціального страхування, управління якими здійснюється на засадах трипартизму, де держава бере участь як рівноправна сторона поряд із представниками застрахованих працівників і роботодавців. Ця тенденція виявляється також у розвиткові недержавних закладів освіти, медичних закладів, недержавних пенсійних фондів тощо.

Водночас у державній сфері залишаються питання спеціального соціального захисту вразливих верств населення — дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, інвалідів, ветеранів війни та праці та деяких інших категорій. Поряд з тим, набувають розвитку державницькі заходи, скеровані на створення загальних умов для соціального розвитку і всебічного його стимулювання. Наслідком реалізації цього напрямку стало прийняття низки законів та підзаконних актів щодо визначення основ соціальної політики, розвитку молодіжної політики, соціальної сфери села, житлової політики тощо. Проте недоліком цих актів є декларативність і відсутність юридичного механізму реального здійснення таких заходів, відсутність юридичної відповідальності за недодержання зобов'язань.

**РОЗДІЛ 2. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.**

**2.1. Поняття і предмет права соціального захисту**

У радянській юридичній науці було визнано існування права соціального забезпечення як самостійної галузі права. Проте відбулося це лише наприкінці 70-х років і зрештою знайшло офіційне відображення у назві наукової спеціальності 12.00.05 — трудове право; право соціального забезпечення.

До 60-х років відносини щодо соціального забезпечення різних категорій трудящих регулювалися нормами кількох галузей права: робітників і службовців — трудовим правом, членів колгоспів — колгоспним правом, державних службовців — адміністративним правом.

Питання про самостійність права соціального забезпечення як галузі права вперше було обговорено на міжнародному симпозіумі з соціального забезпечення у Празі в 1966 p., де чехословацькі вчені Я. Клоушек, К. Пінц, І. Томеш та В. Вернайнер, а також радянський вчений B.C. Андреев проаналізували специфіку відносин щодо соціального забезпечення та особливості прийомів їх регулювання й дійшли висновку про самостійність цієї галузі права.

Така позиція знайшла підтримку в СССР з боку радянських вчених В.В. Караваева та А.В. Левшина. У подальшому B.C. Андреев провів ґрунтовні наукові дослідження у цій сфері, які знайшли своє оформлення у монографіях та підручниках з права соціального забезпечення в СРСР2. B.C. Андреев по праву вважається засновником вчення про право соціального забезпечення як самостійної галузі в системі радянського права.

Вагомий внесок у теорію цієї галузі права зробили такі вчені, як Е.І. Астрахан, В.А. Ачаркан, К.С. Батигін, І.В. Гущін, А.Д. Зай-кін, М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, М.І. Полупанов, В.А. Тарасова, В.Ш. Шайхатдінов таін. Усі вони наводили беззаперечні аргументи на користь існування самостійного предмета та метода права соціального забезпечення. Право соціального забезпечення визнано самостійною галуззю права у сучасних виданнях вчених Російської Федерації3 й широко досліджується у зарубіжній літературі провідними фахівцями у цій сфері — Денні Пітерсом (Левен, Бельгія), Джосом Бергманом (Тілбург), Ван Ландендонком (Левен), Ріхардом Паррі (Единбург), Берндом Шультом (Мюнхен), Ганкарло Пероне (Рим) та ін.

Однак за такої одностайності визнання галузі права як самостійної все ж було б перебільшенням сказати, що в науці було досягнуто одностайності щодо визначення поняття галузі та кола суспільних відносин, що складають її предмет. Можливо, частково ця невизначеність сприяла тому, що в СРСР і сучасній Росії так і не було прийнято єдиного закону про соціальне забезпечення.

Між вченими і сьогодні не досягнуто одностайності щодо кола юридичних норм, які б утворювали власне галузь права соціального забезпечення. Зокрема в літературі цілком обґрунтовано зазначають, що питання про поняття цієї галузі права в науці формулюється по-різному або взагалі не розглядається. Деякі автори, визначаючи поняття галузі, включають до нього перелік видів соціального забезпечення, фінансові джерела, а також інші приватні ознаки, що призводить до "розмивання" цього поняття і втрати галуззю чітких орієнтирів. Натомість М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова доходять висновку, що ця галузь права складається тільки з норм, які регулюють суспільні відносини у сфері соціального забезпечення, одним із суб'єктів яких виступає державний орган (або уповноважений державою), а другим — громадянин (іноземець, особа без громадянства), котрий реалізує конституційне право на соціальне забезпечення. Тільки ці норми, на думку авторів, мають ознаки, характерні для самостійної галузі права. Всі інші норми, що також регулюють відносини у сфері соціального забезпечення, автори відносять до інших галузей права — адміністративного, фінансового та ін.

Право соціального захисту — нова галузь національного права, яка перебуває на етапі становлення. Юридичною основою для визнання цієї галузі права є конституційні положення щодо прав громадян у сфері соціального захисту, а також нове законодавство України, яке регулює відносини у сфері соціального захисту. Складність значною мірою полягає в тому, що в Україні, як і переважно в інших державах світу, немає єдиного кодифікованого акта про соціальний захист населення. Водночас є велика кількість нормативно-правових актів, які регламентують окремі групи відносин у цій сфері.

Всі норми, які утворюють право соціального захисту, залежно від їх цільової спрямованості можна поділити на групи:

1) норми, що визначають сферу соціального захисту і загальні засади соціальної політики у цій сфері;

2) норми, що закріплюють коло соціальних ризиків як підстави для соціального захисту і передбачають умови і порядок безпосереднього надання соціальних виплат і послуг населенню й організаційно-правові форми, через які вони надаються;

3) норми про соціальні стандарти та державні гарантії їх забезпечення;

4) норми, якими визначаються зобов'язальні державні органи та установи, а також уповноважені недержавні суб'єкти у сфері соціального захисту, їх обов'язки, права і відповідальність;

5) норми про бюджетні призначення з Державного бюджету України за державною програмою "Соціальний захист та соціальне забезпечення", в тому числі норми щодо реалізації непрямих соціальних виплат при затвердженні та реалізації спеціальних цільових програм щодо додаткового соціального захисту; щодо обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам у вигляді субвенцій для використання на надання пільг та субсидій населенню; щодо встановлення на відповідний рік рівня забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державних соціальних допомог;

6) норми, які регламентують організацію спеціальних соціальних фондів (страхових і нестрахових) для надання соціальних виплат і соціальних послуг, а також порядок управління цими фондами і розподілу коштів для соціальних виплат;

7) норми, які регламентують порядок збирання коштів на соціальне забезпечення — розміри страхових соціальних внесків, додаткових фінансових заходів для наповнення бюджету фондів;

8) норми про організацію і порядок здійснення недержавного соціального забезпечення;

9) норми, які встановлюють засоби захисту права; відповідальність суб'єктів.

Не зважаючи на те, що за своїм характером це різні норми, вони мають системний характер, оскільки об'єднані тим, що регулюють суспільні відносини, які утворюють єдиний комплекс — сферу соціального захисту в Україні. Ядром цієї галузі права є норми, які встановлюють соціальні ризики та умови надання соціальних виплат і послуг громадянам.

У науковій літературі багато авторів підкреслювали тісний зв'язок відносин у сфері соціального забезпечення з нормами права, оскільки робився наголос на планово-розподільчому характері таких відносин. Значення правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального захисту справді важко переоцінити. Соціальний захист у державі здійснюється на підставі юридичних норм. На цьому варто особливо наголосити, адже в цій сфері не може бути здійснено жодного соціального надання без відповідного нормативного установлення. Таким чином, норми права суттєво впливають на формування суспільних відносин у сфері соціального захисту. Як правильно зауважує М.Л. Захаров, який багато років працює над правовими проблемами соціального забезпечення, "структура суспільних відносин, по суті, відтворює структуру соціального забезпечення як системи права". Цей висновок повною мірою стосується й права соціального захисту України.

Водночас важливо встановити об'єктивні критерії для побудови цієї галузі права. Пошуки об'єктивного критерію у предметі права соціального захисту мають не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дають змогу знайти об'єктивне обґрунтування побудови єдиного юридичного механізму забезпечення права людини на соціальний захист в Україні. Повне зведення галузі до залежності від юридичних норм фактично призводить до розуміння предмета цієї галузі права як системи правовідносин, а право на соціальний захист громадян ставить повністю у владно-розпорядчу волю держави. Це фактично ототожнювало б це право з юридичним (конституйованим) правом соціального захисту. Проте завдання, на нашу думку, вбачається у тому, щоб керуватися об'єктивно існуючими потребами людини в соціальному захисті й у такий спосіб виявити суспільні відносини, які повинні становити предмет права соціального захисту і які внаслідок своєї якісної своєрідності вимагають особливого правового врегулювання, таким чином об'єктивно зумовлюючи існування самостійної галузі права. Такий підхід дає змогу простежити зв'язок між суспільними відносинами до правового впливу і відносинами після їх правового врегулювання, тобто правовідносинами. Зрозуміло, що в реальному суспільному бутті відносини із соціального захисту переважно існують у формі правовідносин, проте не всі з них урегульовані правом або врегульовані належним чином. Слід узяти до уваги й те, що складні економічні умови перехідного до ринку періоду зумовлюють появу нових суспільних потреб у соціальному захисті. Крім того, необхідно відмежувати соціально-захисні відносини від інших суспільних відносин у соціальній сфері. З іншого боку, всі суспільні відносини в соціальній сфері об'єднують певні спільні риси, котрі зумовлюють необхідність узгодженого правового регулювання.

Ці завдання можуть бути реалізовані лише за умови дослідження предмета права соціального захисту.

Теорія права виробила певні узагальнюючі критерії, за якими всі правові норми об'єднуються у правові інститути, галузі права, інші структурні угруповання, які у взаємодії з іншими галузями права утворюють систему права. До таких критеріїв насамперед належить предмет правового регулювання — певна сфера однорідних суспільних відносин. Така сфера має визначатися об'єктивною необхідністю, потребами суспільного життя у їх правовому регулюванні. Крім того, професор С.С. Алексеев вважає, що основна функція галузей у правовій системі полягає в тому, щоб стосовно якісно особливого виду суспільних відносин забезпечити певний юридичний режим правового регулювання, під яким він розуміє особливу систему правового впливу, котра складається головним чином зі специфічних прийомів (методів) регулювання, принципів правового регулювання і наявності самостійної галузі законодавства. Головним у визначенні предмета галузі права є виявлення "ядра", яке саме й визначає своєрідність юридичного режиму.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної юридичної практики призводить до висновку, що правовстановчим критерієм для віднесення суспільних відносин до сфери соціального захисту є категорія соціального ризику. Суттю такої діяльності є намагання держави забезпечити матеріальні втрати особи та забезпечити у разі потреби її обслуговування, що спричинені не будь-якими причинами, а саме такими обставинами, котрі у світовій практиці були згруповані й отримали спеціальний термін на їх позначення — "соціальні ризики".

М.Л. Захаров поклав в основу галузі права соціального забезпечення розподільчі відносини. На нашу думку, це б обмежувало предмет права соціального захисту, необхідно передусім встановити узагальнюючу основу цієї галузі права. Як ми обґрунтовували у попередніх розділах, такою основою є соціальні ризики. Крім того, слід урахувати, що предмет цієї галузі утворює комплекс суспільних відносин, який характеризується системним характером, вихоплена якась одна частина цих відносин, якою б важливою вона не була, — не створює предмета для галузі права. Отже, це не лише розподільчі, а й накопичувальні відносини та ряд інших.

З урахуванням сучасних трансформацій у розумінні соціального захисту, а також реальних державницьких заходів щодо соціального захисту вважаємо, що предметом права соціального захисту є комплекс суспільних відносин, у яких реалізуються заходи держави щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків.

Відносини в складі предмета права соціального захисту можуть бути класифіковані за різними критеріями:

1) залежно від ступеня обов'язковості та форми власності, на основі якої здійснюється соціальний захист, — відносини у сфері державного і недержавного соціального захисту;

2) залежно від ступеня поширеності загальних умов та обсягу соціальних виплат і послуг — відносини у сфері загального, спеціального і додаткового соціального захисту;

3) залежно від цільової спрямованості соціально-захисних заходів — відносини щодо прямих (безпосередніх) соціальних виплат та послуг, спрямованих на окрему фізичну особу, і відносини щодо непрямих соціально-захисних заходів, у зв'язку з реалізацією різноманітних соціальних програм, спрямованих на відповідні соціально-вразливі групи (категорії) населення;

4) залежно від організаційно-правової форми розрізняються відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування; державної соціальної допомоги; державного соціального забезпечення за рахунок бюджетних коштів (спеціальний соціальний захист); додаткового соціального захисту окремих категорій осіб;

5) залежно від суб'єктного складу — відносини між громадянином і органом (закладом) соціального захисту і відносини між юридичними особами (державними і недержавними) з приводу організації і забезпечення діяльності системи соціального захисту;

6) залежно від об'єкта відносин (виду матеріального забезпечення) виділяються відносини: пенсійні; з приводу забезпечення грошовими соціальними допомогами; з приводу забезпечення матеріальною допомогою; з приводу надання соціальних послуг; забезпечення соціальними пільгами; забезпечення лікарською допомогою тощо;

7) за змістом усі відносини в предметі права соціального забезпечення поділяються на матеріальні, розподільчі, організаційно-розпорядчі, фінансові, процедурні та процесуальні.

Основними є матеріальні (регулятивні) відносини, в яких реалізуються права та обов'язки суб'єктів стосовно конкретного виду соціального захисту. Всі інші відносини мають обслуговуючий характер стосовно матеріальних відносин. Змістом матеріальних відносин є права та обов'язки сторін щодо надання певного виду соціальної виплати або соціальної послуги громадянину.

Тут доцільно звернути увагу на те, що у праві соціального захисту немає єдиного відношення, за допомогою якого особа одночасно реалізувала б своє право на кілька видів соціальних виплат чи послуг. Це комплекс відносин, які виникають за певних юридичних умов.

Значна частина відносин у сфері соціального забезпечення має фінансовий характер, вони пов'язані з визначенням розмірів страхових внесків, грошових виплат та допомог, джерелами їх фінансування тощо. Водночас ці відносини органічно включені в єдину систему соціально-захисних відносин.

Процедурні відносини виникають з приводу встановлення певних юридичних фактів між особою та певними суб'єктами: органами РАГСу з приводу підтвердження віку, перебування у шлюбі, родинних зв'язків; лікувальними установами з приводу встановлення факту непрацездатності; медико-експертними комісіями з приводу встановлення факту інвалідності, її причини та групи; відносини щодо оформлення та видачі свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування; щодо оформлення документів для призначення пенсії, соціальної допомоги, відшкодування шкоди, завданої нещасним випадком на виробництві тощо. Процедурні відносини також виникають з приводу винесення рішень про надання певного виду соціального забезпечення або відмови в такому наданні.

Процесуальні відносини виникають з приводу розгляду спорів у сфері соціального захисту. Спори вирішуються органами соціального захисту, а також судами. Слід зазначити, що в літературі дискутувалося питання про природу процесуальних відносин у сфері соціального забезпечення. Слід погодитися з О.Є. Мачульською, що відсутність процесуальних норм у праві соціального забезпечення слід вважати прогалиною в законодавстві. Разом з тим слід враховувати й те, що всі права, проголошені Конституцією України, забезпечені судовим захистом, у тому числі право на соціальний захист.

Окремо слід зупинитися на характеристиці відносин з приводу організації й фінансування медичної допомоги, а також надання медико-соціальної допомоги соціальними працівниками.

Міжнародні нормативні акти передбачають серед допомог за соціальним забезпеченням і медичну допомогу. Зокрема Європейський кодекс соціального забезпечення (Рада Європи, 1964 p., переглянутий у 1990 р.) передбачає у ст. 7, 8, 10 регламентування медичної допомоги та її обсяг, котрий має надаватися у випадку наявності в особи хворобливого стану. Тобто згідно з міжнародними актами надання медичної допомоги віднесено до єдиної системи соціальних допомог. Водночас слід зважати, що в цьому разі йдеться про окремий вид соціальної виплати (допомоги), розмір якої має враховувати певний набір медичних послуг.

B.C. Андреев вважав, що відносини, суб'єктами яких є державні медичні установи і громадяни і які складаються з приводу лікування захворювань громадян, їх профілактики і способів лікування, "поки що є складовою частиною галузі права соціального забезпечення", з розвитком законодавства такі відносини мають утворити самостійну галузь права — медичне право. Зваживши на таку думку, зазначимо, що Конституція України та Основи законодавства про охорону здоров'я передбачають право кожного в Україні на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. В державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безплатно. Водночас у ринкових умовах необхідно й медичне обслуговування перевести на страхову основу. В Російській Федерації 28 червня 1991 р. прийнято Закон "Про медичне страхування громадян у РСФРР" (з наступними змінами). В Україні передбачається прийняття Закону "Про обов'язкове соціальне медичне страхування".

У сфері надання медичної допомоги складається цілий комплекс правовідносин: суто медичних (лікувально-профілактичних), організаційних, фінансових тощо. Медична допомога має значну специфіку стосовно соціальної допомоги, адже вона пов'язана з безпосереднім впливом на здоров'я людини медичними засобами. Відносини, що виникають з приводу безпосереднього надання громадянам медичної допомоги з боку медичних працівників, на нашу думку, утворюють предмет такої галузі права, як медичне право, яке на сьогодні склалося як самостійна галузь права.

Що ж до відносин з приводу надання соціальної допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або доглядом за хворим членом сім'ї, медичного страхування, тобто організаційної та фінансової сторони надання медичної допомоги, а також надання медико-соціальної допомоги соціальними працівниками, то такі відносини, вважаємо, входять до предмета права соціального забезпечення. Зокрема Закон України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р. відносить до соціально-медичних послуг консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримки та охорони її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапію (ст. 5). Таким чином, та соціальна допомога, яка має елементи медичного обслуговування, зокрема забезпечення ліками відповідно до призначення лікаря, масаж, фізкультурні процедури і надається соціальними працівниками, зокрема у соціальних закладах інтернатного типу, належить до соціального захисту, така допомога є медико-соціальною допомогою, а відносини, що виникають з приводу такої допомоги, належать до предмета права соціального захисту.

У цілому соціальний захист має державно-правовий характер, головним зобов'язальним суб'єктом у цій справі є держава в особі уповноважених нею органів установ, організацій. Проте головною ознакою нової системи соціального захисту ринкового типу, що упроваджується в Україні, є визнання не лише обов'язку держави у цій справі, а й обов'язків самого громадянина щодо майбутнього соціального забезпечення, а також його роботодавця. Особа також має потурбуватися про свою старість з молодих років, беручи участь власними внесками у соціальному страхуванні, а також маючи право звернутися до приватних страхових фондів, щоб зробити відповідні заощадження на додаткову пенсію та соціальні допомоги.

Питання щодо належності відносин, які складаються у сфері недержавного соціального забезпечення, є дискусійними. Однозначне розв'язання його має практичне значення, оскільки з розвитком ринкових умов така форма набуває поширення. Недержавні соціально-забезпечувальні відносини виникають між особою та недержавними пенсійними фондами, банківськими установами, підприємствами, установами, організаціями, страховими організаціями щодо соціального страхового та нестрахового забезпечення соціальних ризиків, які виникають в особи. На думку О.Є. Мачульської, "суспільні відносини щодо розподілу коштів недержавних соціальних фондів (у тому числі профспілкових, кооперативних, благодійних та ін.) до предмета права соціального забезпечення не входять".

Такий погляд не видається нам обґрунтованим у сучасних умовах. Визначення на рівні закону трирівневої системи пенсійного забезпечення, одним з яких упроваджується недержавне пенсійне забезпечення, спонукає державу брати під жорсткий контроль діяльність недержавних пенсійних фондів. Вважаємо, що ця група відносин має комплексний характер і належить як до предмета права соціального захисту, так і до предмета інших галузей права — цивільного, адміністративного, фінансового.

Цивільно-правові особливості у правовому регулюванні цих відносин полягають: у додатковому характері недержавного соціального забезпечення, яке не може замінити собою систему державного соціального захисту; у непов'язаності такого забезпечення з державними соціальними стандартами, зокрема з прожитковим мінімумом, мінімальною пенсією тощо; у договірному характері встановлення прав та обов'язків сторін, а також розмірів та видів недержавного соціального забезпечення; у відсутності державного гарантування реалізації права громадянина на таке забезпечення.

Разом з тим ця група відносин має соціально-захисну спрямованість. Це виявляється у тому, що держава "розраховує" на такий додатковий вид страхування, як джерело отримання доходу непрацездатною особою, і спонукає громадян до активної правової поведінки щодо укладення договорів про недержавне пенсійне страхування; держава встановлює на законодавчому рівні загальні засади щодо такого регулювання; здійснює контроль та нагляд за діяльністю недержавних пенсійних фондів та інших соціальних установ і закладів, оскільки вони беруть участь у здійсненні свого роду публічної діяльності щодо забезпечення соціального захисту в державі. А така діяльність — справа державної ваги і не може цілком перетворитися на приватну справу. Слід враховувати й те, що отримання особою певного виду соціального забезпечення від недержавного фонду впливає на рівень її доходів, який має враховуватися при вирішенні питання про надання державної соціальної допомоги. Таким чином, основні засади у недержавному соціальному забезпеченні — це сфера права соціального захисту.

Усі зазначені відносини входять до предмета права соціального захисту, утворюють специфічний сплав, від'єднання будь-якого виду відносин позбавляє усю систему соціально-захисного змісту.

Розв'язання питання про предмет права соціального захисту значно полегшила б наявність єдиного закону, котрий врегульовував би всю систему відносин у сфері соціального захисту. В Україні такого акта немає. Немає такого комплексного акта й у переважній більшості зарубіжних держав, зокрема в Російській Федерації. Фахівці неодноразово звертали увагу на необхідність прийняття єдиного закону. Зокрема Е.Е. Мачульська обґрунтувала необхідність прийняття Кодексу соціального забезпечення Російської Федерації і запропонувала його примірну структуру.

По суті, єдиним актом, який цілком присвячений регулюванню відносин у цій сфері, є згадувана Концепція соціального забезпечення населення України 1993 р. Зрозуміло, що цей акт має програмний характер, не має юридичної сили нормативно-правового акта, прийнятий до прийняття Конституції України, яка закріпила право громадян на соціальний захист. Окрім того, Концепція не передбачає тієї системи державних заходів щодо соціального захисту населення та його окремих категорій, які поступово склалися в Україні і є чинними на сьогодні. Прийняття системних законодавчих актів щодо регулювання відносин у соціальній сфері є надзвичайно складним питанням. Очевидно, це зумовлено низкою чинників, серед яких відсутність загальновизнаної на національному рівні концепції соціальної держави, концепції забезпечення соціальних прав у цілому, де можна було б виділити місце і засоби забезпечення права на соціальний захист; множинність складових та багатоаспектність проблем соціальної сфери.

Нині відносини щодо соціального захисту регулюються значним числом нормативно-правових актів різної юридичної сили. Основні з цих актів вже були названі вище і розглядатимуться більш детально в наступних розділах. Слід враховувати й підвищений динамізм правового регулювання у цій сфері.

Норми права соціального захисту об'єднуються у певні структурні підрозділи, серед яких сьогодні найбільш виразно окреслюються дві його складові — загальнообов'язкове державне соціальне страхування і державна соціальна допомога.

Щодо назви галузі слід зупинитися на застосуванні термінів "захист" і "охорона". В юридичній літературі склалося в основному два напрями щодо змісту понять, які вкладаються у ці терміни. Одні автори вважають, що термін "захист" охоплює лише заходи, передбачені у законі, коли право особи порушено. Такого ж розуміння терміна "захист" дотримується й професор П.М. Рабінович, відомий фахівець з проблем прав людини. На його думку, термін "забезпечення прав і свобод людини" включає три елементи (напрями) державної діяльності щодо створення умов для здійснення прав і свобод людини:

1) сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій);

2) охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики порушень прав і свобод);

3) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності).

Автор вкладає у поняття "захист прав людини" лише діяльність щодо скоєних правопорушень і таким чином вважає його вужчим за змістом ніж "забезпечення". Зауважимо, що тут автор зосередив увагу саме на юридичній формі захисту, на процедурах та формалізованих рішеннях компетентних органів. Інші автори вважають, що термін "захист" є ширшим, ніж термін "охорона". На думку З.В. Макарової, "до поняття захисту прав входить й їх охорона, тому поняття захисту ширше поняття охорони". Ми поділяємо таку думку, оскільки стосовно сфери соціального захисту вона найбільш відповідає її суті.

Функціональне призначення системи соціального захисту — захист населення від соціальних ризиків. Такий захист включає всю систему організаційних, правових, економічних заходів держави. Ця система також включає процесуальний захист прав особи, коли її право на соціальний захист порушено. Слід врахувати й міжнародну, зарубіжну та вітчизняну юридичну практику щодо застосування та змісту терміно-поняття "захист прав людини", під яким розуміється комплекс усіх заходів такого захисту, у тому числі й процесуальних.

На підставі викладеного можна сформулювати таке визначення.

Право соціального захисту — це система юридичних норм, які регулюють відносини щодо організації, фінансування і надання матеріального забезпечення, матеріальної підтримки та соціальних послуг населенню для захисту від негативних наслідків соціальних ризиків.

**2.2. Метод права соціального захисту.**

Вчення про метод правового регулювання як другу необхідну ознаку відмежування галузей права в системі права пройшло певний шлях розвитку. Загальне визначення методу правового регулювання — сукупність прийомів, способів і засобів юридичного впливу на суспільні відносини.

Сучасний розвиток юридичної науки засвідчує поглиблений підхід до цієї проблеми, який виражається, по-перше, у розумінні методу вже як методів правового регулювання, серед яких визначаються два: централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), за якого регулювання згори донизу здійснюється на владно-імперативних засадах; децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), за якого правове регулювання визначається переважно знизу, на його хід і процес впливає активність учасників суспільних відносин, що регулюються. Такі методи визнаються первинними і виступають у різних варіаціях, сполученнях, як правило, з перевагою одного з них. У найбільш чистому вигляді такі первинні методи виявляються у публічному праві (централізоване регулювання — метод субординації) і в приватному, насамперед цивільному праві (децентралізоване регулювання — метод координації).

По-друге, було встановлено, що дія механізму правового регулювання окремої галузі права реалізується через особливі комплекси юридичних засобів, у яких концентрується юридична своєрідність галузі. Такі комплекси професор С.С. Алексеев назвав правовим режимом, який визначено як порядок регулювання, що відображається в різноманітному комплексі правових засобів, сполученні дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, що взаємодіють між собою, утворюють особливу спрямованість регулювання.

По-третє, звертається увага на таку якість правового регулювання, як рівень його напруження, інтенсивності, котрий відображається не лише у переважанні централізованих чи децентралізованих засад, а й у стані соціального середовища, масової поведінки, в охопленості правом даних правовідносин, У їх деталізованості, імперативності, жорсткості, насиченості. У зв'язку з цим можна виділити зони інтенсивного і неінтенсивного правового регулювання.

Урахування перелічених ознак, за висновком С.С. Алексеева, дає можливість побачити два основних типи регулювання — загальнодозволений ("дозволено все, крім забороненого законом") і дозвільний ("заборонено все, крім дозволеного законом"). А за висновком П.М. Рабіновича, слід виділяти загальнодозволений і спеціально дозволений (дозволено лише те, що прямо зазначено в законі). Остання думка видається такою, що найбільше відповідає засобам правового регулювання у сфері соціального захисту.

І ще одна обставина має бути з'ясована — щодо співвідношення, з одного боку, між задачами галузі права та принципами права, а з іншого — методами правового регулювання. Цей зв'язок слід розуміти так, що принципи права упроваджуються за допомогою методів правового регулювання. Таким чином, тільки за допомогою адекватних методів можна досягти бажаної системи соціального забезпечення ринкового типу. За допомогою методу правового регулювання держава здійснює переведення суспільних відносин у правовідносини, визначаючи коло суб'єктів таких правовідносин; встановлює у певний спосіб їхній правовий статус — суб'єктивні права та обов'язки, гарантії; визнає підстави виникнення прав та обов'язків; ступінь конкретності прав та обов'язків; встановлює процедури здійснення прав та обов'язків; визначає види санкцій за порушення встановлених правил.

У радянській науці метод права соціального забезпечення досліджувався в роботах таких вчених, як B.C. Андреева, К.С. Ба-тигіна, А.Д. Зайкіна, Р.І. Іванової, В.А. Тарасової. Основною ознакою методу такі вчені визначали аліментарний характер зобов'язань у відповідних правовідносинах. Р.І. Іванова визначає метод права соціального забезпечення як "метод соціально-аліментарних вимог і надань (рос. — притязаний и предоставлений)". Під "соціальною аліментарністю" Р.І. Іванова розуміє "спосіб надання державою або за її дорученням громадськими організаціями усіх видів соціального забезпечення і обслуговування на справедливій основі безоплатно, безеквівалентно, з врахуванням зв'язку з працею, але не у відповідь за нову зустрічну працю, в обсязі нормального рівня життя, що склався на даному етапі розвитку радянського суспільства, без застосування договірних засад, з фонду соціального забезпечення". Таке визначення вже не відповідає сучасному розвитку суспільних відносин у сфері соціального захисту в Україні, яке, відповідно до міжнародної юридичної практики, переводиться на ринкові засади.

Аліментарність як ознака методу права соціального забезпечення і в радянські часи заперечувалася вченими. І та обставина, що B.C. Андреев згодом відмовився від раніше застосовуваного ним терміна "аліментарність", обґрунтовуючи свою відмову тим, що термін зазнав критики з боку вчених, багато про що говорить. Нині тим більше немає підстав розглядати ознаку аліментарності як визначальну для всієї системи соціального захисту. Навпаки, основною формою стає загальнообов'язкове державне соціальне страхування, де визначальною є страхова (відплатна й еквівалентна) основа, а метод аліментарних соціальних надань застосовується лише в такій формі, як державна соціальна допомога.

Розглянемо послідовно ознаки методу сучасного правового регулювання відносин у сфері соціального захисту.

У цілому слід констатувати, що сфера соціального захисту належить до зони так званого інтенсивного правового регулювання, яке характеризуються деталізованістю, переважно імперативністю, жорсткістю. У цій сфері практично відсутні юридичні "пустоти", права і обов'язки суб'єктів "притиснені" одне до одного і пов'язані між собою.

Перше. В основі побудови юридичного механізму лежить спосіб сполучення соціального страхування і соціального надання. Цей спосіб спочатку мав політико-економічний характер, коли вперше в національному законодавстві заклав основи організаційної і фінансової системи соціального забезпечення і був сформульований у Концепції соціального забезпечення населення у 1993 р. Згодом він набув і належного юридичного значення, знайшовши закріплення у відповідному законодавстві — Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, законах України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням", а також у законодавчих актах щодо надання державної соціальної допомоги, зокрема: "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (в ред. Закону України від 23 березня 2001 р.). "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" та інших нормативно-правових актах.

У рамках солідарної пенсійної системи і соціального страхування інших видів соціальне забезпечення здійснюється за принципами солідарності й часткової відплатності. Солідарність поколінь виявляється в тому, що пенсії із солідарної системи і соціальні допомоги виплачуються за рахунок поточних надходжень, отже, сучасне працездатне населення своїми соціальними внесками утримує сучасних непрацездатних. Відплатність виявляється в тому, що розміри пенсій у рамках пенсійного страхування залежать від розміру заробітної плати і тривалості страхового стажу застрахованої особи. Водночас розмір заробітної плати визначається з урахуванням середньої заробітної плати працівників у галузях економіки України, за календарний рік, що передував року звернення за пенсією. Отже, повної еквівалентності не може бути. Окрім того, розмір пенсії чи соціальної допомоги фактично не залежить від розміру страхового внеску працівника чи роботодавця, а залежить лише від факту наявності страхування і фактусплати страхових внесків. Таким чином, у солідарній системі мають місце відплатність і часткова еквівалентність. Водночас із введенням накопичувальної пенсійної системи, за якої розмір цієї частини пенсії безпосередньо залежить від розміру сплачених внесків, вступає в дію й принцип повної еквівалентності та відплатності.

У свою чергу, система державної соціальної допомоги будується за принципом аліментарності. Соціальна допомога надається особі як соціальне надання, як соціальна підтримка за рахунок державного чи комунального (місцевого) бюджетів.

Друге. Законодавцем застосовується спеціально дозволений тип правового регулювання (дозволено лише те, що прямо передбачено нормою права), який поєднує дві юридичні конструкції — правомочність (шляхом встановлення у юридичній нормі суб'єктивного права особи) і позитивного зобов'язування (покладення обов'язку активного змісту). Зв'язок права та відповідного йому обов'язку має особливе значення для реалізації права особи на соціальний захист. М.М. Коркунов писав: "Право неодмінно передбачає відповідний обов'язок. Якщо немає відповідного обов'язку, буде просте дозволенНя, а не правомочність... Звісно, все, на що особа має право, дозволено; але не на все дозволене вона має право, а лише на те, можливість чого забезпечена установленням відповідного обов'язку".Суттєвим є те, що правомочність, як і позитивне зобов'язування, діють у комплексі норм, що встановлюють межі здійснення права й обов'язку. Так, згідно з Конституцією громадянин має право на матеріальне забезпечення по старості. Проте у законодавчих актах встановлено більш конкретні умови і порядок такого забезпечення: пенсійний вік, страховий стаж, розмір заробітку визначаються за певними правилами тощо.

Трете. Застосовується сполучення імперативного і диспозитивного способів правового регулювання, проте з перевагою саме імперативного способу.

На рівні закону визначається коло суб'єктів соціально-захисних правовідносин; право особи на соціальне забезпечення, державні гарантії для забезпечення цього права; обов'язкові страхові внески; перелік соціальних ризиків (страхових і не-страхових), умови надання соціальних послуг, їх види та розміри матеріального забезпечення; відповідальність сторін тощо. Такі норми не можуть бути змінені за угодою сторін. Це є свідченням імперативного способу правового регулювання.

Причому імператив встановлено не тільки на боці зобов'язальної сторони — органу соціального захисту, а й самих громадян, а також їх роботодавців, зокрема щодо сплати страхових внесків. Характерною рисою соціального захисту ринкового типу є те, що обидві сторони, як уповноважена, так і зобов'язана, несуть як права так і обов'язки у сфері соціального захисту, а у разі зловживання правом або неналежного виконання обов'язків притягуються до юридичної відповідальності. Слід звернути увагу на цілком нове вирішення питання щодо посилення відповідальності особи за належне виконання своїх обов'язків у соціальному страхуванні. Так, згідно зі ст. 27 Основ виплати та надання соціальних послуг, на які має право застрахована особа, може бути припинено: якщо страховий випадок стався внаслідок дії особи, за якої настає кримінальна відповідальність; якщо страховий випадок стався внаслідок умисної дії особи; внаслідок невиконання застрахованою особою своїх обов'язків щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування.

М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова цілком обґрунтовано вважають, що лише імперативним способом можна гарантувати відповідну міру споживання кожному при настанні певного соціального ризику, встановленого законом.

Поряд з імперативним методом застосовується й диспозитивний метод, проте зона його використання у чинному законодавстві не значна. Передусім диспозитивний метод виявляється в тому, що особа вільна у своєму бажанні застосувати своє право на соціальне забезпечення або не скористатися ним. Така можливість має здебільшого теоретичний аспект, адже на практиці громадяни завжди виявляють бажання реалізувати своє право на соціальний захист. Особа, яка має право на кілька видів пенсій, повинна обрати одну пенсію; жінка-мати має право вибору щодо використання передбаченої законодавством відпустки по догляду за дитиною повністю чи частково, це право може бути використано й членом сім'ї, який здійснює догляд, відповідно, за цей період особа отримує соціальну допомогу, яка зберігається й за умови роботи особи на умовах неповного робочого часу. Можна навести й деякі інші приклади, проте в системі, яка діяла до 1 січня 2004 p., вони настільки незначні порівняно з імперативними правоустановленнями, що не справляли жодного суттєвого впливу на правове регулювання у цій сфері.

Із започаткуванням недержавного соціального забезпечення диспозитивний метод у цій частині системи соціального захисту отримав вже інший статус, його роль значно зросла. Зокрема диспозитивний метод лежить в основі недержавного пенсійного страхування, що упроваджується Законом України "Про недержавне пенсійне забезпечення". Недержавне пенсійне забезпечення здійснюється за принципом добровільності на підставі укладення особою пенсійних контрактів з пенсійними фондами, договорів страхування довічної пенсії зі страховими організаціями, договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень тощо. Водночас і недержавне пенсійне забезпечення здійснюється за принципом законодавчого визначення його умов.

Четверте. Застосовується сполучення централізованого регулювання з муніципальним і локальним. Однією з тенденцій у соціально-захисній сфері є муніципалізація соціальної допомоги, про що вже зазначалося у попередніх розділах. Це виявляється в тому, що саме на муніципальному рівні провадяться обстеження домогосподарства і призначення соціальної допомоги або відмова в її наданні, а фінансування допомоги здійснюється шляхом надання субвенцій з державного бюджету України місцевим бюджетам. Поряд з тим у рамках недержавного пенсійного забезпечення як складової накопичувальної системи передбачається формування пенсійних фондів — відкритих, корпоративних, професійних, умови і порядок пенсійного забезпечення в котрих мають встановлюватися у пенсійних схемах, які затверджуються відповідним пенсійним фондом і підлягають Державній реєстрації.

П'яте. Правове становище учасників соціально-захисних правовідносин є особливим. Соціальний захист переважно здійснюється через зв'язок "індивід — держава" (фонди соціального страхування діють з дозволу держави і під її наглядом). Такий зв'язок зумовлює і специфічність правового становища учасників. Особливість полягає в тому, що суб'єкти хоча й перебувають під впливом централізованого методу, котрий завжди передбачає субординацію між суб'єктами, проте це особлива субординація: між сторонами не виникає відносин влади і підпорядкування. У цих відносинах субординація обмежується чіткою визначеністю суб'єкта, на якого покладено обов'язок щодо надання особі конкретного виду соціального забезпечення, поведінки сторін.

Суттєвим у зв'язку "індивід — держава" є положення п. З ст. 113 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", згідно з яким у разі виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду для фінансування виплати пенсій у солідарній системі (перевищення видатків над доходами, у тому числі з урахуванням резерву коштів Пенсійного фонду) у зв'язку зі спрямуванням частини страхових внесків до Накопичувального фонду такий дефіцит покривається за рахунок коштів державного бюджету.

У соціально-захисних правовідносинах права та обов'язки виникають переважно із закону і не можуть змінюватися за угодою сторін. Це — основне правило як для забезпечення через соціальне страхування, так і через систему державної соціальної допомоги. Водночас у системі недержавного соціального забезпечення права і обов'язки суб'єктів виникають із договору (наприклад, пенсійного контракту), укладеного в порядку, передбаченому законодавством.

У всіх випадках конкретний вид соціального забезпечення надається особі лише після її звернення із заявою і прийняття рішення компетентного органу про призначення пенсії, соціальної допомоги, послуги.

Законодавством передбачено заходи примусу і юридичну відповідальність за порушення законодавства у сфері соціального захисту. Посадові особи, винні у порушенні законодавства пропенсійне забезпечення, про надання державної соціальної допомоги несуть юридичну відповідальність. Роботодавці-страхувальники несуть відповідальність за шкоду, заподіяну застрахованим особам або страховикам внаслідок невиконання або неналежного виконання своїх обов'язків із загальнообов'язкового державного соціального страхування, відповідно до законодавства. Заклади охорони здоров'я, заклади професійної реабілітації і громадяни, які надають соціальні послуги застрахованим особам, несуть цивільно-правову відповідальність за шкоду, заподіяну застрахованим особам або страховикам внаслідок фальсифікації документів про обсяги та якість наданих послуг (ст. 28 Основ).

Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" передбачає відповідальність страхувальників, банків, організацій, що здійснюють виплату і доставку пенсій, та їх посадових осіб, а також Пенсійного фонду. Передбачено такий засіб забезпечення соціально-забезпечувальних зобов'язань як пеня, а також такі фінансові санкції, як штраф.

Таким чином, метод правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального захисту характеризується такими ознаками:

1) поєднанням загальнообов'язкового державного соціального страхування і державного соціального надання;

2) сполученням імперативного і диспозитивного способів правового регулювання з перевагою імперативного способу, а також централізованого, муніципального і локального правового регулювання;

3) застосуванням спеціально дозволеного типу правового регулювання (дозволено лише те, що прямо зазначено в законі), за якого право вимоги щодо надання соціального забезпечення належить фізичній особі, а обов'язок щодо надання певного соціального блага покладено на чітко визначених суб'єктів;

4) для виникнення соціально-захисних правовідносин необхідна наявність особливих юридичних фактів (юридичного складу), в основі якого — настання певного соціального ризику — події, котра, як правило, не залежить від волі особи (настання інвалідності, досягнення пенсійного віку, тимчасова втрата працездатності, безробіття тощо).

**2.3. Принципи права соціального захисту України.**

Принципи права — керівні засади, ідеї, які зумовлені об'єктивними закономірностями існування, рівнем розвитку суспільства і визначають зміст і спрямованість правового регулювання. Значення принципів права полягає в тому, що вони у стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси комплексу правових норм у конкретній сфері суспільних відносин.

У теорії права принципи права піддаються класифікації. В науковій літературі з теорії права виділяють соціально-економічні, політичні, ідеологічні, спеціально-юридичні, етичні принципи. Крім такої класифікації принципи права поділяють на різні групи залежно від того, чи поширюються вони на всю систему права (загальні), на групу галузей права (міжгалузеві); виділяють принципи, притаманні одній галузі права (галузеві), а також принципи, характерні для окремих правових інститутів (внутрігалузеві).

Для розуміння принципів права важливими є висновки теорії права, які розглядають людину як первинний (природний) критерій щодо права. В такому зв'язку право поділяють на природне і позитивне. Під природним правом розуміється сукупність прав та обов'язків, що випливають із самої природи людини як розумної і соціальної істоти. Позитивне право становить систему норм, які містять певні права та обов'язки, які виходять від держави і суспільства і закріплюються у нормативно-правових документах. При цьому всі правові системи тією чи іншою мірою ґрунтуються на природному праві, містять природно-правові засади.

A.M. Колодій, який дослідив проблему принципів права, виділяє загальнолюдські принципи права і принципи права юридичного. На його думку, в абсолютній більшості випадків кожний принцип права спочатку існує як загальносоціальний, а потім, за використання його юридичною практикою і осмислення юридичною наукою, як принцип правосвідомості, перетворюючись у результаті процесу правоутворення на принцип права. Такий висновок відповідає теорії принципів права соціального захисту.

Для виявлення принципів права соціального захисту особливе значення має усвідомлення існування загальносоціального права людини як явища, яке існувало раніше, ніж право юридичне, і навіть раніше, ніж існувала держава. Щодо сфери соціального захисту загальносоціальні принципи безпосередньо пов'язані із загальнолюдськими цінностями, з ідеалами добра, чуйності, гуманізму, справедливості. Принципи такого загальносоціального права, тобто такого, яке сформовано у надрах громадянського суспільства безпосередньо людьми, зумовленого природною свідомістю людей, їх життєвими потребами і незалежно від державницького впливу, виступають тим взірцем, засадами, згідно з якими має бути побудоване право юридичне, зокрема у сфері соціального захисту. Принципи гуманності, соціальної справедливості й солідарності (останньому надається особливе значення у новітніх міжнародних актах), пройшовши історичний шлях, були закріплені в юридичних нормах, що регулюють суспільні відносини у сфері надання різних видів соціального забезпечення людині як члену суспільства.

Праву соціального захисту як одній з галузей національного права притаманні принципи, спільні для усіх галузей права. До таких належать: закон системно-структурної організації права, відповідності об'єктивного і суб'єктивного права, внутрішньої несуперечності правової системи, верховенства права, верховенства закону стосовно нормативно-правових актів іншого порядку тощо.

Поряд із загальними виділяють міжгалузеві принципи, які охоплюють дві або більше галузей права, що близько пов'язані між собою. Право соціального захисту тісно пов'язане з іншими галузями права, за допомогою яких забезпечуються соціальні права людини, тому вони перебуваються у сфері дії міжгалузевих принципів, характерних для всього соціального права, за допомогою якого здійснюється забезпечення соціальних прав людини. До таких принципів належать: визнання і закріплення основних соціальних прав людини відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів; державна гарантованість здійснення цих прав та ін.

**2.3.2. Загальні (галузеві) принципи права соціального захисту.**

Принципи права соціального забезпечення досліджували в навчальній та спеціальній літературі такі вчені, як B.C. Андреев, І.В. Гущін, А.Н. Єгоров, Е.Е. Мачульська, М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова, Т.З. Гарасимів та ін.

Загальні (галузеві) принципи права соціального захисту як галузі права можна поділити на змістовні та формальні. Змістовні принципи формулюють загальні засади змісту права на соціальний захист. Формальні принципи відображають якість юридичного механізму забезпечення такого права.

До змістовних принципів належать такі:

— всезагальність соціального захисту;

— всебічність (універсальність) соціального захисту;

— рівність прав і можливостей та заборона дискримінації;

— диференціація умов та рівня соціального захисту;

— наукова та економічна обґрунтованість соціальних стандартів;

— незменшуваність змісту та обсягу соціальних виплат і послуг при прийнятті нових законів;

— державна гарантованість встановлених прав у сфері соціального захисту.

До формальних принципів можна віднести такі:

— збереження прав у галузі соціального захисту;

— захист законних сподівань;

— юридичної ясності;

— реальності проголошених прав;

— судового захисту права людини на соціальний захист.

Принцип всезагальності соціального захисту означає, що

право на соціальний захист мають не лише громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці, працівники-мігранти. Як уже зазначалося, в Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування встановлено як загальний принцип, що право на забезпечення за соціальним страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором Україні, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Такий принцип також встановлено в законах, які регламентують надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми (ч. 2 ст. 1 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми"). Згідно з Законом України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" кожна малозабезпечена сім'я, яка постійно проживає на території України і з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, має право на державну соціальну допомогу (ст. 1, 3 Закону).

Принцип всебічності (універсальності) соціального захисту розуміється як надання такого захисту у всіх випадках настання соціальних ризиків. За законодавством України визнаються і підлягають захисту всі соціальні ризики з тих, що визнаються такими у міжнародних правових актах, — хвороба, безробіття, досягнення пенсійного віку, інвалідність від загального захворювання, трудове каліцтво, професійна хвороба, материнство, необхідність догляду за малолітніми дітьми, втрата годувальника тощо. Ці соціальні ризики вважаються "традиційними" для всіх держав світу.

Окрім перелічених традиційних соціальних ризиків, у національному законодавстві також встановлені й інші підстави для соціального захисту, наприклад малозабезпеченість, наявність статусу ветерана війни, ветерана праці, потерпілого від Чорнобильської катастрофи та ін. Закон України "Про соціальні послуги" передбачає організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Законом сюди віднесено обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно (інвалідність, часткова втрата рухливої активності у зв'язку із старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи тощо).

Таким чином, законодавство України нині передбачає широке коло соціальних ризиків, за яких особа має право на відповідні соціальні виплати та послуги.

Принцип рівності прав і можливостей та заборона дискримінації. Згідно з Конституцією України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Ці конституційні засади є основою для визнання принципу рівності й у праві соціального захисту.

Слід розрізняти поняття рівність і рівноправність. Принцип рівності, згідно з яким всі члени суспільства повинні бути поставлені в однакові умови, був і залишається одним із найважливіших ідеалів справедливого суспільного устрою. У реальному житті об'єктивно люди неоднакові. Це зумовлене неоднаковими індивідуальними властивостями, здібностями, станом здоров'я, інтелектуальними можливостями кожної людини, різними умовами життя, матеріального становища, що спричиняє соціальну нерівність. Водночас принцип рівноправності, який означає рівність прав людини і громадянина, є одним із способів досягнення рівності. Для соціального захисту це має особливе значення, оскільки він спрямований на вирівнювання матеріального становища особи, що зазнала соціального ризику. Норми права соціального захисту переважно передбачають рівні права суб'єктів, які зазнали однакового ризику (безробіття, інвалідності тощо), на отримання однакового виду соціальної допомоги. Разом з тим пенсіонер, який має більший стаж роботи, повинен мати й більший розмір пенсії за віком. Інвалід І групи повинен мати більший розмір забезпечення, ніж інвалід III групи. Тобто глибина соціального ризику повинна мати й відповідно відображатись в обсязі соціального надання.

Заборона дискримінації як принцип права, а зокрема права соціального захисту, проголошений на міжнародному і національному рівнях. Конституція України у ст. 24 встановлює, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Стаття Е Європейської соціальної хартії (переглянутої) встановлює: "Здійснення прав, передбачених цією Хартією, забезпечується без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, стану здоров'я, належності до національних меншин, народження або інших обставин". Таким чином, Хартія забороняє будь-яку дискримінацію, що ґрунтується на перелічених мотивах, список котрих може бути розширений.

При дослідженні цього питання слід звернути увагу, що розрізняють пряму і непряму дискримінацію, а також слід розрізняти принцип недискримінації у законодавстві та при здісненні права.

Непряма дискримінація виявляється в тому, що деякі положення законодавства мають вигляд нейтральних за ознаками статі, належності до громадянства, місця проживання тощо, але насправді можуть містити непряму дискримінацію на етапі здійснення права. Так, іноземці можуть мати обмежений доступ до соціальних допомог, чоловіки можуть мати обмежений доступ до сімейних допомог у зв'язку з виконанням батьківських прав та обов'язків, а також сімейної функції тощо. В законодавстві встановлено загальне правило надання соціальних допомог, тоді як юридична практика свідчить, що особи, які проживають у сільській місцевості, мають обмежений доступ до таких допомог. Те саме стосовно надання медичної допомоги. Сільські жителі ніколи не мали і не мають рівного доступу до медичних послуг стосовно міських жителів.

Європейський комітет по соціальних правах Ради Європи висловив таке твердження: якщо одна й та сама норма, що однаково застосовується до різних груп населення, і, відповідно, видається нейтральною, а на практиці торкається однієї групи більше ніж іншої, — це слід розцінювати як свідчення непрямої дискримінації.

Зауважимо також, що нормативно-правові акти України у сфері соціального захисту, як правило, не містять норми про заборону дискримінації. А наявність такої норми — необхідна юридична передумова для судового захисту соціального права особи.

Принцип диференціації умов та рівня соціального захисту. Цей принцип полягає у встановленні особливих умов та рівня соціального захисту для окремих категорій населення. При цьому застосовуються різні критерії: віковий, залежно від статі, кількості дітей, виду суспільно корисної діяльності, тривалості трудового (страхового) стажу, розміру попереднього заробітку, проживання на особливих територіях, майнового становища тощо. Принцип диференціації дає змогу коригувати індивідуальну міру споживання з урахуванням зазначених критеріїв.

У праві соціального захисту застосовується досить широкий рівень диференціації. В аспекті юридичної техніки він виявляється: у встановленні винятків із загальних правил шляхом

передбачення спеціальних, як правило, підвищених, умов соціального захисту (це досить поширено в пенсійному забезпеченні); в наданні додаткових видів соціальних виплат та послуг; у встановленні підвищених розмірів пенсій та соціальних допомог; у встановленні пільг (житлових, житлово-побутових, транспортних, медичних тощо). Значною є диференціація стосовно надання пільг.

Сучасна реформа соціального захисту спрямована на значне скорочення диференціації і на встановлення єдиних умов соціального захисту для населення.

Принцип наукової та економічної обґрунтованості соціальних нормативів полягає в тому, що соціальні виплати, їх розмір мають відповідати потребам людини і задовольняти їх. Для реалізації цього принципу в Україні введено систему соціальних стандартів. Як уже зазначалося, як базовий соціальний стандарт визнано прожитковий мінімум. Закон України "Про прожитковий мінімум" від 15 липня 1999 р. № 966-XIV визначає прожитковий мінімум як вартісну величину достатнього для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. На 2004 р. встановлено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць 362,23 грн., а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення. Водночас розмір прожиткового мінімуму, який визначається Верховною Радою України на відповідний рік, поки що застосовується не для визнання права на допомогу, а лише для загальної оцінки рівня життя. В системі соціальної допомоги діє інший соціальний стандарт — рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який на 2003 р. становив 80 грн., а на 2004 р. цей розмір диференційовано залежно від категорій осіб. Цей розмір, а також розмір інших соціальних допомог, зокрема допомоги по догляду за дитиною до досягнення 3 років, не може задовольнити реальні життєві потреби людини, отже, не виконує тих завдань, для яких вони введені.

У зв'язку з цим реалізація принципу наукової та економічної обґрунтованості набуває особливої актуальності.

Принцип незменшуваності змісту та обсягу соціальних виплат та послуг при прийнятті нових законів випливає з конституційної норми ст. 22, яка проголошує, що права людини і громадянина, закріплені Конституцією, не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Водночас цей принцип досить часто порушується у законодавстві щодо соціального захисту. Як правило, при прийнятті закону України про Державний бюджет України на відповідний рік зупиняється дія значного числа законів у частині виплат із бюджету на соціальні потреби. При цьому не вносяться зміни до тих законів, які передбачають право на певні пільги або соціальні виплати. Один із таких випадків став предметом розгляду Конституційного Суду України за конституційними поданнями 55 народних депутатів України та інших суб'єктів. Конституційний Суд України своїм рішенням від 20 березня 2002 р. визнав неконституційними положення ст. 58 і 60 Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік", котрими було призупинено надання пільг та гарантій окремим категоріям працівників (пільги за професійною ознакою), що фінансуються з бюджетів усіх рівнів (справа пільг, компенсацій і гарантій). Не зважаючи на таке рішення, в законах України про Державний бюджет України на 2003 і на 2004 pp. знову було встановлено аналогічне обмеження прав громадян. Таке положення не може бути визнане законним.

Принцип державної гарантованості встановлених прав у сфері соціального захисту вимагає не лише його проголошення на рівні закону, а й створення реального юридичного механізму його здійснення. Має бути конкретно зазначено в нормі закону, у яких випадках і за яких умов держава бере на себе безпосереднє фінансування встановлених соціальних виплат. При цьому має бути визначено розмір покриття і конкретні зобов'язані суб'єкти (відповідні органи держави). Як позитивний приклад слід назвати п. З ст. 113 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", згідно з яким у разі виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду для фінансування виплати пенсій у солідарній системі (перевищення видатків над доходами, у тому числі з урахуванням резерву коштів

Пенсійного фонду) у зв'язку зі спрямуванням частини страхових внесків до Накопичувального фонду такий дефіцит покривається за рахунок коштів Державного бюджету України.

**2.3.3. Внутрігалузеві принципи права соціального захисту**

Внутрігалузеві принципи права стосуються певного структурного підрозділу галузі права. Зокрема право соціального захисту в основному функціонує у двох організаційно-правових формах — загальнообов'язкового державного соціального страхування і державної соціальної допомоги. Норми, які врегульовують ці відносини, об'єднуються у відносно відокремлені частини, кожна з яких має свої принципи права.

Зальнообов'язкове державне соціальне страхування характеризується такими принципами: законодавче визначення умов і порядку здійснення соціального страхування; обов'язковість страхування найманих працівників і самозайнятих осіб; багатоманітність видів соціальних виплат і послуг; поєднання солідарного і накопичувального методів при розподілі коштів соціального страхування; відповідність розміру пенсії і соціальної допомоги, які є основним джерелом існування для особи, рівневі прожиткового мінімуму, встановленого законом; державна гарантованість реалізації застрахованими особами своїх прав; цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Правове регулювання відносин з кожного виду соціального страхування має специфічні принципи, які закріплюються у відповідних законах. Зокрема до принципів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування належать такі: законодавчого визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; обов'язковості страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) та інших підставах, передбачених законодавством, а також деяких інших осіб; права на добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування осіб, які відповідно до Закону не підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню; заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію; рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат і виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків; диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу); солідарності та субсидування в солідарній системі тощо.

Державна соціальна допомога будується за принципами: законодавчого визначення умов і порядку надання соціальної допомоги; адресності; гуманності; доступності; законодавчого встановлення соціального стандарту "прожитковий мінімум" та визначення його рівня; залежності розміру соціальної допомоги від рівня нужденності особи; субсидіювання; безповоротності.

Законом України "Про соціальні послуги" від 19 березня 2003 р. встановлено такі принципи надання соціальних послуг: адресності та індивідуального підходу; доступності та відкритості; гуманності, комплексності; законності; соціальної справедливості; конфіденційності; дотримання стандартів якості при наданні соціальних послуг.

Окремим Законом передбачено загальні правові засади здійснення в Україні діяльності з поховання померлих. Така діяльність має відповідати таким принципам: гарантування державою належного поховання померлих; достойного ставлення до тіла померлих; поховання в установленому законодавством порядку з урахуванням волевиявлення померлого, вираженого особою при житті, а за його відсутності — з урахуванням побажань родичів; створення рівних умов для поховання без дискримінації; компенсації державою витрат, пов'язаних з похованням померлих, відповідно до закону; безоплатного виділення місця для поховання померлих (їхніх останків) чи урн із прахом померлих на кладовищі (у колумбарії); конфіденційності інформації про померлого.

У законодавстві України не визначено єдиних принципів стовно спеціального державного соціального забезпечення окремих категорій осіб, а також додаткового соціального захисту. Щоправда, такі принципи встановлюються в окремих законах стосовно соціального захисту конкретної категорії осіб.

Недержавне соціальне забезпечення в Україні ще не набуло належного поширення. На законодавчому рівні встановлено лише принципи недержавного пенсійного забезпечення. Зокрема Законом від 9 липня 2003 р. до названих принципів віднесено такі: законодавчого визначення умов недержавного пенсійного забезпечення; добровільності створення пенсійних фондів юридичними та фізичними особами; добровільної участі фізичних осіб у системі недержавного пенсійного забезпечення та вибору виду пенсійної виплати, крім випадків, передбачених цим Законом; добровільності прийняття роботодавцем рішення про здійснення пенсійних внесків на користь своїх працівників до системи недержавного пенсійного забезпечення; економічної заінтересованості роботодавця у здійсненні пенсійних внесків на користь своїх працівників до системи недержавного пенсійного забезпечення; неможливості необгрунтованої відмови роботодавця від здійснення пенсійних внесків до системи недержавного пенсійного забезпечення на користь своїх працівників, якщо роботодавець розпочав здійснення таких пенсійних внесків; рівноправності всіх учасників пенсійного фонду, які беруть участь в одній пенсійній схемі; розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів його засновників і роботодавців — платників пенсійного фонду, адміністратора, компаній з управління активами, страхових організацій з метою унеможливлення банкрутства пенсійного фонду; визначення розміру пенсійної виплати залежно від суми пенсійних коштів, облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду або застрахованої особи; гарантування фізичним особам реалізації прав, наданих їм цим Законом; цільового та ефективного використання пенсійних коштів; державного регулювання розміру тарифів на послуги, що надаються у системі недержавного пенсійного забезпечення; відповідальності суб'єктів системи недержавного пенсійного забезпечення за порушення норм, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами; державного регулювання діяльності з недержавного пенсійного забезпечення та нагляду за його здійсненням.

Слід враховувати, що не всі зазначені принципи реалізуються повною мірою, оскільки нині відбувається реформа всіх ланок соціального захисту. Принципи реформування встановлені у відповідних директивних документах, державних програмах тощо.

Урахування висновків теорії права дає змогу зробити висновок, що принципи права соціального захисту виражаються у таких нормах: принципи-аксіоми, (наприклад, юридичне визнання права кожної людини на соціальний захист, на медичну допомогу); принципи-дефініції (наприклад, встановлення змісту таких правових понять, як "соціальний захист", "соціальне страхування", "пенсія", "допомога" тощо); норми-принципи, які безпосередньо встановлюють вихідні положення у даній галузі/підгалузі, інституті права (солідарність при розподілі коштів з солідарної пенсійної реформи, заборона дискримінації, рівність тощо); норми-доктрини, які у сукупності проголошують і започатковують концептуальні теоретичні засади щодо розв'язання у певний організаційно-правовий спосіб проблем у сфері соціального захисту (норми Концепції соціального забезпечення населення України, Основних напрямів пенсійної реформи, соціальної політики тощо).

Формулювання принципів права соціального захисту набуло особливої гостроти у період реформ. Усі види норм, які відображають певні принципи правового регулювання у цій сфері, характеризуються спільними особливостями: не мають традиційної структури поділу на диспозицію, гіпотезу та санкцію; у більшості своїй (але не абсолютній) не породжують конкретних прав та обов'язків суб'єктів соціально-забезпечувальних правовідносин, проте їх роль важко переоцінити, оскільки вони виступають юридичною передумовою для обрання певної правової моделі законодавчого закріплення умов та порядку набуття права особи на конкретний вид соціального забезпечення. Науково обґрунтовані та чітко сформульовані принципи галузі права є одним із неодмінних факторів ефективності правового регулювання цієї галузі суспільних відносин.

**2.3.4. Загальні принципи права соціального захисту в міжнародно-правових актах.**

В умовах інтеграції України до міжнародного, зокрема європейського, співтовариства важливим видається врахування принципів права у галузі соціального захисту, встановлених міжнародними актами. Проблема застосування законодавцем і судами загальної юрисдикції загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів України все більше набуває практичного значення. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства (ч. 1 ст. 9 Конституції України). Частиною правової системи України є також міжнародні договори, укладені Українською РСР до проголошення незалежності України, стосовно яких Україна як держава — наступниця УРСР продовжує здійснювати міжнародні права і обов'язки. Україна також є правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, які не суперечать Конституції України та інтересам України. До ратифікованих міжнародних актів належать низка конвенцій Міжнародної організації праці, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, ухвалена Радою Європи та ратифікована Україною. Окрім того, Україна підписала і Європейську соціальну хартію, яку ще належить ратифікувати. Зазначені акти серед іншого містять і принципи у сфері соціального захисту.

Загальні принципи європейського права сформульовані актами органів Ради Європи та Європейського Союзу (постановами, директивами, регламентами, рішеннями). Особливого значення набувають принципи, що випливають з рішень та загальних принципів права, сформульованих Європейським судом з прав людини та Судом ЄС. Серед них слід виділити принципи: захисту основних прав людини; надання права на звернення до суду; юридичної ясності; захисту законних сподівань; недискримінації і рівності в поводженні, пропорційності, забезпечення процедурних прав. Зокрема важливе значення серед формальних принципів належить принципу юридичної ясності, якого слід дотримуватися при формулюванні правових норм. На жаль, Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", який має надзвичайно важливе значення, не відповідає цьому принципу. Закон перенасичений визначеннями економічного змісту, вміщує складні формули для розрахунку пенсії, страхового стажу, вирахування заробітку. Пересічному громадянину важко зрозуміти такі норми, осягнути рівень справедливості такого механізму, а це знижує ефективність його правозастосування.

Положення конвенцій МОП, які встановлюють принципи запровадження системи соціального забезпечення, здобули міжнародне визнання. Зокрема норми багатьох конвенцій виходять із принципу рівноправ'я. Цей принцип був основним у Конвенції МОП № 19 про рівноправність у галузі відшкодування при нещасних випадках (1925 p.), яка має найбільшу кількість ратифікацій. Принципом рівності пронизані положення Конвенцій № 118 про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення та № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення.

В умовах трудової міграції практичного значення набуває принцип збереження прав, що набуваються, та збереження вже набутих прав. Слід звернути увагу на те, що йдеться про два етапи збереження прав: перший — коли особа перебуває у стадії набуття соціального права (подання заяви; встановлення соціального ризику, якого особа зазнала; порядок визнання правовстановчих юридичних фактів; порядок призначення певного виду соціальної допомоги); другий — особі вже призначено певну соціальну виплату і необхідно забезпечити його збереження незалежно від зміни місця проживання, перебування на території іншої держави.

За законодавством різних країн умови та порядок набуття соціальних прав можуть суттєво відрізнятися, що зрештою може обмежувати соціальні права громадян. За умов відкритого суспільства, відкритих кордонів, зокрема в межах Європейського Союзу, де діє принцип свободи руху не тільки капіталу, а й товарів, послуг та осіб, громадяни набувають страховий стаж на території різних держав і це не повинно ущемлю-вати їхні пенсійні права. Першою конвенцією, яка дозволила підсумовувати різні періоди праці щодо пенсій по старості, втраті годувальника та по інвалідності, була Конвенція № 48 (1965 p.). Згодом була прийнята Конвенція № 157 про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення (прийнята 21 червня 1982 p.; набрала чинності 11 вересня 1986 p.), яка передбачає, що кожна держава-член прагне брати участь разом з будь-якою відповідною державою-членом у системі збереження прав, що набуваються в будь-якій галузі соціального забезпечення, з якої відповідна держава має чинне законодавство. Держави-члени можуть здійснювати свої зобов'язання шляхом укладення дво- або багатосторонніх договорів на взаємних умовах. Система збереження прав, що набуваються, передбачає перелік видів соціального забезпечення та категорії осіб, щодо яких вона застосовується; підсумовування періодів страхування — періодів сплати страхових внесків, роботи за наймом, професійної діяльності або проживання, залежно від випадку соціального ризику; адміністративну взаємодопомогу в оформленні документів заявникам. Подвійний облік одних і тих самих періодів страхування не допускається. Якщо законодавством різних країн передбачено надання одного виду допомоги з різним механізмом вирахування, передбачено право особи на призначення допомоги більш високого розміру.

Угодою про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (Угоду ратифіковано Законом № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 р.) визначено способи координації соціального забезпечення. Зокрема ст. 25 передбачено, що Сторони укладають угоди з тим, щоб: (І) прийняти, дотримуючись умов і порядку, що застосовуються в кожній державі-члені, положення, необхідні для координації систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і працюють на законних засадах на території держави-члена. Ці положення, зокрема, забезпечуватимуть, щоб: всі періоди страхування, праці або проживання таких робітників у різних державах-членах складалися разом з метою отримання пенсій за віком, у випадку інвалідності та смерті й з метою медичного обслуговування таких робітників; будь-які пенсії за віком, у випадку смерті, інвалідності у зв'язку з нещасним випадком на виробництві або професійного захворювання, за винятком спеціальних пільг, що не передбачають внесків до пенсійного фонду, вільно переводилися за курсом, який застосовується за законом дебітора — держави-члена або держав-членів; (II) прийняти, дотримуючись умов і порядку, що застосовується в Україні, положення, необхідні для надання робітникам, які є громадянами держави-члена і на законних засадах працюють в Україні, режиму, подібного до того, який визначений у другій частині пункту (І).

Збереження набутих прав як принцип права, спрямоване на усунення суперечностей при виплаті пенсій і допомог, пов'язаних із принципом територіальності, перебування або проживання особи поза територією держави, за законодавством якої такі допомоги були призначені. Будь-яка допомога, виплата якої була призупинена на тій підставі, що особа проживає на території не компетентної держави-члена, а іншої держави, відновлюється з дня набрання чинності цією Конвенцією для відповідної держави. Ця Конвенція поширюється на всі загальні та спеціальні системи соціального забезпечення, які фінансуються як за рахунок страхових внесків, так і на безвнесковій системі, за винятком спеціальних систем для жертв війни, соціальної та медичної допомоги.

Збереження набутих прав регламентується дво- та багатосторонніми угодами між державами, у яких передбачаються взаємні фінансові розрахунки. Так, якщо право на медичне обслуговування, допомоги по вагітності та пологах набуто на території однієї держави, а виплата провадиться на території іншої, перша держава відшкодовує другій стороні фактичні витрати, або витрати у межах встановлених сум. Для отримання допомоги по безробіттю провадиться підсумовування періодів виплати допомоги в кожній державі.

Україною укладено значне число міждержавних договорів про взаємне працевлаштування і соціальний захист громадян.

**2.4. Система права соціального захисту.**

Проблеми системи права соціального захисту, а також місця цієї галузі права в системі національного права — надзвичайно цікава і малодосліджена сфера. Не вимагає додаткового обґрунтування твердження, що в умовах сучасної реформи соціального захисту проблема системи галузі права, яка врегульовує суспільні відносини у цій сфері, має надзвичайно важливе значення. Адже тільки досконалий системний правовий механізм може забезпечити ефективний вплив на суспільні відносини.

Визначення системи права соціального захисту в Україні, як уже зазначалося, ускладнюється відсутністю єдиного законодавчого акта, у котрому вона була б встановлена. Водночас основні структурні частини цієї сфери передбачено в Концепції соціального забезпечення населення України 1993 р., яка не тільки окреслила загальну будову галузі, а й стала основою для реалізації її положень у подальшому законодавстві.

Система галузі права є одним з основних чинників, який у взаємозв'язку з іншими обумовлює ефективність галузі, забезпечує її структурну ясність, доцільність і економність, тобто здатність мінімумом правових норм врегулювати весь комплекс необхідних суспільних відносин.

Суспільні явища характеризуються системним характером. Ці проблеми досліджуються різними суспільними й технічними науками, які мають вагомі здобутки, корисні й для правознавства в цілому, й для права соціального захисту зокрема. Справді, за умови відсутності єдиного нормативно-правового акта вести розмову про системність у певній галузі права досить важко. Тому важливо визначитися в основних відправних положеннях, застосування яких дасть змогу з'ясувати ситуацію, і спромогтися виявити справді об'єктивно існуючі зв'язки між компонентами системи, її властивості та співвідношення між компонентами і системою як цілим. Ці відправні положення, як завжди, є поза правом, у реальному бутті, вони дають сенс юридичним конструкціям.

Система (від гр. sustema — складене з частин, з'єднане) — показник, який означає об'єкт, організований як цілісність. Серед значних здобутків щодо системних досліджень філософської науки та теорії систем звернемо увагу на деякі принципові положення, які, на наш погляд, можуть бути корисними для цілей нашого дослідження.

Перше — явище як система складається з елементів, які взаємно пов'язані. В дослідженнях з теорії систем Л. Берталанфі одним із перших дав визначення системи як "сукупності взаємопов'язаних елементів".

Друге — для того щоб бути системою, ці елементи мають бути не лише взаємопов'язані, а й утворювати певну сталу цілісність. За висновком філософа В.П. Кузьміна, "система являє собою певну множину взаємопов'язаних елементів, які утворюють сталу єдність і цілісність, що має інтеграційні властивості й закономірності".

Третє — ці елементи повинні взаємно сприяти отриманню певного позитивного результату. Висновок академіка П.К. Ано-хіна: "Системою можна назвати тільки такий комплекс довільно залучених компонентів, у котрих взаємодія і взаємовідношення набувають характеру взаємосприяння компонентів на отримання фіксованого корисного результату".

Четверте — слід розрізняти систему об'єкта і системний підхід у його пізнанні. Системний підхід виходить з того, що специфіка складного об'єкта (системи) не вичерпується особливостями елементів, що його утворюють, а корениться передусім у характері зв'язків і відносин між певними елементами.

Особливо важливим для дослідження системи нової галузі права, на наш погляд, є те, що при дослідженні системних об'єктів вчені виділяють актуальний і потенційний шар. Потенційний — це те, чого не вистачає в актуально існуючих уявленнях про певну цілісність. Це ті взаємозв'язки, які існують у дійсності, але ще не розкриті науковим знанням. Цей прошарок невидимий, але відчутний (рос. — осязаемый).

Отже, з врахуванням наведених положень зробимо спробу охарактеризувати систему права соціального захисту як галузь національного права.

Система права соціального захисту становить сукупність об'єктивно взаємопов'язаних правових інститутів і норм, які розташовані у певній структурній послідовності відповідно до специфіки суспільних відносин, що регулюються ними.

Структура (Structure.) — будова, розташування, сукупність внутрішніх якостей, внутрішня будова об'єкта. Структура — це спосіб зв'язку елементів у системі, котрий забезпечує її функціонування. Системно-структурний аналіз передбачає виявлення не лише структурних утворень у межах галузі, а » юридичну ієрархію їх взаємозв'язку (горизонтальні, вертикальні зв'язки) та ступінь пов'язаності елементів.

При аналізі системи права соціального захисту слід зважити на те, що хоча система права складається об'єктивно, проте, як влучно зауважив С.С. Алексеев, визнання об'єктивності структури права не означає її фатальності, незалежності від волі законодавця, активна правотворча діяльність якого впливає на структуру права і з часом приводить до цілеспрямованих перетворень у його тканині, структурі. У сфері соціального захисту воля законодавця має особливе значення, адже без конкретної юридичної норми не може бути здійснено жодної соціальної виплати і надано жодної соціальної послуги. Водночас при прийнятті нових законодавчих актів законодавець зв'язаний, принаймні має бути зв'язаним, конституційними засадами і попередньо ухваленими законами, в котрих вже закладено певну систему, певні принципи права.

Окрім того, зауважимо, що система галузі права може бути виявлена і встановлена за різними критеріями: функціональним, інституціональним, суб'єктним та ін. Зокрема при дослідженні системи окремих галузей права та правових інститутів структурно-функціональний критерій широко застосовується К.С. Вельским, В.О. Лучшим, С.В. Поленіною.

Як свідчить аналіз, у системі галузі права соціального захисту застосовуються одночасно всі згадані критерії систематизації правового матеріалу. Тут є й функціональній розподіл норм (за організаційно-правовими формами), й інституціональний (за правовими інститутами), і суб'єктний (законодавство про соціальний захист окремих категорій громадян).

Передусім важливо встановити галузь як цілісність і виявити ту "цеглину", яка є першоосновою, засновницею галузі права. Скористаємося для цього висновком визнаного фахівця з теорії систем академіка І.В. Блауберга: "Увесь пафос системних досліджень спрямований на пошуки системоутворюючих факторів, а не просто сукупності характеристик системних узагальнень". Правознавці професори В.М. Корельський і В.Д. Перевалов вважають, щоб пізнати та освоїти право як систему, необхідно виявити підставу побудови і диференціації правових норм.

Враховуючи пропозиції теоретиків права та застосовуючи генетичний підхід до норм права соціального захисту, можна встановити й первинний системоутворюючий критерій побудови галузі. Соціальний захист створений для захисту населення від негативних наслідків соціальних ризиків. Отже, вважаємо, норми, які закріплюють право громадян на матеріальне забезпечення у разі настання соціальних ризиків, а також всебічно

Право соціального захисту як галузь національного права України

регламентують соціальні ризики, — це і є його первинна основа, яка визначає загальну функціональну мету всієї системи права соціального захисту. Підкреслимо, первинною основою є не норми, які регламентують соціальні виплати, а норми, які встановлюють і закріплюють саме соціальні ризики, у зв'язку з настанням яких виникає право на соціальний захист. У соціальному ризикові як підставі для подальшого соціального захисту відображаються певні потреби людини, які, у свою чергу, визначають певний рівень матеріальних благ, необхідний для їх задоволення. В Конституції України і національному соціально-захисному законодавстві встановлено таку послідовність: право на соціальний захист — соціальні ризики — соціальні стандарти та їх державні гарантії — соціальні виплати і соціальні послуги та умови їх надання. Від повноти та якості такої регламентації, від об'єктивності відображення потреб людини у соціальних стандартах стосовно соціальних ризиків багато в чому залежить якість юридичного механізму здійснення права людини на соціальний захист в Україні, його реальність.

Узагалі галузь права соціального захисту виконує функцію захисту людини від соціальних ризиків. Це — загальна, стратегічна, основна функція.

Для її реалізації в основному використовуються дві під-функції — соціального забезпечення і соціальної підтримки. Соціальний захист здійснюється у певних організаційно-правових формах, серед котрих в Україні основними є загальнообов'язкове державне соціальне страхування і державна соціальна допомога. Норми, які врегульовують відносини у цих формах, здійснюють різні підфункції:

перша — соціального забезпечення з урахуванням зв'язку з працею, тривалістю страхового стажу, розміру заробітної плати,

друга — соціальної підтримки особи як члена суспільства без зв'язку з його участю у суспільному виробництві.

Друга форма не надає повного забезпечення, а лише полегшує подолання певної життєвої ситуації. Таким чином, має місце функціональний розподіл, який є визначальним, оскільки покладений державою в основу будови юридичного механізму загальної системи соціального захисту. Цей принцип був закріплений Концепцією соціального забезпечення населення і в подальшому вся реформа соціально-захисного законодавства здійснюється у напрямі "розведення" соціального страхування і державної соціальної допомоги. Крім того, з урахуванням чинного законодавства, можна виділити норми, які виконують функцію спеціального і додаткового (підвищеного) соціального захисту.

Таким чином, за функціональним критерієм норми галузі права соціального захисту об'єднуються у такі структурні частини:

1) загальні положення;

2) загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

3) державна соціальна допомога;

4) спеціальний соціальний захист;

5) додатковий соціальний захист окремих категорій осіб;

6) недержавне соціальне забезпечення.

Кожна з цих частин утворює відносно відокремлену підсистему у загальній системі права соціального захисту, а юридичні норми, що входять до її складу, об'єднуються в окремі правові інститути. Ці інститути є неоднорідними за значенням. Нині науковці виділяють за структурно-функціональним критерієм генеральні інститути, основні інститути, тубінститути та одноелементні інститути, а також міжгалузеві функціональні інститути. Усі названі інститути є й у структурі права соціального захисту. Зараз неможливо аналізувати інститути права соціального захисту у відриві від організаційно-правової форми, в рамках якої вони функціонують.

Загальні правові інститути містять нормативні положення, які стосуються галузі права в цілому. Загальні положення галузі містяться у нормах щодо визначення понятійного апарату права соціального захисту; права людини і громадянина на соціальний захист і гарантій його забезпечення; встановлення відповідного соціального статусу суб'єктів права на соціальний захист; визначення правового становища зобов'язальних установ та закладів, що здійснюють соціальний захист; встановлення переліку та змістовних ознак соціальних ризиків; форм і видів соціального захисту, умов і порядку їх надання; системи державних стандартів та їх гарантій у сфері соціального захисту; принципів та функцій цієї галузі права тощо.

Зазначена група правових норм однаковою мірою стосується як усієї галузі права соціального захисту, так і окремих її структурних частин, а відтак — це загальні положення права соціального забезпечення. Норми, котрі містять загальні положення галузі, особливого значення набувають у період прийняття нових актів, котрими закладається нова система галузі.

Норми загальнообов'язкового державного соціального страхування містяться в Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Законах України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та підзаконних актах, які конкретизують дію згаданих законів.

Для правового регулювання всіх названих видів страхування створено єдиний юридичний механізм, що ґрунтується на єдиних принципах права, єдиних методах. До таких принципів, зокрема, належать: обов'язковість страхування працюючих осіб; обов'язковий порядок сплати страхових внесків суб'єктами страхування, визначеними законом; обов'язковість надання соціального забезпечення (соціальних виплат) у разі настання страхового випадку, зазначеного у законі, та ін. Соціальне забезпечення з фондів соціального страхування надається лише застрахованим особам, а в певних випадках — членам їхніх сімей. Сукупність юридичних норм щодо соціального страхування має системний характер і утворює відносно самостійну підсистему у рамках галузі права соціального захисту, оскільки принципи соціального страхування не можуть застосовуватися і, згідно із законодавством не застосовуються до системи державної соціальної допомоги та недержавного соціального забезпечення.

Певні правові інститути загальні для всіх видів соціального страхування. Такими є правові інститути страхового стажу, Управління соціальними страховими фондами, нагляду і контролю за діяльністю страхових фондів. Такі інститути можна визначити як загальні правові інститути в рамках соціального страхування. Зауважимо, що ці інститути належать саме до цієї організаційно-правової форми і не належать до сфери державної соціальної допомоги.

У рамках загальнообов'язкового державного соціального страхування надаються соціальні виплати і соціальні послуги, порядок здійснення яких регламентується юридичними нормами, котрі, у свою чергу, об'єднуються у правові інститути. Серед них можна виділити генеральні правові інститути, які охоплюють правовим регулюванням значне коло суспільних відносин і включають більш дрібні структурні елементи. Норми, що врегульовують умови і порядок надання страхових пенсій у солідарній системі, утворюють генеральний інститут "пенсійного страхування і пенсійного забезпечення". Цей інститут включає такі одноелементні (прості) правові інститути, як "пенсія за віком", "пенсія по інвалідності від загального захворювання", "пенсія по інвалідності потерпілому", "пенсія у зв'язку з втратою годувальника". З введенням накопичувальної системи пенсійного страхування запрацює інститут довічних пенсій (довічна пенсія з установленим періодом, довічна обумовлена пенсія, довічна пенсія подружжя).

Згідно із законодавством у рамках кожного виду страхування передбачено виплату допомог. Норми, які регламентують таке надання, об'єднуються у генеральний правовий інститут страхових соціальних допомог (рос. пособий). Він включає кілька основних інститутів, субінститутів й одноелементних правових інститутів. Основні інститути на відміну від генеральних інститутів об'єднуються за більш однорідними правовими ознаками, мають вужчу спеціалізацію правового регулювання. Так, один з основних інститутів допомоги на поховання регламентує її надання у кількох видах соціального страхування: пенсійного страхування (на поховання померлого пенсіонера), страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання (допомога на поховання осіб, котрі померли внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання), страхування на випадок безробіття (допомога на поховання померлого безробітного). Разом з тим є такі види допомог, які належать лише до одного виду страхування, а норми, що регламентують їх надання, утворюють відповідний правовий інститут, наприклад інститут допомоги по безробіттю (страхування на випадок безробіття).

Усі згадані правові інститути входять до складу права загальнообов'язкового державного соціального страхування, яке демонструє тенденцію до утворення підгалузі права соціального захисту, характеризується страховою основою і специфічними принципами. З часом, за умови прийняття закону про медичне страхування та повного функціонування закону про пенсійне страхування, у тому числі й переведення Пенсійного фонду на страхову основу, цей процес буде завершено, і право соціального страхування утворюватиме відносно самостійну частину в системі права соціального захисту.

Державна соціальна допомога як структурна частина права соціального захисту включає основні правові інститути державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, державної допомоги сім'ям з дітьми, державної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, соціального обслуговування, медичної допомоги, стипендіального забезпечення учнів та студентів, житлових субсидій. Кожен з цих інститутів поділяється на субінститути. Наприклад, інститут державної допомоги сім'ям з дітьми складається із таких субінститутів: допомога у зв'язку із вагітністю та пологами, одноразова допомога при народженні дитини; допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та ін. Умови призначення допомог поза межами соціального страхування суттєво відрізняються, і уся система державної соціальної допомоги будується на інших принципах, ніж соціальне страхування.

Наступна структурна ланка — спеціальний соціальний захист стосується державного соціального забезпечення окремих категорій працівників за рахунок прямого фінансування з державного бюджету. Йдеться про спеціальні умови соціального захисту, передусім пенсійного забезпечення, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та деяких інших категорій осіб. У цій частині також є генеральний інститут пенсійного забезпечення, котрий включає інститути пенсії за вислугу років, пенсії по інвалідності, пенсії по втраті годувальника. Крім того, в рамках цієї частини передбачається й виплата допомог. Норми щодо надання допомог утворюють правовий інститут допомог, що включає допомогу при звільненні зі служби, допомогу на поховання. Сучасне правове регулювання соціального забезпечення згаданих категорій поки що не має належного системного характеру. Є гостра необхідність у системному врегулюванні цих відносин. Це стосується передусім необхідності визначення всіх умов спеціального соціального захисту на рівні єдиного закону.

Норми додаткового соціального захисту містяться у законах та інших нормативно-правових актах стосовно окремих категорій населення. Основним правовим інститутом тут є інститут соціальних пільг, які встановлюються залежно від професійного чи соціального стану особи. В межах галузі права соціального захисту мають регламентуватися лише пільги за соціальним статусом. Що ж до пільг за професійною ознакою, то вони регламентуються іншими галузями права — трудовим, адміністративним тощо.

Система спеціального і додаткового соціального захисту також включає фінансові норми про бюджетні призначення з Державного бюджету України за державною програмою "Соціальний захист та соціальне забезпечення" і норми щодо міжБюджетних трансфертів місцевим бюджетам; норми щодо встановлення на відповідний рік рівня забезпечення прожиткового мінімуму для призначення державних соціальних допомог. Сюди також належать норми, які регламентують конкретні заходи держави щодо підвищення зайнятості, соціальної підтримки молодих сімей, соціальних інвестицій для підтримки сільського населення, адаптації вивільнюваних категорій (закриття певних виробництв, скорочення чисельності тощо). Такі норми об'єднуються у комплексні міжгалузеві правові інститути, які утворюються на межі взаємодії права соціального захисту з іншими галузями права, зокрема фінансовим, адміністративним правом.

Правові інститути у сфері недержавного соціального забезпечення об'єднують норми, що містяться в законах України "Про недержавне пенсійне забезпечення" (9 липня 2003 р.) та "Про соціальні послуги" (19 червня 2003 p.), а також в інших нормативно-правових актах, які передбачають платні соціальні послуги різного виду. Ці правові інститути є комплексними і міжгалузевими — на межі взаємодії права соціального захисту, цивільного права, банківського права.

Таким чином, ми окреслили в цілому систему права соціального захисту, застосовуючи функціональний критерій.

Слід зауважити, що можуть бути застосовані й інші критерії для визначення системи права соціального захисту. В основу можуть бути покладені не форми забезпечення, а види соціальних ризиків або соціальних виплат і послуг. У науковій літературі при визначенні системи права соціального забезпечення радянського періоду переважно застосовувався інший підхід. Так, B.C. Андреев визначив систему права соціального забезпечення як науково обґрунтовану, об'єктивно існуючу послідовність зв'язку інститутів та норм права соціального забезпечення, які в цілому утворюють єдину галузь радянського права і поділяються на загальну та особливу частини. Поділ цієї галузі права на загальну й особливу частину тепер є поширеним серед науковців. У такому разі за критерій уособлення береться значення, яке має певна норма. Так, М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова пишуть: "Загальні норми закріплюють, як правило, основні принципові положення, що мають значення для всіх або більшості суспільних відносин, особливі норми регулюють конкретний вид відносин або ж окремі елементи відносин".

Тобто ці автори застосовують інший критерій — інституціональний, без зв'язку з функціональною залежністю. У принципі такий підхід теж може мати місце. Адже, як уже зазначалося, в науковій літературі вже склалася думка, що система права може бути встановлена за різними критеріями. За такого підходу система права соціального захисту складається із загальної та особливої частин. До загальної частини належать норми, які мають загальне значення, встановлюють право особи на соціальний захист; передбачають соціальні ризики, види соціальних виплат та послуг; організаційно-правові форми та умови їх надання; соціальні стандарти та їх державні гарантії тощо. До особливої частини належатимуть правові інститути, які об'єднують правові норми, що врегульовують види пенсій, соціальних допомог, соціальних послуг та умови і порядок їх надання. Очевидно, в навчальних цілях такий поділ найбільше підходить, оскільки він найбільш простий і доступний. Звичайно, це полегшує викладення матеріалу, але з наукового і практичного поглядів, на нашу думку, мало що пояснює. Адже кожна соціальна виплата "несе" в собі умови її призначення, які є загальними для певної організаційної форми, вона включена до певної підсистеми у загальній системі соціального захисту. Зараз, наприклад, взагалі виділити "пенсійне забезпечення" як звичайний інститут не можливо, адже все залежить від того, у якій формі він передбачений. Так само буде неправильним відносити до загальної частини інститут страхового стажу, адже тепер він "належить" тільки праву соціального страхування. Вже відомо навіть широкому загалу, що забезпечення через соціальне страхування — це щось зовсім інше, ніж забезпечення через державну соціальну допомогу і за умовами, і за розмірами.

До системи права можна застосувати й суб'єктний критерій. Такий поділ теж має право на існування. Усіх суб'єктів права на соціальний захист можна згрупувати у три групи залежно від специфіки умов і порядку соціального захисту: перша група — усе населення, щодо якого застосовуються дві найбільш поширені форми соціального захисту — соціальне страхування і державна соціальна допомога; друга — окремі категорії громадян, щодо яких застосовуються спеціальні пенсійна система і система забезпечення допомогами; третя — окремі категорії населення, щодо яких застосовується додатковий підвищений соціальний захист. За такого поділу галузь включатиме такі частини: загальна система соціального захисту (соціальне страхування і державна соціальна допомога); спеціальний соціальний захист; додатковий соціальний захист. Така конструкція найбільш близька до побудови за функціональним критерієм.

За змістом норми права соціального захисту поділяються на матеріальні, процедурні та процесуальні. Норми, які передбачають право особи на відповідний вид соціального забезпечення, умови його надання та розмір належать до матеріальних. Норми щодо процедурного оформлення права на відповідний вид соціального забезпечення, визнання юридичних фактів, перевірки майнового стану особи, яка звертається по соціальну допомогу не відривні від норм матеріальних щодо виду соціального забезпечення (пенсії, послуги, грошової допомоги), а також його обсягу, розміру, і тому, вважаємо, не утворюють самостійного правового інституту.

Щодо процесуальних норм, то вони, вважаємо, утворюють окремий правовий інститут, котрий можна назвати "спори про право на соціальний захист". Цей правовий інститут потребує ґрунтовного опрацювання і становить перспективний напрям наукових досліджень. У літературі висловлюються пропозиції щодо доцільності створення спеціалізованих судів для розгляду спорів у галузі соціального забезпечення, які заслуговують на цілковиту підтримку і є актуальними з огляду на судову реформу в Україні.

Таким чином, проаналізувавши систему права соціального захисту, повернемося до вихідних положень, викладених на початку розділу, яким має відповідати сукупність елементів, щоб бути визнаною системою.

1. У галузі закріплено системоутворюючий фактор — право громадян на соціальний захист у разі настання соціальних ризиків, які визнані на рівні Конституції України, деталізовані й розширені у соціально-захисному законодавстві.

2. Зв'язок елементів системи. Усі частини права соціального захисту —це підсистеми "однакового напрямку", навіть за умови, що вони мають різні джерела, вони мають один предмет впливу; правові інститути в системі соціального захисту пов'язані між собою тим, що включені до єдиної системи соціального захисту населення і всі об'єднані спільною функцією — соціальним захистом населення.

3. Націленість елементів на загальний спільний позитивний результат. І ця характеристика притаманна усім правовим інститутам цієї галузі права. Безперечно, всі вони спрямовані на соціальний захист населення і реально в державі спостерігається тенденція підвищення рівня соціальних виплат (пенсій, соціальних допомог).

4. Система має демонструвати сталу єдність і цілісність. Право соціального захисту як галузь права має власний предмет правового регулювання — сферу однорідних, якісно своєрідних суспільних відносин; ці відносини регулюються методом, котрий має специфічні, притаманні лише цій галузі права, ознаки; в основу чинних норм права цієї галузі покладено загальні основоположні ідеї — галузеві принципи; створено численні соціально-захисне законодавство, яке в основі своїй має проголошене Конституцією України право громадян на соціальний захист; наявні очевидна потреба і зацікавленість суспільства у регулюванні відносин у сфері соціального захисту єдиною галуззю права, ця потреба зумовлена тим, що суб'єктами права соціального захисту виступає все населення держави.

Структура права — внутрішня форма, а система законодавства — зовнішня. Від системи права соціального захисту слід відрізняти систему законодавства, під якою розуміють сукупність нормативно-правових актів, у котрих об'єктивуються внутрішні змістовні та структурні характеристики цієї галузі права. Водночас вади системного характеру в законодавстві негативно відбиваються на ефективності забезпечення права людини на соціальний захист у державі.

Для розвитку системи права і законодавства характерними є процеси як інтеграції, так і диференціації. Законодавству України у сфері соціального захисту притаманні обидва ці процеси. Інтеграція найбільш яскраво виявилася у створенні системи законодавства щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також у намаганні привести до єдиного правового механізму правове регулювання пенсійного забезпечення, що набуло відображення у Законі України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Водночас повною мірою цього зробити ще не вдалося, залишилися інші пенсійні закони, які передбачають інші, спеціальні умови пенсійного забезпечення. Законодавство України у сфері додаткового соціального захисту характеризується надзвичайно великим ступенем диференціації. Відображенням цього процесу є чинність багатьох нормативно-правових актів, насамперед законів, які встановлюють спеціальний правовий статус окремих категорій осіб і передбачають широке коло соціальних пільг для них.

Вкрай необхідним є прийняття загального акта у сфері соціального захисту, який би встановив загальні засади усієї системи правового механізму в цій галузі. Таким актом міг би стати Кодекс соціального захисту України або Кодекс України про соціальний захист населення, котрим було б забезпечено структурно-системну єдність правового регулювання усієї системи соціального захисту, а також зв'язок між структурними частинами права соціального захисту. В науковій літературі були висловлені пропозиції щодо прийняття Основ чи Кодексу соціального забезпечення.

Від галузі права соціального захисту слід відрізняти відповідну наукову дисципліну. Право соціального захисту як наука — це система наукових знань, правових поглядів, ідей про соціальний захист як комплексне суспільно-правове явище. Предмет науки права соціального захисту ширший за предмет цієї галузі права. Предметом науки є галузь права соціального захисту як комплексне системне юридичне утворення, історія його виникнення і перспективи розвитку, міжнародні стандарти права людини у сфері соціального захисту, загальні закономірності та тенденції розвитку систем соціального захисту в зарубіжних країнах та їхній вплив на національну систему тощо.

Великий внесок у розвиток науки радянського права соціального забезпечення зробили російські вчені B.C. Андреев, К.С. Батигін, Н.А. Відгорчик, В.П. Галаганов, В.М. Догадов, В. Дурде-невський, Л.В. Забєлін, А.Д. Зайкін, М.Л. Захаров, Т.В. Іван-кіна, Р.І. Іванова, А.Є. Козлов, Е.Е. Мачульска, М.І. Полупанов, В.А. Тарасова, Е.Г. Тучкова, Я.М. Фогель, В.Ш. Шайхатдінов. За роки незалежності в Україні науку права соціального забезпечення збагатили своїми працями науковці В.М. Андріїв, Т.З. Га-расимів, І.В. Зуб, СМ. Прилипко, СМ. Сивак (Синчук), І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Б.А. Стичинський та ін.

Враховуючи конституційні засади права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, що відбулися в Україні останніми роками, які кардинально змінили правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, надзвичайно актуальною є подальша розробка проблем щодо права соціального захисту як галузі національного права, про предмет, метод, систему, джерела, принципи, правовідносини у цій сфері, про правовий статус суб'єктів, про систему соціальних стандартів і державних гарантій та їх відповідності міжнародним соціальним стандартам. Окремою важливою проблемою є правові аспекти державної соціальної допомоги як однієї з організаційно-правових форм соціального захистУ.

**РОЗДІЛ З. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.**

**3.1. Право соціального захисту і соціальне право.**

Право соціального захисту необхідно відмежовувати від інших галузей права, зокрема трудового, адміністративного, цивільного. Характерною рисою предмета права соціального захисту є комплекс відносин матеріального, процедурного і процесуального характеру, які виникають у зв'язку з організацією та безпосереднім наданням соціальних виплат та послуг — як комплексу державних заходів щодо захисту населення від наслідків соціальних ризиків. Цей комплекс відносин характеризується єдністю, системністю, а їх правове регулювання здійснюється за допомогою комплексного юридичного методу.

Водночас у системі національного права право соціального захисту, на нашу думку, включено до комплексної інтегрованої правової структури соціального права. Соціальне право стало предметом наукового аналізу ще на початку XX ст., хоча феномен соціального права по-різному трактувався, а в цей термін вкладався різний зміст. Леон Дюгі у праці "Соціальне право. Індивідуальне право. Перетворення держави» пише, що всі індивіди зобов'язані підкорятися соціальній нормі, оскільки вони — суть істоти соціальні. Ця соціальна норма, як би її не називали і не обґрунтовували, безумовно існує, не може не існувати, оскільки без неї не було б суспільства. Соціальна норма ґрунтується на факті соціальної солідарності як факті взаємної залежності, котра з'єднує в силу спільності потреб і поділу праці, членів роду людського, і зокрема членів однієї соціальної групи. Натомість Л. Дюгі відрізняє цю соціальну норму від концепції природничого права, котре є концепцією права ідеального, абсолютного, істинного, наближатися до якого люди повинні все більше й більше. Дюгі звеличує, перебільшує соціальне право (позитивне) на відміну від людських прав (природжених), які, як він вважає, здійснили негативну місію, оскільки відразу виявили свою антисоціальну природу, завжди прагнучи освячувати індивідуальність. Він пов'язує соціальне право з обов'язками, які має кожний стосовно всіх.

Відомий німецький юрист Гірке поділяв усю систему права на дві частини: індивідуальне та соціальне право. В основу соціального права Гірке покладав усвідомлення людиною себе як члена суспільного цілого.

Аналіз сучасних наукових джерел призводить до висновку, що зарубіжні та вітчизняні дослідники розуміють соціальне право у таких значеннях: як комплексну галузь права, як самостійну галузь права, як певну правову спільність.

Визнання сучасного соціального права тісно пов'язане із соціальною політикою Європейського Союзу. Європейське соціальне право науковці розглядають як системну правову структуру, до складу якої входять трудове право, право соціального забезпечення та інші норми, які регулюють захист соціальних прав. Визнання соціального права як такого вважається французькою доктриною соціального права. Відповідно до такої теоретичної конструкції ст. 118 Установчого договору Європейського Союзу 1957 р. згадує трудове право як підгалузь соціального права. На сьогодні соціальне законодавство ЄС включає такі інститути: трудовий договір, робочий час і час відпочинку, охорону праці та здоров'я працівників, участь трудящих в управлінні виробництвом, рівність чоловіків і жінок у сфері трудових відносин, соціальне страхування та соціальне забезпечення та деякі інші. Комісія ЄС протягом усього свого існування намагається вирішити проблему зближення, гармонізації норм соціального законодавства країн-учасниць для підвищення ступеня соціального захисту трудящих. Найбільш очевидний шлях розвитку активності ЄС — створення єдиної правової бази соціальної політики. Соціальне право ЄС досягло більш вагомих результатів, ніж право окремих країн, у цій галузі.

Найбільш знаковим для процесу становлення соціального права є ознаки визнання соціального права у системі права представниками науки теорії права. Ю.А. Тихомиров визначає соціальне право як таке, що призначене для реалізації і захисту не тільки індивідуальних прав громадян, а і їх сукупної охорони. Вчений включає до переліку галузей права, які становлять соціальне право, трудове, екологічне, земельне, підприємницьке право.

Досліджуючи проблему співвідношення системи права і системи законодавства, А.В. Міцкевич пише, що в сучасних умовах все більше поширюється сполучення приватноправових і публічно-правових методів правового регулювання у різних галузях російського права. Прикладом можуть слугувати галузі або інститути соціального права, де інтереси громадян, приватних осіб забезпечуються в основному шляхом пенсіонування, різноманітною іншою соціальною допомогою і захистом державними органами, їх власними засобами. Правова наука вже не перший рік виділяє законодавство про соціальне забезпечення зі складу трудового законодавства у самостійну галузь права. Водночас автор вважає, що поступовий прогрес законодавчого визнання і забезпечення соціальних прав, масштаби соціальних проблем, що постали перед Російською державою, соціальний характер Російської держави, закріплений у ст. 7 нової Конституції РФ, змушують думати про більш широкий підхід до соціальної політики держави. У російському законодавстві слід орієнтуватися на розвиток широкого спектра комплексного масиву соціального права, в якому доцільно забезпечити єдині, скоординовані норми і принципи правової регламентації соціального забезпечення та інших сфер соціального захисту нужденних верств населення, а також законодавства в галузі освіти, охорони здоров'я, які все більше виходять за рамки адміністративного права. При цьому автор посилається на досвід і розвиток регулювання у соціальній сфері у формі соціального права у законодавстві Франції, ФРН, Швеції та інших країн Європи, на Соціальний кодекс у Німеччині, який складений у вигляді загальної інкорпорації соціальних законів. А.В. Міцкевич визнає соціальне право як таке, до складу якого мають входити законодавство про соціальне забезпечення, спеціальне законодавство в галузі освіти, охорони здоров'я.

Л.Н. Анісімов у навчальному посібнику "Трудове і соціальне право Росії" зазначає: "Відповідно до частини першої статті 7 Конституції РФ, Російська Федерація — соціальна держава, важливим елементом якої, безумовно, є законодавче закріплення соціальної політики і соціальної захищеності людини. Воно здійснюється шляхом формування особливої галузі права — соціального права, включаючи право соціального забезпечення... Соціальне право є більш широким поняттям, ніж право соціального забезпечення, і передбачає цілу систему соціального захисту населення". Як свідчить назва цього підручника, його автори не включають трудове право до складу соціального права, а саме соціальне право зводять до права соціального забезпечення.

Інші правознавці Російської Федерації також характеризують соціальне право як галузь права і визначають його особливості. Н.Г. Кобець висловлює пропозицію про "доцільність інтеграції проблематики регулювання соціально-правового захисту населення у самостійну комплексну галузь права — "соціальне право", що сприяло б упорядкуванню державно-правового регулювання однієї з найважливіших сфер суспільних відносин". М.І. Лепіхов дає визначення соціального права як комплексної галузі права, яка становить сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку і з приводу практичної організації та здійснення соціального захисту населення РФ у цілях пом'якшення соціальної напруженості у суспільстві. До предмета соціального права М.І. Лепіхов відносить правове регулювання захисту трудових прав громадян, медичного обслуговування, соціального обслуговування, обов'язкового соціального страхування, обов'язкового державного страхування і пенсійного забезпечення; соціального захисту окремих категорій осіб (ветеранів, інвалідів, жінок та дітей, військовослужбовців, біженців та вимушених переселенців, посадових осіб різних категорій та ін.), які проживають (перебувають) на території Росії і потребують соціального захисту; створення й організації діяльності органів соціального захисту. Автор вказує на те, що визнанню нової галузі права чиниться спротив, зокрема у зв'язку з тим, що жодна зі сфер правового регулювання суспільних відносин не включає настільки значного масиву законів та інших нормативних правових актів, які до того ж зазнають частих змін п.Науковці-економісти В.М. Лексін і О.М. Швецов, які досліджують проблеми реалізації соціальних зобов'язань держави, доходять висновку, що нині навряд чи правомірно говорити про наявність цілісної системи "соціального права", пояснюючи це перехідним станом самої соціальної сфери, у котрій присутні елементи як успадковані від радянського періоду, так і ті, що з'явилися в результаті економічних і соціальних реформ. Систематизації соціального законодавства заважає відсутність єдиної концепції реформування нормативної бази регулювання соціальної сфери. Така систематизація вбачається у переході від фрагментарного регулювання численними законами окремих соціальних проблем та інститутів до створення базових (по можливості, кодифікованих) законів стосовно кожної галузі (підгалузі) законодавства, що діє у соціальній сфері. Між цими базовими законами та іншими законодавчими актами названих галузей мають бути вибудовані ієрархічні відносини.

У плані можливої моделі соціального права та його основного джерела — Соціального кодексу цікаво звернутися до концепції такого кодексу. Як відомо, і в Україні, і в Росії такі проекти були розроблені. Стосовно українських проектів Кодексу соціального захисту і Соціального кодексу, розроблених у 1997 р., в літературі було здійснено детальний аналіз, жодний із них не був ухвалений Верховною Радою України. Але на російському варіанті доцільно зупинитися.

2 лютого 2004 р. до Державної Думи Російської Федерації був внесений проект федерального закону "Соціальний кодекс Російської Федерації". У Пояснювальній записці до проекту автори зазначають, що соціальне законодавство покликане врегульовувати відносини щодо реалізації соціальних прав громадян. Ці відносини виступають як трудові відносини, відносини щодо соціального забезпечення, цивільні, житлові відносини, відносини у сфері освіти, культури, інфраструктури, екології, безпеки та інші відносини. Відповідно до них застосовується трудове, цивільне, житлове та інше законодавство. Таким чином, соціальне законодавство є узагальнюючим терміном, що включає законодавство про соціальне забезпечення, трудове, житлове та інше законодавство. Проект Соціального кодексу РФ закріплює соціальні права громадян у різних сферах і встановлює обов'язки держави щодо забезпечення їх ефективного здійснення. Водночас проект містить в основному норми законодавства про соціальне забезпечення. На додаток до проекту додається перелік із 73 найменувань федеральних законів, які мають втратити чинність після ухвалення Соціального кодексу. Таким чином, фактично зміст цього проекту не відповідає його назві. І не дивно, що законопроект повернутий авторам у березні 2004 р. "для виконання вимог Конституції та Регламенту Державної Думи".

З одного боку, автори усвідомлюють, що термін "Соціальний кодекс" є більш широким, ніж соціальне забезпечення, а з іншого — не мають можливості в одному акті врегулювати усі відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією усіх соціальних прав. Очевидно, що це практично не можливо.

Крім того, слід звернути увагу ще на одну теоретичну деталь, яка випливає з тексту Пояснювальної записки. Там вказано: "Розробники проекту Соціального кодексу виходили з вузького розуміння соціального забезпечення, не включаючи у предмет регулювання законодавства про соціальне забезпечення відносини, які стосуються прав громадян на освіту, працю, житло та ін. (що складає предмет інших галузей права)". З цього випливає, що автори розуміють "соціальне забезпечення" в широкому сенсі як державне забезпечення усіх соціальних прав, з чим не можна погодитися. Це — все та ж соціалістична патерналістська доктрина, коли все очікувалося від держави, що не прийнятно за ринкових відносин. Не можна прирівнювати соціальне забезпечення до забезпечення всіх соціальних прав. Тим більше, що саме соціальне забезпечення в сучасних умовах включено до більш широкої сфери — сфери соціального захисту. Стосовно останнього можна сказати, що "соціальний захист в широкому розумінні" і "захист соціальних прав" можуть застосовуватися як термінопоняття, близькі за змістом.

В Україні також є пропозиції розглядати право соціального забезпечення у майбутньому як соціальне право. На нашу думку, така концепція не має перспективи. У Соціальному кодексі можна встановити загальні засади правового регулювання і державного гарантування соціальних прав, одним із яких є й право людини на соціальне забезпечення (соціальний захист).

Серед українських науковців з теорії держави та права є окремі розробки, в котрих соціальне право визнається як самостійне або комплексна галузь права.

Очевидно, що проблема соціального права і концепція його основного джерела — Соціального кодексу є не тільки надзвичайно актуальною, а й складною в плані юридичної техніки. Вона потребує спеціальних ґрунтовних досліджень. Соціальне право в Україні перебуває на стадії формування, що стало наслідком суттєвих змін, які відбуваються у соціальній та економічній сферах, що зумовлено переходом до ринкових відносин. Ці зміни об'єктивно зумовлюють трансформацію в системі права, посилення спеціалізації, конкретизації, диференціації та інтеграції за новими критеріями. Міграція одних правових інститутів і поява нових свідчать про формування нових підсистем у межах однієї галузі, нових самостійних і комплексних галузей права, тематичних, предметних спільностей. Поступово відбувається накопичення однотипного нормативно-правового матеріалу, котрий потребує уніфікації та уособлення.

За висновком М.І. Байтіна і Д.Е. Петрова систематизуючим фактором міжгалузевої (з погляду системи права) інтеграції є основні напрями діяльності держави, тобто її функції, відповідно до яких групується нормативний матеріал.

На нашу думку, беззаперечним є те, що за допомогою соціального права реалізується соціальна функція держави, яка полягає в реалізації соціальних зобов'язань держави через створення економічних, юридичних та організаційних заходів щодо забезпечення соціальних прав людини. Узагальнено соціальне право можна визначити як систему юридичних норм, які регулюють суспільні відносини щодо реалізації, охорони і захисту соціальних прав людини і громадянина в цілях збереження, відтворення та розвитку людського суспільства. Можна передбачити, що до проблем соціального права будуть звертатися все більше науковців. У подальшому вчені проведуть ґрунтовні дослідження і сформулюють конкретні пропозиції щодо законодавчого врегулювання цієї сфери. Але вже зараз, на нашу думку, видається очевидним, що термін "соціальне право" не може бути вжитий стосовно окремо взятої галузі права. Це пояснюється тим, що не існує єдиного природного соціального права, отже не може бути й єдиного позитивного соціального права. Природні соціальні права людини — це сукупність відносно самостійних прав людини як можливість задовольняти свої соціальні потреби.

Соціальні права людини визначають структуру соціальної сфери в державі. Відповідно, можна виділити сферу застосування праці, сферу працевлаштування, сферу надання медичної допомоги та охорони здоров'я, сферу освіти, сферу соціального захисту (розуміючи соціальний захист у вузькому його значенні як систему державних заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків) тощо. Кожна з названих сфер становить сукупність суспільних відносин, а правове регулювання цих відносин об'єднане головною метою — забезпеченням певного соціального права людини або їх сукупності. Відносини, які складаються у зазначених сферах, виступають предметом правового регулювання відповідних галузей права, а юридичні норми, що регулюють такі відносини, об'єднуються у відповідні галузі права. З таких позицій слід визнати найбільш доцільною концепцію європейського соціального права і висунуту Ю.А. Тихомировим, яка розглядає соціальне право як певну інтегровану структуру. До такої ж думки схиляється й П.Д. Пилипенко.

Що ж до переліку галузей права, які можуть входити до складу соціального права, очевидно, будуть великі наукові дебати. Соціальне право, швидше за все, становить інтегровану правову структуру більш високого порядку, ніж галузь права, до складу якої входять трудове право, право соціального захисту, медичне право, освітянське право, житлове право.

До юридичних особливостей соціального права як комплексної інтегрованої системи належать такі. У правових нормах встановлюється не лише каталог конкретних соціальних прав особи, їх зміст та складові елементи, а й перелік та обсяг соціальних зобов'язань держави або інших суб'єктів, за уповноваженням держави (наприклад, роботодавців, окремих державних органів), щодо їх забезпечення. Соціальне право є публічно-приватним. Публічність виявляється у правовстановчій, регулятивній, організаційній діяльності держави та безпосередньому фінансовому забезпеченні здійснення певної частини соціальних прав. Зокрема обсяг соціальних зобов'язань держави розподіляється за такими напрямами: установлення на законодавчому рівні мінімальних соціальних стандартів та норм підвищеного соціального захисту для окремих категорій населення (неповнолітніх, інвалідів, у зв'язку з материнством та ін.) у сфері праці, охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, забезпеченні соціальним житлом; державне гарантування дотримання соціальних прав людини; законодавче визначення сукупності соціальних благ (послуг, пільг, субсидій, пенсій тощо), які держава зобов'язується забезпечити громадянам шляхом безпосереднього фінансування з державного та місцевих бюджетів, а також шляхом створення державних установ та організацій щодо надання соціальних послуг. За ринкових умов спостерігається тенденція до поглиблення приватних засад у сфері соціального захисту, освіті, охороні здоров'я, житловій політиці, у зв'язку з чим актуальною є проблема оптимального співвідношення публічного і приватного у соціальному праві і чіткої визначеності частки саме державних зобов'язань і державних гарантій.

Становлення соціального права на сучасному етапі характеризується тим, що вже тепер можна виділити певні загальні положення, які закріплені у правових нормах і є спільними для тих галузей права, які входять до складу соціального права, їх можна назвати загальними правовими інститутами соціального права. До таких можна віднести: соціально-правовий статус людини і громадянина; стандарти соціальних прав та їх державні гарантії; економіко-правовий механізм забезпечення соціальних прав; соціальне партнерство; управління у соціальній сфері; соціальний моніторинг; нагляд і контроль за дотриманням законодавства щодо забезпечення соціальних прав; відповідальність за порушення соціальних прав. На нашу думку, ці правові інститути як загальну частину соціального права доцільно закріпити у Соціальному кодексі України, котрий міг би стати консолідуючим актом у цій сфері.

Основою для розвитку національного соціального законодавства є міжнародні соціальні акти, де виділяються акти світового і регіонального рівнів. Світовий рівень — Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 p.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ООН, 1966 p.); Конвенція про права дитини (ООН, 1989 p.) Декларації ООН — Декларація прав дитини (ООН, 1959 p.), Копенгагенська декларація про соціальний розвиток (1995 p.), Стандартні правила щодо урівняння можливостей інвалідів (1994 p.); Всесвітня декларація ООН про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (1990 p.); Резолюція ООН "Принципи медичної етики" (1992 p.); Конвенції та Рекомендації МОП; нормативні акти Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) та Всесвітньої медичної асамблеї тощо. До актів регіонального, зокрема європейського, рівня належать Європейська соціальна хартія (Рада Європи, Турин, 1961 р.), Переглянута європейська соціальна хартія (Рада Європи, Страсбург, 1996 p.), Європейський кодекс соціального забезпечення (Єс, 1964 p., переглянутий 1990 p.), Хартія основних соціальних прав трудящих (ЄС, 1989 p.), Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу (Рада Європи, 1953 р.) тощо.

Зазначені акти вміщують перелік соціальних прав, принципи, гарантії та зобов'язання держав, контрольний механізм у справі їх забезпечення. За юридичними ознаками такі акти поділяються на декларації, резолюції, конвенції, рекомендації міжнародних організацій, міждержавні угоди. Норми таких актів мають різну юридичну силу, одні мають силу рекомендацій, встановлюють бажаний напрям діяльності, інші — мають обов'язковий характер і забезпечуються системою контролю та заходами відповідальності.

В умовах інтеграції України до європейського економічного і правового простору актуальною є проблема наукового аналізу міжнародних актів, як ратифікованих, так і тих, що належить згодом ратифікувати, передусім європейського рівня, і приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, в тому числі й у сфері соціального захисту.

**3.2. Право соціального захисту і трудове право.**

У радянській науковій літературі досліджувалося питання про відмежування трудового права від права соціального забезпечення. Ці питання розглядалися в роботах російських — B.C. Андреева, Р.З. Лівшиця , М.Л. Захарова і Е.Г. Тучкової та українських вчених — Б.І. Сташківа, В.М. Андріїва, СМ. Прилипка, Л.І. Лазор та ін. Виявленню основних тенденцій і соціальної спрямованості правового регулювання праці присвячена монографія О.С. Пашкова і В.Г. Ротаня "Соціальна політика і трудове право".

Право соціального захисту тісно пов'язане з трудовим правом. Фактично право соціального захисту "виросло" з радянського права соціального забезпечення, котре, у свою чергу, у свій час відокремилося від трудового права.

Нині, коли створено значне за обсягом соціально-захисне законодавство, значно легше відокремити це законодавство від трудового. Трудове право і право соціального захисту мають власні предмети правового регулювання. Якщо для трудового права таким предметом є відносини у сфері застосування найманої праці, предметом права соціального захисту є відносини з приводу захисту населення від соціальних ризиків. Ці відносини поширюються не лише на пенсіонерів та інших суб'єктів соціального захисту, а й на працююче населення. Зокрема соціальний захист здійснює "вторгнення" у сферу застосування праці:

1) у тих випадках, коли працівник, як головний суб'єкт трудових правовідносин зазнає соціального ризику. Це традиційні соціальні ризики — тимчасова втрата працездатності, вагітність і пологи, нещасний випадок на виробництві, який спричинив каліцтво чи тимчасову втрату працездатності, старість, досягнення пенсійного віку, смерть працівника;

2) коли особливий соціально-правовий статус особи надає йому як працівнику й особливий соціально-трудовий статус.

Трудовим законодавством закріплено загальне положення про те, що всі працівники підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. Це дає підстави окремим науковцям розглядати інститут соціального страхування як інститут трудового права або як спільний інститут трудового права і права соціального забезпечення. Останнє було висловлено Р.З. Лівшицем. В.І. Прокопенко включав відносини з приводу "матеріального забезпечення робітників та службовців у випадку тимчасової або постійної непрацездатності" до предмета трудового права. Вважаємо, що підстав для такого висновку немає. Справді, положення щодо соціального страхування працівників у трудових правовідносинах завжди було закріплене у трудовому законодавстві. Але механізм реалізації цього права згідно із сучасним законодавством суттєво відрізняється від того, що був установлений радянським законодавством. Радянське соціальне страхування мало інший зміст, інші фінансові джерела та інший механізм надання допомог.

Законом України від 16 січня 2003 p. № 429-IV (429-15) було викладено у новій редакції главу XVII Кодексу законів про працю України "Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення". Статтею 253 КЗпП встановлено, що всі особи, які працюють за трудовим договором (контрактом) на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання або у фізичної особи, підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. Усі інші норми цієї глави є відсильними. Вони фактично відсилають до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, яке є частиною соціально-захисного законодавства. Зокрема ст. 254 встановлює, що основними джерелами коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування є внески власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів чи фізичної особи, працівників. Бюджетні та інші джерела коштів, необхідні для здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування, передбачаються відповідними законами з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Види матеріального забезпечення та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням працівникам, а в деяких випадках і членам їх сімей, умови їх надання та розміри визначаються законами України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування, іншими нормативно-правовими актами, які містять норми щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування. Працівники та члени їх сімей мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника, а також за вислугу років відповідно до закону (ст. 256).

Отже, застосовано такий механізм, що відносини з приводу загальнообов'язкового державного соціального страхування для працівника "зароджуються" у трудових правовідносинах, але регулюються не трудовим, а спеціальним законодавством про соціальне страхування. Це — зовнішні відносини стосовно трудових. Окрім того, профспілки законодавчо і фактично усунені від процедури призначення соціальних допомог працівникам, це здійснює відповідний Фонд соціального страхування. Таким чином, на сьогодні правове регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюється засобами не трудового права, а права соціального захисту.

Слід зауважити, що відносини з приводу соціального захисту стосовно трудових відносин можуть існувати в кілька способів.

По-перше, відносини з приводу обов'язкового державного соціального страхування обов'язково існують паралельно з трудовими відносинами, так би мовити, супроводжують їх. Наприклад, у випадку надання допомог по тимчасовій непрацездатності як із загального захворювання, так і у зв'язку з нещасним випадком на виробництві, при народженні дитини, по догляду за дитиною тощо. Відносини з приводу призначення соціальних виплат як державної соціальної допомоги мають альтернативний характер, вони можуть виникати за певних умов. Наприклад, у тому разі, коли сім'я працівника визнана малозабезпеченою, її члени, в тому числі сам працівник, матимуть право на соціальну допомогу у зв'язку з малозабезпеченістю. Крім того, сім'я працівника може мати право на призначення житлових субсидій та ін.

По-друге, відносини з приводу соціального захисту можуть передувати виникненню трудових правовідносин. Це стосується випадків працевлаштування особи за допомогою державної служби зайнятості.

У цілому відносини у сфері зайнятості та працевлаштування є комплексними за юридичною природою і входять до предмета кількох галузей права і лише невеликою своєю частиною — до предмета трудового права. Державна служба зайнятості є представником держави, на неї покладено обов'язок надання безоплатних соціальних послуг населенню щодо працевлаштування. Для здійснення цих функцій вона наділена владними повноваженнями щодо підприємства. Підприємство зобов'язане: виділяти певну кількість робочих місць у рахунок броні, працевлаштовувати на ці місця працівників за направленням служби зайнятості; обладнати спеціальні робочі місця для інвалідів і забезпечити їх реальне введення в дію шляхом працевлаштування інваліда. Підприємство також зобов'язане надавати службі зайнятості всю інформацію про наявність вакантних місць, вивільнення працівників, простої підприємства, використання працівників з неповним робочим часом. За недотримання таких обов'язків на підприємство накладаються штрафні санкції.

Відносини між підприємствами і державною службою зайнятості щодо бронювання робочих місць для працевлаштування осіб за направленням служби зайнятості, спеціального обладнання робочих місць для інвалідів і їх працевлаштування, надання інформації службі зайнятості про рух і використання робочої сили, виплати штрафу за порушення законодавства про зайнятість є адміністративно-правовими і регулюються нормами адміністративного права.

Відносини між підприємствами і Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, а також відносини між службою зайнятості й громадянами щодо надання послуг з працевлаштування, профорієнтації, підшукування відповідної роботи, професійного навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, надання статусу безробітного з виплатою допомоги по безробіттю, а також матеріальної допомоги в період профпідготовки за рахунок коштів Фонду входять до предмета права соціального захисту.

Нагадаємо, що соціальний захист становить сферу, в котрій реалізуються державні заходи щодо захисту населення від соціальних ризиків. Одним із таких ризиків є безробіття з незалежних від особи причин. Для здійснення соціального захисту в цій сфері створено спеціальний страховий фонд — Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Кошти фонду формуються за рахунок страхових внесків роботодавців і працівників, а також деяких інших джерел. Ознаками соціально-захисних відносин є участь у них держави в особі спеціально уповноважених органів — органів соціального захисту, державної служби зайнятості або соціальних фондів; використання методу соціального подання послуг; застосування принципу соціальної солідарності при розподілі соціальних коштів. Всі названі ознаки мають місце при здійсненні службою зайнятості послуг громадянам щодо їх працевлаштування.

Інша група відносин у сфері зайнятості й працевлаштування складається між працівником і підприємством щодо укладення трудового договору на основі направлення служби зайнятості. Сюди також входять відносини з використання працівників на сезонних, громадських роботах за направленням служби зайнятості. У таких випадках укладається трудовий договір, і на працівника поширюється трудове законодавство. Ці відносини складають предмет трудового права.

По-третє, право соціального захисту пов'язане з трудовим правом також тим, що отримавши в установленому порядку певний соціальний статус, наприклад інваліда тощо, ця особа, ставши працівником (уклавши трудовий договір), привносить свій соціальний статус і на підприємство. Тобто відбувається певне "накладення" статусів і це надає такому працівникові особливе правове становище у трудових правовідносинах. У такий спосіб соціальний захист має зв'язок з трудовим правом завдяки реалізації у трудових відносинах численних пільг і гарантій, які встановлені працівникам за їх соціальним статусом. Мова йде про працівників-неповнолітніх, працівників-жінок, працівників — осіб зі зниженою працездатністю та працівників-інвалідів, працівників — осіб похилого віку, працівників — ветеранів праці, працівників — осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тощо. Пільги і гарантії для таких категорій осіб передбачені як нормативно-правовими актами із соціального захисту, так і трудовим законодавством. Причому далеко не завжди ці положення узгоджені. Щодо окремих категорій осіб ухвалено спеціальні закони, які у назві містять слова "соціальний захист", а зміст актів складається з встановлення соціального статусу особи і переліку пільг, гарантій і переваг, на які така особа має право. Реалізація значної частини таких пільг відбувається у трудових правовідносинах. У таких випадках соціальний статус надається особі державою, а забезпечення пільг покладається на роботодавця. Ці відносини "починаються" (виникають) у сфері соціального захисту (право соціального захисту) і переходять у сферу застосування праці (трудове право).

По-четверте, можуть бути випадки, коли трудові відносини передують виникненню соціально-захисних. Наприклад, отримавши на виробництві каліцтво, працівник набуває статусу інваліда; пропрацювавши певну кількість років і з досягненням певного віку, працівник набуває статусу пенсіонера. Причому в національному законодавстві, на відміну від зарубіжної практики і вимог міжнародних стандартів, пенсія виплачується особі незалежно від інших доходів, у тому числі заробітної плати. Тобто переважне число пенсіонерів продовжують працювати й одночасно виступають суб'єктами трудових і соціально-захисних правовідносин.

У цілому ж право соціального захисту і трудове право — це окремі самостійні галузі національного права. Між ними існують зв'язок і взаємодія. Актуальним є узгодження між трудовим законодавством і законодавством про соціальний захист взаємозалежних положень, а також визначення суб'єктів, умов і порядку компенсації роботодавцеві за надані додаткові соціальні пільги працівникам.

**3.3. Право соціального захисту і медичне право.**

Зазначимо, що від початку радянське законодавство регламентувало надання медичної допомоги в рамках соціального забезпечення. Декрет "Про страхування на випадок хвороби" від 22 грудня 1917 р. передбачав призначення допомог у випадках хвороби, пологів, смерті працівника, а також надання таких видів безплатної медичної допомоги: перша допомога, амбулаторне лікування, лікування вдома, допомогу при пологах, лікування в стаціонарних умовах з повним утриманням, санаторне і курортне лікування. 20 листопада 1917 р. РНК видала Декрет про безоплатну передачу лікарняним касам усіх лікувальних установ підприємств. Положення про соціальне забезпечення від 31 жовтня 1918 р. встановлювало допомоги у випадках тимчасової непрацездатності, безробіття, вагітності та пологах, народження дитини, на поховання, пенсії по інвалідності, медичну допомогу, протезування та ін. Таким чином, медична допомога була включена до системи заходів соціального забезпечення.

Термін "медичне право" увійшов до радянської медичної і юридичної практики від терміна "міжнародне медичне право" як комплекс завдань, що покладені на Всесвітню медичну асоціацію, де серед інших було й завдання "розробки загальної політики у питаннях міжнародного медичного права". Згодом у 1974 р. на 56-й міжнародній конференції в Делі, проведеній Міжнародною асоціацією права (ILA) та Інститутом міжнародного права, було офіційно визнано існування міжнародного медичного і гуманітарного права як сукупності норм і принципів, що мають на меті полегшити страждання людей, які викликані діями проти їх здоров'я. У 1974 р. у СРСР відбулася науково-практична конференція з проблем медичного права, яка стала значним поштовхом до наукових досліджень у цій сфері.

У науковій літературі дискутувалося питання про галузеву належність відносин у галузі охорони здоров'я і правових норм, що їх регулюють. Склалося декілька поглядів.

Одна група вчених відносини з приводу надання медичної допомоги відносить до предмета цивільно-правового регулювання. В.Л. Суховерхий, В.А. Ойзенгіхт, A.M. Савицька, М.С.Малеін обґрунтовують свою позицію тим, що основою надання медичної допомоги є договір, і цей договір, за своєю природою є цивілістичним.

Другий підхід полягає в тому, що відносини щодо медичного обслуговування є адміністративно-правовими. Г.І. Петров включав такі відносини до сфери адміністративного права.

Третій погляд був сформульований у 70—80 роках XX століття, коли було доведено самостійність такої галузі права, як право соціального забезпечення, а медична допомога розглядалась як один із видів соціального забезпечення. Зокрема B.C. Андреев позитивно сприйняв термін "медичне право" і вважав, що медичне право регулює комплекс суспільних відносин, які складаються з приводу лікування захворювань громадян, їх профілактики та способів лікування, суб'єктами цих відносин є державні медичні установи і громадяни. До числа норм медичного права вчений включав норми, які стосуються діагностики, складної діагностики, лікування, хірургічного втручання, лікування особливо небезпечних захворювань, охорони материнства і дитинства (до суто медичних норм він відносив охорону материнства і дитинства, починаючи з періоду вагітності, народження дитини, медичної допомоги дітям та підліткам), спрямовані на профілактику захворювань (санаторно-курортного лікування, лікувального відпочинку), медичної експертизи працездатності, забезпечення ліками і протезну допомогу. При цьому норми, які стосуються пільг та переваг при видачі ліків і протезів, автор відносив до права соціального забезпечення. Однак на той час, на думку B.C. Андреева, ще не було достатніх підстав, передусім належного законодавчого забезпечення, для виокремлення медичного права у самостійну галузь права і, за висловом вченого, "норми про медичне право, викладаються поки як складова частина навчальної дисципліни" права соціального забезпечення.

Р.І. Іванова і В.А. Тарасова розглядають медичне право як підгалузь права соціального забезпечення, аргументуючи цей висновок тісним зв'язком охорони здоров'я з державою і розглядаючи медичне обслуговування як форму державних соціальних гарантій, подібну до пенсійного забезпечення.

Четверта позиція розглядає право охорони здоров'я як комплексну галузь права (законодавства). Така думка обґрунтовується М.М. Малеіною, яка вважає, що "лікарське (медичне, охороноздоровче) право або право про охорону здоров'я — це система нормативних актів (норм), що регулюють організаційні, майнові, особисті відносини, що виникають у зв'язку з проведенням санітарно-епідеміологічних заходів і наданням лікувально-профілактичної допомоги громадянам.

Наприкінці XX ст., особливо з набуттям колишніми радянськими республіками незалежності, значно активізувалися наукові дослідження з медичного права зарубіжними, російськими та українськими фахівцями. З'явилися монографії й підручники з медичного права. Значною мірою цьому процесу сприяло проголошення у конституціях держави як соціальної і визнання соціальних прав людини й громадянина, серед яких право на медичну допомогу та охорону здоров'я обіймає одне з визначальних місць.

У найсучасніших дослідженнях поширена думка про комплексний характер медичного права як галузі права. Зокрема А.Б. Литовка і П.І. Литовка вважають, що з фактичним включенням медицини до цивільного обігу вичерпав себе й погляд на медичне право як підгалузь права соціального забезпечення, а медичне право — це погранична комплексна галузь національного права Росії, яка регулює охороноздоровчі та інші тісно пов'язані з ними відносини. С.Г. Стеценко вважає, що медичне право — це комплексна галузь права, що включає сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері медичної діяльності. Медичну діяльність автор розглядає як таку, що має комплексну природу, в рамках якої виділяються: процеси надання медичної допомоги, система медичного страхування, виробництво лікувальних засобів та виробів медичного призначення, організація реабілітаційно-відновлюючих заходів і "багато чого іншого".

На нашу думку, медичне право — це система правових норм, які регулюють якісно своєрідні суспільні відносини, змістом яких є здійснюваний медичними працівниками за допомогою медичних засобів вплив на фізичне та психічне здоров'я людини. Зробимо спробу обґрунтувати таке розуміння медичного права.

Концепція медичного права виникла з практичних потреб, адже кожна людина протягом життя неодмінно стає суб'єктом відносин з приводу надання медичної допомоги. В такому розумінні медичне право "зустрічає" людину при появі її на цей світ і супроводжує протягом життя аж до відходу у "світ інший". Отже, є велика потреба не лише в досконалих засобах лікування, діагностування, профілактики, а й у ефективному юридичному механізмі забезпечення права людини на медичну допомогу. На нашу думку, це є головним призначенням медичного права.

Конституція України закріпила право громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49). Слід зауважити, що право на охорону здоров'я є найбільш широким, воно включає право на медичну допомогу і право на медичне страхування. Отже, право на медичну допомогу є відносно самостійним. Необхідно відрізняти права та обов'язки громадян у сфері охорони здоров'я й, відповідно, обов'язки держави щодо його забезпечення, і права пацієнтів при здійсненні медичної допомоги. Перша група прав має загальний характер (вони сформульовані у ст. 6 Основ законодавства про охорону здоров'я) і торкається майже усіх сфер, що оточують життєдіяльність людини. У сфері охорони здоров'я складається цілий конгломерат суспільних відносин — медичних, фінансових, управлінських, організаційних. Вони регулюються різними галузями законодавства — конституційним, адміністративним, трудовим, цивільним, господарським, кримінальним, екологічним тощо. Але ядром цих відносин є саме медичні відносини, які виникають між пацієнтом і лікарем (медичним працівником) з приводу надання медичної допомоги на всіх етапах її здійснення.

Концептуальною основою для такого розуміння медичного права є виділення й спеціальне правове регулювання відносин щодо реалізації права людини на медичну допомогу. Зрозуміло, що в такому відокремленні є певна частка умовності. Але з прагматичного погляду тільки такий підхід здатний відокремити відносини, змістом яких є безпосереднє надання медичної допомоги, від інших відносин у сфері охорони здоров'я, і надати їм найбільш досконале правове регулювання.

До предмета медичного права належать відносини з приводу: надання медичної допомоги (діагностичної, лікувальної, первинної, невідкладної, швидкої, спеціалізованої, реабілітаційної); медичного втручання; надання медичної допомоги людині для забезпечення її репродуктивної функції; трансплантації органів і тканин людині, корекції (зміни) статі тощо. До медичних відносин також належать відносини з приводу забезпечення хворих лікарськими, протезно-ортопедичними, коригуючими засобами; проведення медичної експертизи; проведення медико-біологічних дослідів з участю людини.

У сучасних умовах в Україні прийнято значне законодавство щодо надання медичної допомоги та охорони здоров'я населення. Передусім Конституція України закріпила право громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49). Конституційними гарантіями реалізації цього права виступають державне фінансування соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм; безоплатність медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я; заборона скорочення таких закладів; дер-забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя.

Медичні відносини регулюються Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я (1992 p.), законами України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" (1994 р.), "Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення" (12 грудня 1991 р.,

ред. Закону від 3 березня 1998 р.). "Про донорство крові та її компонентів" (1995 р.), "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними" (1995 р.), "Про лікарські засоби" (1996 р.), "Про трансплантацію органів і тканин людині" (1999 р.), "Про лікарські засоби" (1996 р.), "Про психіатричну допомогу" (2000 р.), "Про захист населення від інфекційних хвороб" (2000 p.), указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, нормативними наказами Міністерства охорони здоров'я, інструкціями тощо. У цій сфері затверджено низку державних цільових програм, якими передбачено систему заходів щодо реформування системи охорони здоров'я у напрямі забезпечення доступності медичної та медико-санітарної допомоги для всього населення країни. Реформі підлягатиме механізм фінансування медичної допомоги шляхом введення медичного страхування.

Медичному праву притаманна низка специфічних рис. По-перше, наявність медико-спеціальних норм, пов'язаних з методикою лікування, встановленням ступеня втрати працездатності, проведенням медичних маніпуляцій, операцій на людині, штучним заплідненням, стерилізацією чоловіків і жінок, констатацією смерті тощо. Такі норми з медичною "забарвленістю" є одночасно і біологічними та технічними (техніко-біологічними), і правовими, оскільки формально обов'язкові для медичних працівників усіх медичних закладів незалежно від форми власності. По-друге, у структурі медичного права значне місце посідають норми про соціальний захист особи при застосуванні медичного впливу на людину, зокрема при лікуванні лікарськими засобами, проведенні медичного втручання, обмеженнях щодо донорства, встановлення у визначених законом випадках обов'язкових медичних оглядів, вакцинації, примусового лікування тощо. По-третє, тісний зв'язок медичного права з моральністю, етикою. Етичні норми виступають нормами-принципами, котрі забезпечують, зокрема, безоплатність гарантованого мінімуму медичної допомоги, неможливість відмови лікаря від пацієнта, безоплатності донорства, заборону евтаназії, забезпечення лікарської таємниці. Слід також підкреслити об'єктивний характер відносин, які становлять предмет медичного права.

Медичне право за своєю суттю є соціальним правом, так само, як і, наприклад, трудове право та право соціального захисту. Медичне право виступає єдиним правовим механізмом за допомогою якого реалізується право кожної людини в Україні на одержання кваліфікованої медичної допомоги. Важливою рисою цього механізму є публічні засади, які виявляються у закріпленні в Конституції та законах України права громадян на медичну допомогу і державному гарантуванні здійснення цього права; у наявності та функціонуванні державних і комунальних медичних закладів системи охорони здоров'я; у державному фінансуванні встановленого законом гарантованого мінімуму медико-санітарної допомоги; у всезагальності спеціалізованих медичних правил та обов'язковості їх виконання усіма медичними працівниками при наданні медичної допомоги.

Для методу медичного права характерними є поєднання публічних і приватних засад, імперативного і диспозитивного способів правового регулювання; соцільно-захисна спрямованість; медична спеціалізованість; певні етико-правові принципи.

Основними принципами медичного права є: рівність можливостей кожного на отримання медичної допомоги; її доступність для кожного; безоплатність гарантованого мінімуму медико-санітарної допомоги; кваліфікованість медичної допомоги, зокрема її відповідність сучасному рівню науки і техніки в галузі медицини; відповідальність держави за стан охорони здоров'я населення; заборона дій медичного працівника на шкоду пацієнту.

Структура системи медичного права як об'єктивно зумовлена внутрішня будова цієї галузі права складається із загальної і особливої частин. До загальної частини належать положення, які стосуються організації надання медичної допомоги в цілому. Вона включає норми, які встановлюють предмет і завдання даної галузі права; її основні принципи; джерела права; поняття та зміст медичної допомоги та медичної діяльності як особливого виду суспільної діяльності; поняття та обсяг гарантованого мінімуму медико-санітарної допомоги; суб'єкти медичного права; права та обов'язки сторін медичних правовідносин. До особливої частини належать правові положення, котрі регулюють надання окремих видів медичної допомоги, встановлюють окремі права та обов'язки учасників цих відносин. До основних інститутів медичного права належать: медична допомога; медична допомога матері й дитині і планування сім'ї; правове регулювання репродуктивної функції людини; забезпечення громадян лікарськими, протезно-ортопедичними та коригуючими засобами; правовий статус пацієнта; етико-правовий статус медичного працівника; медико-дослідницьке право; медична експертиза. Основним ядром медичного права є інститут медичної допомоги.

Медична допомога подібна до соціальної, і тут є елемент соціального надання. В Основах законодавства про охорону здоров'я Російської Федерації застосовується термін "медико-соціальна допомога". Медичне право тісно пов'язане з правом соціального захисту. Зокрема їх об'єднує підстава для виникнення правовідносин — соціальні ризики: хвороба, народження дитини, настання інвалідності тощо. Але засобами права соціального захисту забезпечуються матеріальні витрати, яких зазнала особа у зв'язку із зазначеними обставинами шляхом надання пенсій, соціальних допомог, а медичне право регламентує відносини з приводу надання допомоги саме медичними засобами. З цієї причини медичне страхування як один із видів соціального страхування становить інститут права соціального захисту. Медичне право має свою сферу впливу, воно більш "цивілістичне" і "технічне", спеціалізоване. Професор B.C. Андреев розглядав медичну забарвленість норм медичного права як ознаку, що відрізняє медичне право від права соціального забезпечення, з чим не можна не погодитися.

Окрім того, право соціального захисту "втручається" у сферу медичного права, коли врегульовує надання особливого соціального захисту при наданні окремих видів медичної допомоги, а також для окремих категорій суб'єктів. Наприклад, такий соціальний захист передбачений для донорів при здійсненні операції з трансплантації органів людині, хворих на СНІД, осіб, які страждають на психічні захворювання тощо.

У науці медичного права формується система фундаментальних юридичних понять, таких як "здоров'я", "хвороба", "пацієнт", "лікуючий лікар", "сімейний лікар", "медична допомога", "лікувальна допомога", "невідкладна медична допомога", "високоспеціалізована медична допомога", "медико-соціальна допомога", "медична послуга", "додаткова медична послуга", "медичне обслуговування", "медичний експеримент", "корекція (зміна) статі", "трансплантація органів людини", "медичний огляд", "медичне обстеження", "профілактичне щеплення" тощо. Визначення таких терміно-понять і закріплення їх у юридичних нормах на рівні єдиного закону мають велике практичне значення як для медичних працівників, так і для пацієнтів.

Суспільні відносини, котрі становлять предмет медичного права, тією чи іншою мірою врегульовані нормами права, переважна більшість таких відносин існує у суспільному бутті як правовідносини. Проте не всі відносини врегульовані юридичними нормами, а частина надзвичайно важливих нормативних положень не має належної юридичної сили. Наприклад, така важлива сфера, як корекція (зміна) статі регулюється не законом, а на рівні нормативних наказів МОЗ України, що не може бути прийнятним, адже ця медична операція тягне за собою цілий "шлейф" юридичних наслідків.

Недоліком правового регулювання у галузі надання медичної допомоги є те, що медичне законодавство не систематизоване в одному законодавчому акті. Основи законодавства про охорону здоров'я недостатньо врегульовують ці питання. Свідченням цього є досить велика кількість підзаконних нормативно-правових актів. Для вирішення цих проблем, видається, недоцільно приймати окремі, невеликі за обсягом закони, котрі регулюють окремі види відносин у галузі медичного права. Зокрема у медичній спеціальній літературі неодноразово порушувалось питання про необхідність прийняття нормативного акта, у котрому були б врегульовані права та обов'язки пацієнта. Такі ж пропозиції є й в Україні. 9 січня 2002 р. Кабінет Міністрів України затвердив Міжгалузеву комплексну програму "Здоров'я нації" на 2002—2011 роки, яка передбачає, крім іншого, розроблення проекту закону про захист прав пацієнтів і медичних працівників. Відомо, що нині розробляється проект закону України про права пацієнта. Видається більш доцільним відмовитися від ідеї прийняття окремого законодавчого акта про права пацієнта, а врегулювати його правовий статус спільно з правовим статусом медичного працівника шляхом прийняття Медичного кодексу України, оскільки лише у взаємному зв'язку прав та обов'язків цих двох суб'єктів медичних правовідносин можна досягти найбільшої ефективності в їх забезпеченні й у такий спосіб привести національне законодавство у відповідність до загальновизнаних міжнародних правових стандартів.

Для вибору форми нормативно-правового акта, котрий міг би стати основним джерелом медичного права, доцільно скористатися зарубіжною юридичною практикою з цього питання. Наприклад, у ФРН, Франції, США, Італії діють лікарські або медичні кодекси, норми яких детально регламентують права громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

В Україні назріла об'єктивна необхідність для підготовки єдиного законодавчого акта, який би комплексно врегулював усю сферу відносин, що утворюють предмет медичного права. Таким законом міг би стати Медичний кодекс України.

Всі інші відносини у галузі охорони здоров'я, зокрема щодо промислової санітарії, санітарного нагляду, медичного страхування, організації медичних закладів, співвідношення компетенцій між окремими структурними ланками таких закладів тощо, не входять до предмета медичного права, їх правове регулювання має вдосконалюватись в актах відповідних галузей права.

Охорона здоров'я — самостійна сфера суспільного життя. Серцевиною всієї правової системи у галузі охорони здоров'я є медичне право, яке є самостійною галуззю права. Держава повинна бути зацікавлена у розвитку цієї галузі права, оскільки здоров'я людини — основа буття громадянського суспільства і держави.

Усім медичним працівникам необхідні знання медичного права, адже їх діяльність регламентується саме нормами цієї галузі права. Останнім часом у медичних навчальних закладах вводяться навчальні курси з медичного права. Разом з тим знання медичного права необхідне також і юристам, адже у сфері надання медичної допомоги виникає значне число спорів, викликаних порушеннями прав як пацієнтів, так і медичних працівників. Отже, необхідним видається запровадження навчальної дисципліни "Медичне право України" в юридичних і медичних закладах освіти. Зрештою знання медичного права необхідні кожному пересічному громадянину України, а також іноземцям, особам без громадянства, адже всі ми, за певних обставин, стаємо пацієнтами, а медичне право — це той юридичний механізм, де передбачені наші права, обов'язки та захист.

Визнання медичного права самостійною галуззю права у системі права України і прийняття Медичного кодексу України дасть змогу впорядкувати відносини в галузі надання медичної допомоги і створити належну сучасну правову базу для забезпечення конституційних прав кожної людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування в Україні.

На наш погляд, стан наукових досліджень з проблем медичного права значно поліпшився б, якби спеціальність "Медичне право" була внесена до переліку наукових спеціальностей ВАК для захисту кандидатських і докторських дисертацій. Місце медичного права — у групі галузей права, що забезпечують соціальні права громадян.

Доцільно внести зміни до назви наукової спеціальності 12.00.05, яка нині має назву "Трудове право; право соціального забезпечення". З урахуванням сучасних реальних змін, які були викладені й обґрунтовані вище, ця спеціальність повинна включати й інші галузі права, які безпосередньо здійснюють забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні, і, на нашу думку, мати назву: "12.00.05 — соціальне право; трудове право; право соціального захисту; медичне право; освітянське право". Такий крок створить нові, і більш прогресивні умови для атестації наукових кадрів і значно стимулюватиме наукові дослідження з проблем цих галузей права. Це, у свою чергу, забезпечить надходження наукових рекомендацій для правотворчої і правозастосовчої практики.

**РОЗДІЛ 4. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ВІДПОВІДНОСТІ.**

**4.1. Міжнародно-правове регулювання відносин у сфері соціального захисту та його вплив на національну юридичну практику.**

Сьогодні проблема упровадження міжнародних стандартів набула для України практичного значення. Передусім це зумовлено підготовкою проекту нового Трудового кодексу України, який має відповідати загальновизнаним міжнародним співтовариством правам і принципам у сфері праці, зокрема конвенціям і рекомендаціям МОП. Окрім того, ратифікація Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод та визнання Україною на своїй території юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, висунуло нагальну проблему забезпечення безпосереднього застосування Конвенції судами загальної юрисдикції, іншими суб'єктами в державі. Упровадження європейських міжнародних стандартів вимагає й нова міжнародна ситуація, пов'язана з розширенням Європейського Союзу. 1 травня 2004 р. 10 країн вступило до ЄС. На кордонах України утворилося велике європейське інтеграційне угруповання, протяжність якого становить 1400 км, з єдиними економічними і законодавчими нормами і процедурами. Незважаючи на певні труднощі щодо вступу України до ЄС і на віддалення у часі цієї події, курс на європейську інтеграцію залишається для України незмінним, отже, необхідна цілеспрямована праця щодо поступового упровадження в державі європейських стандартів, передусім в економічній і соціальній сферах.

Міжнародно-правове регулювання відносин у сфері соціального захисту здійснює значний вплив на розвиток національного законодавства. Такий вплив має як обов'язковий, так і необов'язковий характер. Виділяють кілька способів впливу міжнародних норм на внутрішнє законодавство: пряме застосування міжнародних актів після їх ратифікації; включення міжнародних норм до тексту законів; реалізація положень ратифікованих або нератифікованих актів за допомогою внутрішнього законодавства.

Відомо, що міжнародно-правові акти, котрі вміщують стандарти соціальних та економічних прав, поділяються на всесвітні (універсальні) й регіональні, зокрема європейські. Остання група актів має особливе значення для України з огляду на європейський стратегічний курс держави. Водночас важливим є врахування у національному законодавстві стандартів, встановлених міжнародними установами, що мають світове значення, — ООН і МОП.

Відразу зазначимо, що стан справ щодо ратифікації Україною міжнародних актів як світового, так і європейського рівнів у сфері соціального захисту є вкрай незадовільним. Лише Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН на XXI сесії у 1966 р.3 був ратифікований УРСР 19 жовтня 1973 р. і, таким чином, є частиною національного законодавства і обов'язковим для виконання. Водночас Україною не ратифіковано жодної конвенції МОП щодо соціального забезпечення, на відміну від конвенцій у сфері трудових відносин, — на початок 2005 р. ратифіковано 59 конвенцій.

Водночас при прийнятті нових законодавчих актів в Україні у сфері соціального захисту, особливо при визначенні державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, беруться до уваги міжнародні стандарти, зокрема встановлення прожиткового мінімуму, межі бідності тощо.

Особливість міжнародно-правового регулювання відносин у сфері соціального захисту полягає в особливому юридичному способі, за допомогою якого здійснюється таке регулювання. Мова йде про соціальні стандарти і соціальну стандартизацію як спеціальний вид соціально-захисної функції держави. Реалізація прав людини вимагає встановлення на державному рівні певних мінімальних стандартів як відправних показників для визначення рівня їх забезпеченості. Взагалі "стандарт" означає певний еталон, мірило, відносно якого вимірюються певні процеси, предмети, явища. Вироблення соціальних стандартів має особливе значення, оскільки саме від відповідності таким стандартам робляться висновки не тільки вітчизняними, а й зарубіжними, міжнародними експертами, — чи забезпечено певне право людини в Україні.

Поняття міжнародних стандартів досліджувалося в науковій літературі. Зокрема Р.АМюллерсон пише: "Терміном "міжнародні стандарти" охоплюються досить різні норми, такі як правила міжнародних договорів, резолюції міжнародних делегацій, політичні домовленості, як от Гельсінкський заключний акт, документи Віденської та Копенгагенської зустрічей, міжнародні звичаї". На думку С.В. Черниченко, "міжнародні стандарти в галузі прав людини — це міжнародно-правові, тобто такі, що випливають із норм міжнародного права, обов'язки держави".

На нашу думку, в юридичному аспекті стандартизація соціальних прав становить собою діяльність компетентних державних органів щодо прийняття нормативно-правових актів, в яких встановлюються кількісні та якісні показники щодо забезпечення соціальних прав людини і громадянина.

Система стандартизації соціальних прав включає:

1) створення каталогу соціальних прав;

2) визначення змісту (елементів) кожного права;

3) встановлення державних гарантій забезпечення прав;

4) встановлення системи контролю за забезпеченням соціальних прав. В Україні правові основи соціальної стандартизації закладено Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії". Відповідно до ст. 27 цього Закону наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 р. № 293 затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, який є складовою державної системи класифікації та кодування соціально-економічної інформації. Класифікатор розроблено для забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного громадянина, законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів, диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів, наукового обґрунтування норм споживання, гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні. Метою встановлення державних соціальних стандартів та нормативів є визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України, визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсах для їх реалізації, визначення та обґрунтування

розмірів потреби в коштах Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і утримання соціальної сфери. В Україні на основі соціальних стандартів визначаються розміри основних соціальних гарантій: мінімального розміру заробітної плати, мінімального розміру пенсії за віком, неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, розмірів державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

Базовим державним соціальним стандартом у сфері доходів населення є прожитковий мінімум, правове регулювання якого здійснюється на основі відповідного Закону України "Про прожитковий мінімум" 1999 р. На основі прожиткового мінімуму мають визначатися розміри мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розміри державної соціальної допомоги, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, розміри інших соціальних виплат. Прожитковий мінімум застосовується також для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення державних соціальних програм.

На наш погляд, підхід до соціальної стандартизації має бути таким, щоб розглядати ці стандарти не як технічні норми, а як юридичні норми з технічним змістом. Окрім того, стандартизації мають підлягати не лише нормативи потреб (споживання), а й певний набір гарантій їх забезпечення. Актуальною проблемою є встановлення відповідності рівня вітчизняних соціальних стандартів їх міжнародним аналогам.

У ст. 9 Конституції встановлено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. У Законі України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 р. № 1906-IV6 встановлено: "Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору".

В Україні протягом останнього десятиріччя ведеться робота щодо адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів, у тому числі у сфері соціального захисту. На цьому напрямі державної політики, зокрема наголошується в Основних напрямах соціальної політики України на 1997—2000 роки та на період до 2004 року, затверджених указами Президента України, — до основних завдань соціальної політики України віднесено наближення національного законодавства до міжнародних стандартів відповідно до Європейської соціальної хартії, рішень ООН, конвенцій МОП, інших міжнародних норм.

Відповідно до Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 р.8, з метою забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір адаптація соціальної політики України полягає у реформуванні систем страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів ЄС і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення. Важливе значення в цьому контексті матимуть ратифікація і дальша імплементація Україною Європейської соціальної хартії, яка містить низку статей щодо загального права на соціальне забезпечення та спеціального соціального захисту для окремих категорій населення, а також укладання угод з координації систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і працюють на території держав — членів ЄС.

Законом України від 18 березня 2004 p. № 1629-IV затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правоза-стосування. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що у свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

Програмою визначено адаптацію законодавства як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до acquis communautaire. У свою чергу, acquis communautaire (acquis) — це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Невід'ємною частиною цієї Програми є Перелік актів законодавства України та acquis Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації.

Адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до acquis Європейського Союзу.

Надзвичайно велика за обсягом робота має бути здійснена щодо адаптації національного трудового законодавства і законодавства про соціальний захист до директив і регламентів ЄС, оскільки акти ЄС у цій сфері часто тісно пов'язані між собою. Це викликано реалізацією одного з принципів ринкової економіки — вільний рух послуг і вільне пересування трудящих. Перелік першочергових актів, що регулюють відносини у сфері застосування праці та соціального захисту, складається із 44 найменувань і включає акти з питань охорони праці та здоров'я працівників на робочому місці, безпеки виробничого середовища, вільного пересування працівників, схем соціального захисту для працівників, підприємців та членів їхніх родин, що пересуваються, статевого рівноправ'я у схемах соціального захисту тощо. З огляду на розширення ЄС і з урахуванням тієї обставини, що ці країни безпосередньо межують з Україною, питання гармонізації законодавства щодо працівників-мігрантів набувають особливої актуальності.

Процес трудової міграції між європейськими країнами виявив гострі проблеми у галузі соціального захисту як громадян України, що перебувають у зарубіжних країнах, так й іноземних громадян в Україні. У цьому аспекті актуальним є вивчення змісту актів Ради Європи і Європейського Союзу (директив, регламентів, конвенцій) і поетапне узгодження і приведення національного законодавства до європейських соціальних стандартів.

При проведенні порівняльного аналізу національного законодавства з нормами міжнародних правових актів виникають труднощі теоретичного плану.

Передусім слід враховувати, що між різними міжнародними актами з одного питання мають місце колізії. Прикладом може слугувати зміна сучасного погляду на принцип рівності щодо чоловіків і жінок. Ґрунтуючись на конвенційній діяльності МОП у цьому питанні, радянське законодавство принципово було в основному зорієнтоване на охорону праці жінок як більш слабкої статі. Разом з тим у новому соціально-захисному законодавстві, очевидно, мають бути враховані й нові принципові позиції Ради Європи щодо тендерної рівності, які були закріплені у Європейській соціальній хартії (переглянутій).

Для вироблення наукових рекомендацій передусім необхідно розв'язати проблему належного опублікування міжнародних актів і доведення їх текстів до відома наукової громадськості. Ця вимога не дотримується.

Практичного значення набула також проблема належного перекладу міжнародних актів. В літературі вже наводився приклад, що текст Євроконвенції, опублікований в "Офіційному віснику України" у 1998 p., містив більш як 500 помилок. Згодом у 2000 р. Правнича фундація опублікувала у збірнику "Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі" новий текст з поправками. Залишається питання офіційності цього тексту.

Можна навести й інші приклади з невдалого перекладу актів, що має далекоглядні юридичні наслідки. Зокрема ст. 34 Хартії основних прав Європейського Союзу (2000 р.) має назву "Social security and social assistance", що має бути перекладено як "Соціальне забезпечення і соціальна допомога", а у перекладі, затвердженому як офіційний Міністерством юстиції України, зазначено: "Соціальне страхування і соціальна допомога". В тексті цієї статті міститься норма про "право на соціальну і житлову допомогу", а перекладено "право на соціальну допомогу і житло". У Європейській соціальній хартії (переглянутій) ст. 6 має назву "The right to bargain collectively", що має бути перекладено як "Право на колективні переговори", такій назві відповідає й зміст статті, а переклад зроблено "Право на колективний договір". Це неправильно, оскільки у тексті статті для позначення колективного договору (угоди) застосовується спеціальний термін — "collective agreements". Крім того, у статті 8 допущено неточність при перекладі, коли названі "працюючі" жінки, а за змістом має бути "зайняті" жінки, що розширює сферу застосування цієї статті. У ст. 15 йдеться про права "осіб із обмеженнями", а перекладено "інвалідів", що не відповідає змісту статті, де суб'єкти цієї статті визначені таким чином: "особи з обмеженнями, незалежно від віку, природи (виду) і походження їх обмежень" (to persons with disabilities, irrespective of age and the nature and origin of their disabilities). Очевидно, це звужує коло суб'єктів, які мають права, передбачені цією статтею. В національному законодавстві вже з'явилися кілька нормативно-правових актів, де вживається термін "особи з обмеженими фізичними можливостями", водночас поняття це не визначене. У цій сфері термінологія і поняття вимагають узгодження з урахуванням вимог міжнародних стандартів.

Перелік випадків неточного перекладу можна продовжити. У справі дослідження змісту міжнародних правових актів правильність перекладу має надзвичайно важливе значення, власне від цього залежить вся наступна робота щодо адаптації національного законодавства. Можливо, доцільно індивідуалізувати цю діяльність, ввести правило візування перекладів, зроблених лінгвістами, відповідними фахівцями-правниками з наданням їм статусу наукового редактора.

Наступною важливою проблемою є проблема праворозуміння, зокрема з'ясування й осмислення змісту норм міжнародно-правових актів згідно з актами тлумачення, які здійснюються відповідними міжнародними установами, і проведення аналізу національного законодавства на предмет встановлення рівня його відповідності міжнародним стандартам.

**4.2. Стандарти ООН у сфері соціального захисту і законодавство України.**

Серед міжнародних актів, які мають універсальне значення для всіх держав у справі захисту прав людини, є Міжнародний біль про права, який складається із Загальної декларації прав

людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права.

10 грудня 1948 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила Загальну декларацію прав людини, яка є узагальнюючим фундаментом для визначення, визнання, реалізації і захисту прав людини. Цей історичний документ має глобальне міжнародне значення і в сучасних умовах. Невеликий за обсягом — лише 30 статей та Преамбула — він становить квінтесенцію сутності комплексу природжених прав людини, необхідних для її гідного духовного і фізичного існування. Одне з головних місць у системі таких прав займає право людини як члена суспільства на соціальне забезпечення.

Згідно зі ст. 22 Декларації кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави. Крім того, кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини. Материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу. Всі діти, народжені у шлюбі або поза шлюбом, повинні користуватися однаковим соціальним захистом (ст. 25).

Не зважаючи на те, що Загальна декларація була (і залишається) декларацією і не накладала будь-яких зобов'язань на держави, її значення у справі визнання прав людини у кожній конкретній державі важко переоцінити. Вона вперше сформулювала певні соціальні еталони — соціальні стандарти у сфері прав людини, стала своєрідним взірцем поняття такого соціального явища, як "права людини", "навчальним посібником" у цій справі для країн світу. Генеральна Асамблея ООН ухвалила цей документ як завдання, до якого повинні прагнути всі народи. Відтоді день 10 грудня в усьому світі відзначається як День прав людини. У грудні 1998 р. весь світ відзначав 50-ту річницю прийняття Загальної декларації прав людини як всесвітнє свято. Цей документ заклав основи подальших міжнародних угод — на світовому і регіональному рівнях — у галузі прав людини, зокрема у сфері соціального забезпечення.

Міжнародні пакти — це багатосторонні міжнародні договори, в яких сформульовані норми — соціальні стандарти щодо забезпечення і захисту прав людини та основних свобод, що ґрунтуються на положеннях Загальної декларації прав людини, та закріплені конкретні зобов'язання держав-учасниць щодо додержання і втілення в життя таких норм. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права був прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН на XXI сесії у 1966 р. (резолюція 2200 А/ХХІ/ від 16 грудня 1966 р.)11, ратифікований УРСР 19 жовтня 1973р., таким чином, цей документ є частиною національного законодавства.

Стаття 9 Пакту містить зобов'язання держав, які беруть участь у цьому Пакті, визнавати право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування.

Сім'я як природний і основний осередок суспільства підлягає соціальному захисту, їй мають надаватися якнайширша охорона і допомога, особливо при її утворенні й поки вона відповідає за турботу про несамостійних дітей та їх виховання. Особлива охорона повинна надаватися матерям протягом розумного періоду до і після пологів. Протягом цього періоду працюючим матерям повинна надаватись оплачувана відпустка або відпустка з достатньою допомогою по соціальному забезпеченню (п. 2 ст. 10).

Особливі заходи охорони і допомоги мають вживатися щодо всіх дітей і підлітків без будь-якої дискримінації за ознакою сімейного походження чи за іншою ознакою. Дітей має бути захищено від економічної і соціальної експлуатації (п. З ст. 10).

Держави, що беруть участь у цьому Пакті, зобов'язалися визнавати право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї. Зауважимо, що поняття "прожитковий рівень" за Пактом включає не лише достатнє харчування, одяг і житло, а й неухильне поліпшення умов життя (ст. 11).

Окрім того, Пакт передбачає право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я. Для забезпечення повного здійснення цього права держави зобов'язуються вжити необхідних заходів забезпечення скорочення мертвонароджуваності та дитячої смертності й здорового розвитку дитини; поліпшення усіх аспектів гігієни зовнішнього середовища і гігієни праці в промисловості; запобігання і лікування епідемічних, ендемічних, професійних та інших хвороб і боротьби з ними; створення умов, які б забезпечували всім медичну допомогу і медичний догляд у разі хвороби (ст. 12).

Незважаючи на те, що цей Пакт з огляду на його ратифікацію є частиною національного законодавства України, проте його вимоги ще остаточно не упроваджені в юридичну практику. Поняття прожиткового мінімуму не включає такого стандарту, як "неухильне поліпшення умов життя", а стандарти щодо забезпечення усіх громадян медичною допомогою не тільки не поліпшилися з радянських часів, а навпаки, погіршилися.

Стаття 13 Пакту передбачає право кожної людини на освіту, причому повинна бути встановлена задовільна система стипендій і повинні постійно поліпшуватися матеріальні умови викладацького персоналу.

Таким чином, Пакт встановлює обов'язок держави щодо соціального захисту як кожної людини, так і окремих уразливих категорій — дітей, підлітків, жінок-матерів, працівників із сімейними обов'язками тощо.

Пактом встановлено контрольні заходи, зокрема передбачено обов'язок держав, котрі ратифікували цей документ, подання доповіді про вживані ними заходи і про прогрес на шляху до додержання прав, визнаних у цьому Пакті. Україна виконує це зобов'язання, регулярно надсилаючи доповіді Генеральному секретареві ООН, який надсилає їх на розгляд до Економічної і Соціальної Ради (ЕКОСОР).

У 1966 р. ООН прийняла Пакт про громадянські та політичні права, також ратифікований Україною. Серед цих прав передбачено такі соціальні права, як заборона примусової праці й вільне здійснення права на асоціацію, включаючи право на створення профспілок.

Факультативним протоколом до цього Пакту (набрав чинності 23 березня 1976 р.) встановлено процедуру розгляду скарг на порушення державами цього Пакту. Такі скарги, у тому числі індивідуальні, розглядає Комітет у правах людини (Женева). Україна ратифікувала Факультативний протокол, і він набрав для неї чинності 25 жовтня 1991 р.

У Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, ухваленій 8 вересня 2000 р. Генеральною Асамблеєю ООН, серед принципів, котрих мають дотримуватись члени ООН, закріплено такі принципи, як солідарність і спільний обов'язок щодо управління глобальним економічним і соціальним розвитком, викорінення злиденності, захист вразливих верств.

**4.3. Конвенції МОП і законодавство України у сфері соціального захисту.**

Наступним універсальним міжнародним джерелом соціальних стандартів у галузі соціального забезпечення є конвенції Міжнародної організації праці (МОП), яка була створена 28 червня 1919 р. На початку своєї діяльності МОП була організацією Ліги націй, а з 1946 р. стала спеціалізованою установою ООН. Головним завданням МОП є досягнення соціальної справедливості шляхом захисту трудових, соціально-економічних прав людини. У 1954 р. членами МОП стали СРСР, УРСР, БРСР. Головним органом МОП є Міжнародна конференція праці, основний зміст роботи якої полягає в розробці та прийнятті Конвенцій і Рекомендацій щодо регулювання умов праці та соціального захисту.

Конвенція — це міжнародний договір. Для взяття зобов'язань за конкретною конвенцією держава має її ратифікувати. Метою конвенції є створення оптимальних правових моделей щодо покращання умов праці та встановлення мінімальних соціальних стандартів.

Рекомендації МОП містять положення рекомендаційного характеру для держав щодо приведення норм національного законодавства у відповідність до конвенцій МОП і не є обов'язковими. Водночас їх і не слід недооцінювати. Взагалі питання про юридичну природу рекомендацій МОП може бути предметом окремого дисертаційного дослідження. Хоча в юридичному аспекті рекомендації не вимагають ратифікації, але, як засвідчив аналіз, у рекомендаціях містяться не лише важливі роз'яснення (назвемо їх "норми-тлумачення"), які допомагають зорієнтуватися при приведенні національного законодавства у відповідність до положень конкретної конвенції, а й навіть нові норми-зобов'язання, котрих немає у відповідній конвенції. Сама МОП зазначає у тексті рекомендацій, що "вони доповнюють" відповідну конвенцію. Отже, в рекомендаціях є не лише норми-тлумачення, а й норми-доповнення. Тобто, висловлюючись термінологією теорії права, тут ми маємо справу з конкретизацією права.

Слід також зауважити, що номер рекомендації не збігається з номером відповідної конвенції. Так, Конвенцію МОП № 128 про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника обслуговує Рекомендація № 131, яка має однакову з конвенцією назву і була прийнята МОП у той самий день, що й Конвенція № 128, — 7 червня 1967 р.

У сфері соціального захисту МОП спрямувала свою діяльність у напрямі координації національних систем. Можна констатувати, що в такий спосіб МОП заклала основи соціальної стандартизації. Це виявилось, з одного боку, у встановленні переліку соціальних ризиків, за яких особа набуває права на соціальне забезпечення, у визначенні видів соціальних допомог та умов їх призначення. З іншого — у конвенціях були вироблені та закріплені мінімальні норми соціального забезпечення — їх розміри, тривалість виплат, межі охоплення такими виплатами в країні тощо.

Звернемо увагу на деякі загальні речі. Передусім слід зауважити, що МОП з часом переглядає раніше ухвалені конвенції. Переглянуті конвенції, як правило, містять більш високі стандарти, а також характеризуються більш узагальненим підходом до умов та порядку надання соціальних виплат. Так, Конвенція № 128 отримала назву "Конвенція 1967 року про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника" і була ухвалена в результаті перегляду Конвенції 1933 р. про страхування по старості в промисловості, Конвенції 1933 р. про страхування по старості у сільському господарстві, Конвенції 1933 р. про страхування по інвалідності в промисловості, Конвенції 1933 р. про страхування по інвалідності у сільському господарстві, Конвенції 1933 р. про страхування у разі втрати годувальника в промисловості, Конвенції 1933 р. про страхування у разі втрати годувальника в сільському господарстві. Держава, що ратифікує цю конвенцію, відповідно, й денонсує попередні конвенції. В цілому слід вітати таку діяльність МОП, яка у такий спосіб "розчищає", систематизує й осучаснює нормативний матеріал у певній галузі.

Є й низка інших загальних підходів у конвенційному юридичному механізмі, приклади яких наведемо нижче.

У сфері соціального захисту МОП ухвалила низку конвенцій та рекомендацій загального значення. До таких належать:

1) Рекомендація № 67 про забезпечення доходу, 1944 p.;

2) Конвенція № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення, 1952 р.;

3) Конвенція № 118 про рівноправність у галузі соціального забезпечення, 1962 p.;

4) Конвенція № 157 про збереження прав у галузі соціального забезпечення, 1982 р.;

5) Рекомендація № 167 про збереження прав у галузі соціального забезпечення, 1983 р.

Окрім загальних питань, чинними є також конвенції з окремих видів соціальних допомог. Назвемо найбільш важливі з них:

— у сфері медичного обслуговування та допомоги на випадок хвороби діє Рекомендація № 69 про медичне обслуговування, 1944 р., Конвенція № 130 і Рекомендація № 134 про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби, 1969 p.;

— у сфері надання допомог по старості, на випадок інвалідності, у разі втрати годувальника — Конвенція № 128 і Рекомендація № 131 про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника, 1967 p., набрала чинності 1 листопада 1969 p.;

— у сфері надання допомог у разі травматизму на виробництві та професійних захворювань — Конвенція № 121 та Рекомендація № 121 про допомоги у випадках виробничого травматизму, 1964 р. та ін.

Звичайно, найбільш загальне значення має Конвенція № 117 про основні цілі та норми соціальної політики (1962 p.), яка проголосила, що повинні бути застосовані усі заходи на міжнародному, регіональному і національному рівнях для сприяння прогресу в таких галузях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освітою, турботою про добробут дітей, становище жінок, соціальне забезпечення тощо. Ця Конвенція встановила певний соціальний стандарт поняття "соціальна політика" та його змісту. Нині соціальна політика визнана всіма державами як пріоритетний напрям у розвитку країни.

Серед конвенцій МОП у сфері соціального забезпечення особливе місце належить Конвенції № 102 про мінімальні норми

13 При ознайомленні з текстами конвенцій та рекомендацій МОП доцільно скористатися найбільш повним виданням, підготовленим Міжнародним бюро праці у Женеві та виданим в Україні: Міжнародна організація праці. Конвенції та рекомендації. 1919—1964. — Т. І; 1965—1999. — Т. II. соціального забезпечення (прийнята 4 червня 1952 р. та набула чинності 27 квітня 1955 p.), яка визначає види соціальної допомоги, умови і розміри соціальних виплат при настанні основних соціальних ризиків. Конвенція передбачає мінімальні стандарти щодо медичної допомоги, допомог у разі хвороби, безробіття, старості, трудового каліцтва або професійного захворювання, вагітності та пологів, у разі настання інвалідності, втрати годувальника, сімейних допомог; встановлює норми періодичних виплат допомог; проголошує принцип рівноправності осіб, що не є громадянами країни проживання, із громадянами даної країни. Для кожного виду соціального забезпечення встановлено певні нормативи охоплення такою допомогою відповідних категорій населення, чисельність яких не повинна бути нижче установленої межі. Зокрема Конвенція передбачає поширення окремих видів соціального забезпечення на такі категорії населення, чисельність яких не може бути нижче установленої межі: не менше 50 % працюючих за наймом, а також на їхніх дружин та дітей; на самозайняте населення, яке становить не менше 20 % загального числа жителів, а також їхніх дружин та дітей; не менше 50 % загального числа жителів; на жителів, кошти яких не перевищують певного рівня.

Конвенція також передбачає, що допомога на медичне обслуговування надається для оплати витрат на такі види медичної допомоги: загальної лікарської допомоги, включаючи відвідування на дому; кваліфікованої допомоги спеціалістів у стаціонарних та амбулаторних умовах; одержання медикаментів за рецептом лікаря; госпіталізацію; спостереження і допомогу при вагітності та пологах. Строк виплати допомоги обмежується 26 тижнями при кожному випадку захворювання, а в країнах, які ратифікували Конвенцію з вилученнями, — 13 тижнями.

Крім наведеного Конвенція № 102 передбачає норми при наданні допомоги в разі тимчасової непрацездатності (строк виплати не повинен перевищувати 26 тижнів), допомоги по безробіттю, сімейних допомог.

Конвенція передбачає, що для права на допомогу по старості встановлений вік не повинен перевищувати 65 років, проте дозволяє й більш високу вікову межу з належним урахуванням демографічних, економічних та соціальних критеріїв, підтверджених статистикою, страховий або трудовий стаж не менше ЗО років або період проживання в країні — не менше 20 років. Для самозайнятого населення висувається додаткова вимога щодо виплати страхових внесків.

Конвенція № 102 також передбачає випадки призупинення соціальних виплат, зокрема перебування на державному утриманні, відмова від медичної допомоги, звільнення за власним бажанням (коли йдеться про допомогу по безробіттю) тощо. Законодавство України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачає окремі обмеження щодо соціального захисту безробітного у випадку, якщо особа попередньо звільнилася за власним бажанням, а також регламентує підстави для призупинення і для припинення виплат за соціальним страхуванням.

За даними МОП станом на 31 грудня 2001 р. Конвенція № 102 має 40 ратифікацій, причому кожна країна взяла на себе зобов'язання лише з частини статей (це Конвенцією № 102 дозволяється), а також декотрі з них скористалися тимчасовими винятками, що передбачені у статтях 9 "d" і 48 "с".

Слід звернути увагу на одне важливе положення. Справа в тому, що Конвенція № 102 була прийнята ще у 1952 р. й сфера її реального застосування державами нині значно звужена. Це, зокрема, зумовлено тим, що у більш пізніх Конвенціях МОП встановлено дещо більш деталізовані умови й порядок надання допомог, а також соціальні стандарти більш високого рівня. Отже, при ратифікації більш сучасного акта положення раніше ратифікованої Конвенції № 102 не застосовуються, про що зазначається в акті ратифікації.

Окрім того, при ратифікації державою Європейської соціальної хартії (переглянутої) слід взяти до уваги, що ця Хартія вимагає додержання стандартів на рівні не Конвенції № 102, а Європейського кодексу соціального забезпечення як більш сучасного акта.

Отже, для визначення мінімальних стандартів щодо надання конкретних видів соціальних допомог слід звернутися до "більш" спеціалізованих конвенцій МОП. Це, зокрема, конвенції МОП № 121, № 128, № 130.Конвенція № 121 про допомоги у випадках виробничого травматизму була прийнята МОП 8 липня 1964 р. (набрала чинності 28 липня 1967 p.). Ця Конвенція розглядається як така, що переглядає Конвенцію 1921 р. про відшкодування працівникам сільського господарства, Конвенцію 1925 р. про відшкодування працівникам при нещасних випадках, Конвенцію 1925 р. про відшкодування працівникам при професійних захворюваннях і Конвенцію (переглянуту) 1934 р. про відшкодування працівникам при професійних захворюваннях.

Передусім слід звернути увагу на такі загальні положення, які застосовуються в усіх згаданих конвенціях.

По-перше, кожна з них дозволяє державам при ратифікації обрати для взяття на себе зобов'язань лише за певною кількістю положень, передбачених окремими розділами. Про це має бути зазаначено у ратифікаційній грамоті. І лише стосовно таких взятих зобов'язань держава звітує про їх виконання у періодичних доповідях, які надсилаються до МОП.

По-друге, конвенції передбачають систему тимчасових винятків, які чітко перелічені у конкретній конвенції. Це стосується держав, "економіка яких ще не досягла достатнього рівня розвитку".

Так, у Конвенції № 121 встановлено важливе право, яке дозволяє державі, економіка і медичні служби якої недостатньо розвинуті, додати до свого документа про ратифікацію мотивовану заяву і скористатися правом на тимчасові винятки щодо певних зобов'язань. Держава, яка зробила таку заяву, повинна у наступних своїх доповідях про застосування цієї Конвенції, вказувати винятки, якими вона скористалася. При цьому необхідно зазначити або про те, що причини для цього продовжують існувати, або що з певної дати вона відмовляється від права користуватися цими винятками.

Окрім того, держава, яка ратифікує цю Конвенцію, може доданням до документа про ратифікацію заяви вилучити зі сфери застосування Конвенції:

а) моряків, включаючи морських рибалок і

Ь) державних службовців, якщо ці категорії захищено спеціальними системами, що забезпечують загалом допомоги, такі, що принаймні рівні тим, які передбачаються цією Конвенцією.

Тобто важливим є саме рівень допомоги.

Законодавство країни про допомоги у разі виробничого травматизму має охоплювати всіх працюючих за наймом (включаючи учнів) у приватному і суспільному секторах, у тому числі працюючих у кооперативах, а у разі смерті годувальника родини встановлені категорії одержувачів допомог. При цьому держава може передбачити винятки, які вона вважає необхідними, щодо:

а) осіб, зайнятість яких має випадковий характер і які не пов'язані з діяльністю їхнього роботодавця;

б) надомників;

с) членів родини роботодавця, які живуть у його домі, відносно їхньої роботи на нього;

d) інших категорій працюючих за наймом, кількість яких не перевищує 10 відсотків всіх працівників, незважаючи на тих, які виключені на підставі підпунктів "а" — "с".

Стаття 6 Конвенції передбачає сферу охоплення випадків забезпечення соціальними допомогами внаслідок виробничого травматизму: це може бути:

а) хворобливий стан;

Ь) непрацездатність, викликана таким станом і яка тягне за собою визначену законодавством країни втрату заробітку;

с) повну втрату працездатності або її часткову втрату понад встановленої міри, коли передбачається, що така повна або часткова втрата буде постійною, або відповідну міру втрати фізичної повноцінності;

d) втрату засобів існування через смерть годувальника родини встановленими категоріями одержувачів.

Конвенція передбачає такі види допомоги:

а) медичне обслуговування й аналогічну допомогу при хворобливому стані;

Ь) грошові допомоги щодо випадків, зазначених у підпунктах "Ь", "с" і "d" статті 6. Причому, як зазначено у Конвенції, право на одержання допомог у зв'язку з виробничим травматизмом не може бути зумовлене тривалістю трудового або страхового стажу або сплатою страхових внесків; проте відносно професійних захворювань може бути встановлений період піддання шкідливому впливу. Такі умови включено й до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання".

Стосовно надання медичної допомоги для національного законодавства України практичне значення має встановлений у цій Конвенції обсяг "медичного обслуговування та аналогічної допомоги", що надається особам, котрі отримали трудове каліцтво або професійне захворювання. Згідно зі ст. 10 Конвенції № 121 медичне обслуговування і аналогічна допомога мають включати:

а) загальну лікарняну допомогу і допомогу, яка надається фахівцями стаціонарним і амбулаторним хворим, включаючи візити вдома;

б) зуболікарську допомогу;

с) допомогу медичних сестер вдома або в лікарнях та в інших лікувальних закладах;

d) утримання в лікарнях, у будинках для одужуючих, санаторіях або інших лікувальних закладах;

є) зуболікарські, фармацевтичні та інші медичні й ортопедичні засоби, включаючи протезні пристосування, їх ремонт і нормальну заміну, і окуляри;

f) допомогу фахівців іншої професії, яка в законному порядку визнана суміжною з медичною, під наглядом лікаря або дантиста;

g) коли це можливо, проведення таких видів лікування на місці роботи:

і) невідкладна допомога особам, які постраждали від серйозного нещасного випадку;

іі) проведення курсу лікування тих осіб, які отримали незначні травми, які не спричинили припинення роботи.

Мінімальні норми соціального забезпечення, розділ VI і відповідні положення інших розділів названої Конвенції № 102 не застосовуються більше до члена Організації, який ратифікував цю Конвенцію № 121, від дати набирання нею чинності для нього.

Конвенція № 128 про допомоги по інвалідності, по старості і в разі втрати годувальника (прийнята 29 червня 1967 p.; набрала чинності 1 листопада 1969 р.) передбачає види зазначених допомог та механізм їх обчислення. Для національного пенсійного законодавства цікавими є стандарти МОП щодо пенсійного віку. Так, ст. 15 Конвенції встановлює: "Охоплюваним випадком є досягнення встановленого віку. Встановлений вік не перевищує 65 років. Проте компетентний орган влади може встановити більш високу вікову межу з належним урахуванням демографічних, економічних та соціальних критеріїв, підтверджуваних статистикою. Якщо встановлений вік дорівнює 65 рокам або старший, вік знижується за певних умов відносно осіб, котрі були зайняті на таких роботах, які для потреб надання допомоги по старості національне законодавство розглядає як важкі або шкідливі". Отже, МОП не тільки допускає пенсійний вік у 65 років, не тільки не розділяє його окремо для чоловіків та жінок, а й допускає встановлення більш високої вікової межі. Як, відомо, національне законодавство України передбачає різний вік виходу на пенсію для жінок і чоловіків — 55 і 60 років відповідно. А пропозиції щодо плавного підвищення пенсійного віку не були сприйняті Верховною Радою України при прийнятті Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Другою умовою призначення пенсії по старості є наявність 30-річного стажу сплати внесків або роботи за наймом або 20-річного стажу проживання в країні. Передбачено і мінімальний стаж сплати внесків або роботи за наймом — 15 років. За законодавством України передбачено мінімальний страховий стаж для призначення пенсії у солідарній системі — 5 років. Цікавим у плані порівняння нашого національного законодавства про пенсійне забезпечення є й положення ст. 31 Конвенції про те, що "виплата допомоги по інвалідності, по старості або у зв'язку з втратою годувальника може бути припинена за встановлених умов, коли одержувач займається діяльністю, що дає прибуток". Як відомо, законодавство України дозволяє одночасно отримувати пенсію і працювати. Важливим є й положення, згідно з яким пенсія не призначається у разі, якщо випадок, що охоплюється, настав внаслідок кримінального злочину, скоєного даною особою, або був умисно викликаний "серйозним проступком цією особи". Це принципове положення враховано в нашому законодавстві.

Виплату соціальних допомог у зв'язку з хворобою регламентує Конвенція про медичну допомогу та допомоги у випадку хвороби № 130 (Рекомендація до Конвенції від 25 червня 1969 p.). Держава, економіка та система медичного обслуговування якої не досягли достатнього розвитку, може шляхом мотивованої заяви, що супроводжує його документи про ратифікацію, скористатися можливістю зробити тимчасові винятки, що передбачено в підпункті і) пункту g) ст. 1, ст. 11, 14 і 20 і в параграфі 2 ст. 26. Будь-яка така заява має містити пояснення причин таких винятків. Проте за таких умов держава повинна у подальшому відповідно до умов такої заяви й наскільки дають можливість обставини надати докази, що вона: збільшує кількість працівників, що підлягають забезпеченню; розширює медичне обслуговування; збільшує термін виплати допомог у разі захворювання. Тобто має бути забезпечено поступальне збільшення рівня забезпечення.

До охоплених страхових випадків за ст. 7 належать такі:

а) потреба в медичному обслуговуванні лікувального і за встановлених умов потреба в медичному обслуговуванні профілактичного характеру;

б) непрацездатність внаслідок хвороби, пов'язана з призупиненням виплати заробітку згідно з тим, як вона визначається національним законодавством.

До осіб, що підлягають забезпеченню у разі настання випадку, передбаченого п. а) ст. 7, належать:

а) або всі, хто працює за наймом, включаючи учнів, а також їхні дружини та діти;

б) або встановлені категорії економічно активного населення, які становлять у загальній кількості не менше ніж 75 відсотків всього економічно активного населення, а також дружини та діти осіб, що належать до згаданих вище категорій;

с) або встановлені категорії жителів, що становлять у загальній кількості не менше ніж 75 відсотків усіх жителів.

Кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію № 130, гарантує особам, що підлягають забезпеченню, відповідно до встановлених умов надання медичної допомоги лікувального або профілактичного характеру. Медична допомога, надається з метою збереження, відновлення або покращання здоров'я особи, що підлягає забезпеченню, а також її працездатності й здатності задовольняти свої особисті потреби.

Щодо обсягу поняття "медична допомога", то згідно зі ст. 1 термін "медична допомога" включає також пов'язані з нею послуги. Конкретизація цього положення передбачена ст. 13, де встановлено, що медична допомога щонайменше включає:

a) загальну лікарську допомогу, включаючи допомогу вдома;

b) допомогу, що надається спеціалістами стаціонарним або амбулаторним хворим, або допомога спеціалістів, яка може надаватися поза лікарнею;

с) видачу необхідних медикаментів за рецептом лікаря або іншого кваліфікованого спеціаліста;

d) госпіталізацію у разі необхідності;

є) стоматологічну допомогу, як це встановлено національним законодавством;

f) медичну реабілітацію, серед іншого надання ремонт і заміну протезів або ортопедичних пристроїв, як це встановлено національним законодавством.

Але якщо держава скористалася правом тимчасового винятку, то медична допомога має включати щонайменше:

а) загальну лікарську допомогу, включаючи по можливості відвідання вдома;

б) допомогу, що надається спеціалістами стаціонарним або амбулаторним хворим, і, наскільки це можливо, таку допомогу спеціалістів, яка надається поза лікарнями;

с) видачу необхідних медикаментів за рецептом лікаря або іншого кваліфікованого спеціаліста;

d) госпіталізацію у разі необхідності. Медична допомога надається протягом всієї тривалості страхового випадку.

Ставка допомоги, збільшена на суму будь-якої сімейної допомоги, що виплачується під час дії страхового випадку, становить для типового отримувача щонайменше 60 відсотків від загальної суми попередніх заробітків отримувача допомоги та суми будь-яких сімейних допомог, що виплачуються особі, яка підлягає забезпеченню і має однакову з типовим отримувачем кількість утриманців.

Цим положенням відповідає національне законодавство України. Відповідно до норм Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" допомога по тимчасовій непрацездатності виплачується застрахованим особам залежно від страхового стажу в таких розмірах: 60 відсотків середньої заробітної плати (доходу) — застрахованим особам, які мають страховий стаж до п'яти років (тобто 60 % — це мінімальна межа); 80 відсотків середньої заробітної плати (доходу) — застрахованим особам, які мають страховий стаж від п'яти до восьми років; 100 відсотків середньої заробітної плати (доходу) — застрахованим особам, які мають страховий стаж понад вісім років; 100 відсотків середньої заробітної плати (доходу) — застрахованим особам, віднесеним до категорій 1—4 осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; одному з батьків або особі, що їх замінює та доглядає хвору дитину віком до 14 років, яка потерпіла від Чорнобильської катастрофи; ветеранам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту". Водночас допомога по вагітності та пологах надається застрахованій особі у розмірі 100 відсотків середньої заробітної плати (доходу) і не залежить від страхового стажу.

Стосовно розміру допомоги слід зауважити, що Конвенція № 130 дозволяє визначати його відповідно до встановленої шкали або відповідно до шкали, що визначається компетентним державним органом за встановленими правилами. При цьому розмір допомоги може бути скорочений лише настільки, наскільки інші кошти сім'ї отримувача перевищують встановлені значні суми або значні суми, що визначаються компетентним державним органом відповідно до встановлених правил, а загальна сума допомоги повинна бути достатньою для підтримання здоров'я і належного матеріального становища сім'ї отримувача.

Стаття 26 передбачає, що допомоги на випадок хвороби виплачуються протягом усієї тривалості страхового випадку, за умови, що тривалість виплати допомог може бути обмежена періодом не менше ніж 52 тижня в кожному випадку непрацездатності, як це може бути встановлено. Водночас, якщо держава скористалася правом тимчасових винятків, тривалість виплат допомог на випадок хвороби може бути обмежена періодом не менше ніж 26 тижнів у кожному випадку непрацездатності, як це може бути встановлено.

Виплата допомоги за Конвенцією може бути призупинена настільки, наскільки це встановлюється національним законодавством:

а) на весь час відсутності цієї особи на території держави;

б) на весь час, протягом якого ця особа отримує відшкодування внаслідок того самого страхового випадку від третьої сторони в межах розміру такого відшкодування;

с) якщо ця особа намагалася шляхом обману отримати таку допомогу; сі

д) якщо страховий випадок викликаний кримінальними діями цієї особи;

є) якщо страховий випадок викликаний серйозним і навмисним вчинком цієї особи;

f) якщо ця особа без поважної причини нехтує медичною допомогою, а також послугами служби медичної реабілітації, наданими в її розпорядження, або не дотримується правил, встановлених для перевірки наявності страхового випадку чи правил поведінки отримувачів допомог;

g) щодо допомог на випадок хвороби, протягом усього часу, поки ця особа перебуває на державному утриманні або на утриманні установи чи служби соціального забезпечення;

h) щодо допомог на випадок хвороби протягом часу, поки ця особа отримує іншу грошову допомогу із соціального забезпечення, крім сімейної допомоги, за умови, що частина допомоги, виплата якої призупинена, не перевищує розміру іншої допомоги (ст. 28 Конвенції № 130).

Цей перелік дещо узагальнено встановлено й у національному законодавстві. Зокрема згідно з Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ст. 27) виплати та надання соціальних послуг, на які має право застрахована особа за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, може бути припинено:

а) якщо виплати призначено на підставі документів, що містять неправдиві відомості;

б) якщо страховий випадок стався внаслідок дії особи, за якої настає кримінальна відповідальність;

в) якщо страховий випадок стався внаслідок умисної дії особи;

г) внаслідок невиконання застрахованою особою своїх обов'язків щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування;

д) в інших випадках, передбачених законами.

Згідно із Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" (ст. 36) допомога по тимчасовій непрацездатності не надається: у разі одержання застрахованою особою травм або її захворювання при вчиненні нею злочину; у разі навмисного заподіяння шкоди своєму здоров'ю з метою ухилення від роботи чи інших обов'язків або симуляції хвороби; за час перебування під арештом і за час проведення судово-медичної експертизи; за час примусового лікування, призначеного за постановою суду; у разі тимчасової непрацездатні у зв'язку із захворюванням або травмою, що сталися внаслідок алкогольного, наркотичного, токсичного сп'яніння або дій, пов'язаних з таким сп'янінням; за період перебування застрахованої особи у відпустці без збереження заробітної плати, творчій відпустці, додатковій відпустці у зв'язку з навчанням.

Кожна держава, що ратифікувала Конвенцію, повинна забезпечити на своїй території для осіб, що не є громадянами країни і зазвичай проживають або працюють у ній, рівноправність зі своїми громадянами стосовно права на допомоги, передбачені цією Конвенцією.

Конвенція № 130 є результатом перегляду Конвенції 1927 р. про страхування на випадок хвороби в промисловості та Конвенції 1927 р. про страхування на випадок хвороби працівників У сільському господарстві. Держави, що ратифікували цю конвенцію, не застосовують розділ III Конвенції № 102 1952 р. про мінімальні норми соціального забезпечення.

Слід зауважити, що допомога з тимчасової непрацездатності за законодавством України і медична допомога за Конвенцією № 130 — це різні речі. Національне законодавство поки що не має спеціального закону щодо медичного страхування. Проект такого закону кілька років перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Таким чином, офіційно медична допомога надається безоплатно. Питання платності та безоплатності медичних послуг були предметом розгляду Конституційного Суду України (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 66 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти" (справа про платні медичні послуги) від 25 листопада 1998 р.; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 p.).

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 955 було затверджено Програму подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги. Згідно з постановою медична допомога — це вид діяльності, який включає комплекс заходів, спрямованих на оздоровлення та лікування пацієнтів у стані, що на момент її надання загрожує життю, здоров'ю і працездатності та здійснюється професійно підготовленими працівниками, які мають на це право відповідно до законодавства. Перелік видів безоплатної медичної допомоги, які надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я включає: швидку та невідкладну — на догоспітальному етапі станціями (відділеннями) швидкої медичної допомоги, пунктами невідкладної медичної допомоги у стані, що загрожує життю людини; амбулаторно-поліклінічну; стаціонарну — у разі гострого захворювання та в невідкладних випадках, коли потрібне інтенсивне лікування, цілодобовий медичний нагляд та госпіталізація, в тому числі за епідемічними показаннями, дітям, вагітним та породіллям, хворим за направленнями медико-соціальних експертних комісій, лікарсько-консультативних комісій; невідкладну стоматологічну допомогу (у повному обсязі — дітям, інвалідам, пенсіонерам, студентам, вагітним, жінкам, які мають дітей до трьох років); долікарську медичну допомогу сільським жителям; санаторно-курортну допомогу інвалідам і хворим у спеціалізованих та дитячих санаторіях; утримання дітей у будинках дитини; медико-соціальну експертизу втрати працездатності.

Безоплатна медична допомога перелічених видів подається дозволеними до застосування в Україні методами діагностики та лікування (відповідні протоколи, стандарти), включаючи лікарські засоби, кров та її компоненти і препарати, апаратуру, лабораторні та інші дослідження з використанням наявної матеріально-технічної бази.

Держава гарантує надання медичної допомоги, передбаченої державними цільовими програмами.

Обсяг медичної допомоги, що надається населенню безоплатно, розраховується на підставі нормативів подання амбулаторно-поліклінічної, стаціонарної і швидкої медичної допомоги, з розрахунку на 1 тис. осіб, протягом року одним закладом охорони здоров'я.

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138 у редакції постанови від 11 липня 2002 р. № 989 затверджений Перелік платних послуг, які можуть надаватися в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, вищих медичних навчальних закладах та науково-дослідних установах.

Допомога по тимчасовій непрацездатності за українським законодавством надається лише застрахованим особам у системі соціального страхування і з юридичного боку виконує функцію заміщення тимчасово втраченого заробітку. З огляду на те, що розмір допомоги не збільшується, а навпаки, зменшується порівняно з розміром зарплати, в структурі такої соціальної допомоги відсутні кошти на оплату медичних послуг. Натомість практика свідчить про недотримання законодавства про безоплатність медичних послуг, а фактична їх вартість така, що ніяка допомога по тимчасовій непрацездатності не спроможна їх покрити. Таким чином, залишається актуальним питання про прискорення ухвалення законодавчого акта щодо медичного страхування, який має визначити фінансові джерела на потреби охорони здоров'я в Україні.

Серед конвенцій МОП у сфері соціального захисту важливе місце належить Конвенції № 118 про рівноправ'я громадян країни та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення (прийнята 28 червня 1962 p.; набула чинності 25 квітня 1964 p.).

**4.4. Європейська соціальна хартія (переглянута) і законодавство України про соціальний захист**

В Європі джерелами міжнародно-правового регулювання є акти, прийняті Радою Європи і Європейським Союзом.

Інтеграція України в європейські структури поставила проблему про наближення українського національного права до європейського права, про імплементацію європейських міжнародних стандартів в галузі соціального захисту в юридичну практику України.

Рада Європи ухвалила два основних документи в галузі захисту прав людини. Перший — Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., яка захищає громадянські та політичні права, і Європейську соціальну хартію, яка присвячена захисту соціальних та економічних прав людини.

Європейська соціальна хартія була підписана державами — членами Ради Європи в Турині 18 жовтня 1961 р. і набула чинності 26 лютого 1965 р. На кінець 2000 р. Європейська соціальна хартія діє в 21 європейській державі: Австрії, Бельгії, Великобританії, Угорщині, Німеччині, Греції, Данії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Кіпрі, Люксембурзі, Мальті, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Португалії, Словаччині, Туреччині, Фінляндії, Чеській Республіці.

Деякі держави підписали Хартію 1961 p., але поки ще не ратифікували її. До них належать: Латвія, Ліхтенштейн, Україна, Хорватія, Швейцарія та Колишня югославська Республіка Македонія. 5 травня 1988 р. дев'ять держав підписали Додатковий протокол до Хартії, за допомогою якого були заповнені деякі прогалини в системі захисту соціально-економічних прав людини, серед них і таке право у сфері соціального захисту, як право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 4). На кінець 2000 р. Додатковий протокол був ратифікований Грецією, Данією, Іспанією, Нідерландами, Норвегією, Словаччиною, Фінляндією і Чеською Республікою.

21 жовтня 1991 р. був прийнятий Протокол про поправки, так званий (Туринський протокол), який реформував процедуру контролю за здійсненням прав, передбачених Хартією. Офіційно він повинен був набрати чинності після ратифікації його всіма Сторонами Хартії. Проте за рішенням Комітету Міністрів він набрав чинності у грудні 1991 р.

9 листопада 1995 р. був відкритий для підписання ще один Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, який встановлював процедуру колективних скарг. Цей Протокол набрав чинності з 1 червня 1998 р. На кінець 2000 р. він був ратифікований Грецією, Італією, Кіпром, Норвегією, Португалією, Фінляндією, Францією та Швецією.

Як з'ясувалося, зміни і доповнення кардинально не вирішили проблеми захисту соціальних та економічних прав у сучасних державах Ради Європи. Хартія потребувала оновлення, і в травні 1992 р. спеціальний комітет по підготовці нового проекту Хартії — Комітет Charte-Rel приступив до роботи щодо вдосконалення її положень. У результаті цієї роботи була підготовлена нова редакція Хартії, яка отримала назву "Європейська соціальна хартія (переглянута)" (European Social Charter (revised))18, яка була схвалена і відкрита для підписання на 98-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи 3 травня 1996 р.

Згідно з вимогами, встановленими у Хартії, вона мала набрати чинності після її ратифікації трьома державами. Станом на 1 липня 1999 р. Переглянуту хартію ратифікували п'ять держав: Франція, Італія, Румунія, Словенія й Швеція. Таким чином, Переглянута соціальна хартія набрала чинності 1 липня 1999 р.

На кінець 2000 р. її ратифікували Болгарія, Італія, Румунія, Словенія, Франція і Швеція. Свої наміри щодо ратифікації Переглянутої хартії шляхом її підписання виявили: Албанія, Австрія, Бельгія, Великобританія, Данія, Греція, Ісландія, Кіпр, Литва, Люксембург, Молдова, Португалія, Словаччина, Україна, Фінляндія, Естонія. Станом на 5 березня 2004 р. Переглянуту хартію ратифікували 17 держав Ради Європи і 16 держав підписали з наступною ратифікацією.

Європейська соціальна хартія (переглянута) — це міжнародна угода, яка поєднала всі права, закріплені в Хартії 1961 p., Додаткових протоколах 1988 та 1995 pp., а також поправки, які стосуються цих прав, та нові права. Всього Переглянута європейська соціальна хартія містить гарантії захисту 31 права людини.

У післявоєнний час, коли було ухвалено Європейську конвенцію, вважалося, що громадянські й політичні права мають першорядне значення для побудови демократичного суспільства в Європі. Захисту соціальних та економічних прав надавалося другорядне значення, оскільки їх забезпечення значною мірою залежало від економічного стану розвитку конкретної країни. Таким чином, Рада Європи, так би мовити, виступила на міжнародному рівні ініціатором створення різного юридичного механізму для захисту прав людини, залежно від їх виду. Як відомо, за такою ж моделлю у 1966 р. було ухвалено й Міжнародні пакти про права людини. Для захисту прав, передбачених Євроконвенцією, було створено спеціальний орган — Європейський суд з прав людини, який шляхом розгляду індивідуальних петицій, здійснює захист прав конкретних осіб, які вичерпали усі заходи захисту на національному рівні. Як засвідчила практика, такий механізм виявився досить ефективним. Європейський суд з прав людини розглянув значне число індивідуальних справ і не було жодного випадку, якби держави відмовлялися виконати рішення Суду. Що ж до соціальних та економічних прав, то Європейська соціальна хартія, прийнята Радою Європи через 11 років, не передбачає права індивідуальної петиції. Не містить такого механізму й Європейська соціальна хартія (переглянута).

Водночас контрольний механізм Переглянутої соціальної хартії такий самий, як і в першому варіанті Хартії, а саме: контрольна основа національних доповідей, поданих Сторонами, а для держав, що ратифікували Додатковий протокол до хартії від 1995 р. або зробили заяву, передбачену в ст. D Переглянутої хартії, — на підставі колективних скарг. Національні доповіді повинні подаватись у проміжок у два роки для положень "основних статей" і чотири роки — для інших положень.

У 1995 р. Парламентська асамблея Ради Європи, висловлюючись із приводу приєднання нових членів, просила їх, у тому числі Україну, вивчити Хартію на предмет її ратифікації і дотримуватися закріплених у Хартії принципів. 2 травня 1996 р. міністр закордонних справ України Геннадій Удовенко від імені України підписав Європейську соціальну хартію.

У Преамбулі Переглянутої хартії уряди, що підписали її, сповнені рішучості поновити та доробити Хартію за змістом з метою врахування докорінних соціальних перетворень, які відбулися після її прийняття, встановили, що Переглянута хартія має поступово замінити Європейську соціальну хартію з внесеними до неї поправками. 7 травня 1999 р. Україна підписала Європейську соціальну хартію (переглянуту).

Отже, підписано два міжнародних документи. Після набрання чинності Переглянутою соціальною хартією перед державами постало питання, який саме документ слід обрати для ратифікації? Розв'язання цього питання повністю стосується компетенції держави. Водночас Рада Європи наводить аргументи на користь саме Переглянутої хартії: "Переглянута хартія — це єдиний документ, котрий гарантує основні соціальні та економічні права у всій їх повноті. Враховуючи еволюцію в галузі соціальних прав за останні ЗО років, цей сучасний документ заповнив пробіли, що мали місце у Хартії 1961 p., і в цей час є європейським договором про захист прав людини, що відповідає реаліям XXI століття. Окрім того, в цьому договорі об'єднані в одне ціле усі права, що гарантуються Хартією 1961 р. і Додатковим протоколом 1988 р., а також поправки до них і нові права. Хартія дозволяє також державам оголошувати себе зв'язаними Додатковим протоколом, який передбачає систему колективних скарг з допомогою простого повідомлення. Таке поєднання в одному документі полегшує й спрощує процедуру ратифікації в національних парламентах. Хоча деякий час обидві хартії змушені будуть існувати одночасно, але з часом оновлений варіант Хартії замінить варіант 1961 р. Отже, представляється більш розумним, щоб нові держави орієнтувалися безпосередньо на підписання й ратифікацію Переглянутої хартії".

З моменту підписання Україною обох варіантів Хартії вже минуло кілька років. Отже, один із них має бути невдовзі поданий на ратифікацію до Верховної Ради України. На наше переконання, це має бути саме Європейська соціальна хартія (переглянута) як найбільш досконалий документ Ради Європи, що містить європейські міжнародні стандарти соціальних та економічних прав людини.

Держава, вдаючись до ратифікації Хартії, має визначитися з переліком тих статей, зобов'язання за якими воно в змозі гарантувати. Ці питання регламентує ст. А частини III Хартії, яка встановлює два основних зобов'язання.

Перше закріплене у п. "а" ст. А і має, швидше, політичне значення: держава повинна погодитися "вважати частину І Хартії декларацією цілей, до здійснення яких вона прагнутиме усіма відповідними засобами". Частина І Хартії містить повний перелік тих прав, які захищаються Хартією.

Друге встановлене у п. "Ь" і "с" ст. А і породжує юридичне зобов'язання: держава повинна погодитися з певним мінімумом положень — принаймні з 6 з 9 статей, які вважаються "основними статтями"; окрім цих статей держава додатково повинна взяти на себе зобов'язання таким чином, щоб мінімальне число положень, які воно прийняло, становило б 16 статей або 63 пронумерованих пункти.

У зв'язку з таким механізмом найперше, що має бути зроблено, це проведення порівняльного аналізу положень Хартії з національним законодавством і правозастосовчою практикою.

Під час підготовчої роботи до ратифікації необхідно зважати на певні особливості змісту Хартії та її правозастосовчої практики.

По-перше, впливову роль у тлумаченні положень Хартії та в оцінці національних докладів щодо виконання зобов'язань за Хартією відіграє спеціальний орган Ради Європи — Європейський Комітет по соціальних правах — Комітет незалежних експертів, утворений відповідно до ст. 25 Європейської соціальної хартії 1961 р. Члени Комітету обираються Комітетом міністрів Ради Європи. До функцій Комітету по соціальних правах належить надання правової оцінки, як саме Договірні Сторони виконують свої зобов'язання. Ця оцінка дається у формі висновків. Висновок може бути позитивним, негативним і відкладеним (якщо не вистачає інформації для оцінки ситуації). Урядовий комітет на основі висновків може виносити попередження державам, які не дотримуються Хартії або неоднократно не надають інформацію, яка б дала змогу Комітету по соціальних правах оцінити, наскільки ситуація у країні відповідає Хартії. Попередження не має юридичної сили, це, швидше, міра політичного тиску, яка вказує, що за результатами наступного контрольного циклу може постати питання про винесення рекомендації.

Комітет також є контрольним органом, до якого надходять колективні скарги, саме він і встановлює факт порушення права. Висновок Комітету додається до доповіді Урядового комітету, останній приймає резолюцію, якою завершується кожний контрольний цикл, і направляє необхідні рекомендації кожній з Договірних Сторін. Рекомендації приймає Комітет міністрів. Станом на 2000 р. було направлено 29 рекомендацій на адресу 14 держав. Практика засвідчила дієвість винесення рекомендацій державам. Зокрема багато з них після отримання відповідних рекомендацій повідомили про внесення змін до законодавства, або про прийняття нових актів, або про розробку нового законопроекту.

По-друге, слід зважити також на таку особливість механізму Хартії, що права, які захищаються нею, "переплетені" між кількома статтями. Захист окремих категорій населення охоплюється різними статтями й різними заходами. Наприклад, право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист здійснюється не лише засобами ст. 17, а може бути предметом захисту таких статей, як 11, 12, 13, 14 тощо.

По-третє, соціальний захист фактично тією чи іншою мірою становить зміст кожної статті Хартії. Водночас статті сформульовані так, що певна їх частина передбачає права у сфері застосування праці (або у зв'язку з працею)22, а інша — поза сферою праці. Остання частина за своїм змістом, "умовно" кажучи, становить "чистий" соціальний захист від соціальних ризиків, який стосується усього населення або окремих його категорій. Це такі статті:

— право на соціальне забезпечення (ст. 12);

— право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13);

— право на охорону здоров'я (ст. 11);

— право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13);

— право на отримання послуг від соціальних служб (ст. 14);

— право осіб із обмеженнями на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у громадському житті (ст. 15);

— право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16);

— право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17);

— право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19);

— право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 23);

— право за захист від убогості та соціального відчуження (ст. ЗО);

— право на житло (ст. 31).

Питання адаптації національного трудового законодавства до Європейської соціальної хартії (переглянутої) стало предметом кандидатської дисертації М.М. Феськова і знайшло відображення у низці наукових публікацій, зокрема: Феськов М.М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і трудове законодавство України: питання адаптації. — АКД. — X., 2002; Його ж Трудове законодавство України і Європейська соціальна хартія (переглянута): питання адаптації: Монографія. — К., 2005.Цей перелік статей, які в цілому присвячені соціальному захистові, може бути доповнений окремими пунктами інших статей. Наприклад, у ст. 1 "Право на працю" п. З передбачає обов'язок держави "створювати безкоштовні служби працевлаштування для всіх працівників або забезпечувати їх функціонування", а п. 4 містить зобов'язання Сторін "забезпечувати належну професійну орієнтацію, підготовку та перекваліфікацію або сприяти їм". Ці положення безпосередньо забезпечують право на працю, однак, на нашу думку, належать до сфери соціального захисту, вони передують виникненню трудових правовідносин, їх змістом є надання соціальних послуг усьому працездатному населенню, організація таких послуг лежить на державі, послуги з їх надання є безоплатними.

По-четверте, серед наведеного переліку є комплексні статті, які забезпечуються не лише засобами права соціального захисту, а й засобами інших галузей права, зокрема трудового, сімейного, адміністративного тощо. Ці питання становлять предмет окремого дослідження.

**4.4.1. Право на соціальне забезпечення (ст. 12).**

З огляду на актуальність належного теоретичного обґрунтування юридичного механізму здійснення громадянами конституційного права на соціальний захист в Україні доцільно передусім звернути увагу на тлумачення певних термінів у Переглянутій хартії.

Важливо уточнити, що кожне право зазначається у Хартії двічі: у частині І, де міститься перелік усіх прав, ефективне здійснення котрих Сторони мають ставити за мету своєї політики і запроваджувати для цього всі відповідні зас

оби як національного, так і міжнародного характеру, і у частині II, де містяться конкретні зобов'язання Сторін.

Щодо сфери соціального захисту важливо підкреслити, що Хартія проводить розрізнення між соціальним забезпеченням і соціальною допомогою, а конкретне встановлення цього факту здійснюється висновком Комітету по соціальних правах — Комітетом незалежних експертів. Саме Комітет є "останньою інстанцією, яка визначає, чи відноситься та чи інша допомога до соціального забезпечення або до соціальної допомоги з точки зору особливостей статей, закріплених у Хартії".

Пункт 12 частини І має назву "All workers and their dependents have the right to social security", що перекладається як: "Усі працівники та їх утриманці мають право на соціальне забезпечення". Таким чином, Хартія пов'язує "соціальне забезпечення" з категорією працюючого населення. Звернемо увагу й на термін "забезпечення", який свідчить про відповідний рівень соціальних виплат, додержання якого від Договірних Сторін вимагає Хартія.

Враховуючи, що згідно з національним законодавством України всі особи, які працюють за трудовим договором, підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, напрошується висновок, що за Хартією лише соціальні виплати в рамках соціального страхування, розуміються як соціальне забезпечення.

До речі, така ж модель застосована й у ст. 34 Хартії основних прав Європейського Союзу. Реалізація цього права передбачає здійснення матеріального забезпечення застрахованих осіб та членів їхніх сімей (у певних випадках) при настанні усіх страхових випадків за рахунок соціальних страхових фондів. При цьому має бути здійснено саме "забезпечення", тобто виплати повинні забезпечувати суб'єкту належний рівень життя, принаймні відповідати мінімальним стандартам, які передбачені вже іншим міжнародним актом Ради Європи, до якого відсилає Хартія, — Європейським кодексом соціального забезпечення 1964 p., переглянутим у 1990 р.

Отже, соціальне забезпечення за стандартами Ради Європи і Європейського Союзу віднесено до більш широкої за змістом системи, яка включає крім соціального забезпечення (через соціальне страхування) також інші форми соціального захисту, зокрема державну соціальну допомогу, а також спеціальний і особливий (додатковий) соціальний захист для окремих категорій населення. Таке розуміння має важливе значення для національного законодавства, оскільки в Україні все ще немає загального закону про соціальний захист населення.

Ст. 12 частини II Хартії "The right to social security" належить до 9 основних статей Хартії, з яких Сторони повинні обрати для ратифікації принаймні 7. Для забезпечення цього права держава повинна взяти на себе зобов'язання:

1. Започаткувати систему соціального забезпечення або підтримувати її функціонування.

2. Підтримувати цю систему на такому задовільному рівні, який принаймні необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення25.

3. Докладати зусилля для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень.

4. Вживати заходів шляхом укладення двосторонніх і багатосторонніх угод або в інший спосіб для забезпечення:

а) рівності між громадянами країни і громадянами інших країн щодо прав на соціальне забезпечення незалежно від пересування захищених осіб по територіях Сторін;

б) надання, збереження та поновлення прав на соціальне забезпечення такими засобами, як сумарний залік періодів страхування або роботи, що були здійснені за законодавством кожної з Сторін".

Попередня редакція цього положення у Європейській соціальній хартії передбачала як базовий рівень гарантії, передбачені Конвенцією № 102. Європейський кодекс соціального забезпечення 1964 р. (переглянутий у 1990 р.) встановлює більш високі соціальні стандарти.

Щодо виконання зобов'язань, передбачених ст. 12, держава повинна вжити певних заходів. Зупинимося на основних із них.

Держава повинна мати таку систему соціального забезпечення, яка шляхом виплати соціальних допомог покривала б основні соціальні ризики. При цьому слід звернути увагу на зміну орієнтира. Якщо Європейська соціальна хартія 1961 р. при цьому орієнтувалася на перелік ризиків, передбачених Конвенцією № 102 МОП, то Європейська соціальна хартія (переглянута) відсилає до Європейського кодексу соціального забезпечення. Натомість для вибору зобов'язань за ст. 12 не вимагається обов'язкової попередньої ратифікації цього кодексу.

Європейський кодекс соціального забезпечення був підготовлений за ініціативою Парламентської Асамблеї Ради Європи, яка ще у 1950 р. (рік прийняття Європейської Конвенції про захист прав та основних свобод людини) висловилася про необхідність створення "Європейського кодексу соціального забезпечення, ефективність якого була б виражена не в стандартизації законодавства щодо соціального забезпечення в різних країнах, а у підведенні різними методами соціального забезпечення кожної країни до еквівалентно більш високого рівня". Кодекс готувався у співпраці з МОП, яка у 1952 р. схвалила Конвенцію № 102 про мінімальні норми в галузі соціального забезпечення. Комітет міністрів Ради Європи вирішив не встановлювати у Кодексі рівень гарантій, вищий ніж у Конвенції № 102. Водночас був розроблений також додатковий Протокол до Кодексу, котрий передбачав уже більш високі стандарти порівняно з Кодексом. Таким чином, була створена можливість для держав, які мали низький економічний рівень, приєднатися лише до Кодексу, а тих держав, які мали більш потужні економічні можливості, одночасно приєднатися до Кодексу і до Протоколу. Кодекс і Протокол були схвалені 11 березня 1964 р. і відкриті для підписання 16 квітня того ж року.

У червні 1990 р. Комітет міністрів схвалив Переглянутий Кодекс соціального забезпечення, який відкрито для підписання з листопада 1990 р. В цей рік його підписали 13 держав, у тому числі Австрія, Бельгія, Кіпр, Фінляндія, Німеччина, Греція, Італія, Люксембург, Норвегія, Португалія, Швеція і Туреччина.

Таким чином, Переглянута хартія вимагає, щоб соціальне забезпечення в державі відповідало вимогам Європейського кодексу соціального забезпечення. Кодекс містить мінімальні стандарти захисту, які Договірні держави повинні надавати у зв'язку з дев'ятьма традиційними соціальними ризиками — хворобою, безробіттям, старістю, трудовим каліцтвом, професійною хворобою, материнством, інвалідністю, втратою годувальника, утриманням дітей.

Законодавство України в цій частині відповідає вимогам Переглянутого кодексу соціального забезпечення, оскільки всі перелічені соціальні ризики охоплені різними видами соціального захисту. Частина з них охоплюється соціальним страхуванням, частина — соціальними виплатами через систему державної соціальної допомоги.

Стосовно сфери охоплення Переглянутий кодекс передбачає значно вищі стандарти, ніж попередній Кодекс 1964 р. Зокрема в цілях медичного обслуговування має бути охоплено всіх, хто працює за наймом, або економічно активне населення (включаючи дітей та подружжя, які перебувають на утриманні), або всіх проживаючих осіб. Аналогічне розширення кола охоплення передбачено й для інших видів соціальних допомог, вони повинні поширюватись: майже на всіх, працюючих за наймом (мінімум 80—95 %), на більшість активного населення (70—90 %) або на значну частину всіх проживаючих осіб. В Україні соціальне забезпечення через систему соціального страхування поширюється на всіх осіб, що працюють за наймом, а також деяких інших категорій осіб. Державна соціальна допомога поширюється на всіх осіб, що проживають в Україні.

Переглянутий кодекс значно покращує захист від безробіття. Зокрема він зобов'язує державу встановлювати у законодавстві соціальний захист не тільки для традиційних категорій безробітних, а й ще для двох з восьми категорій осіб, які ніколи не були частиною або ніколи більше не стануть частиною активного населення, а саме: молодих людей, які завершили своє професійне навчання; молодих осіб, які завершили своє навчання; молодих людей, які повернулися після обов'язкової військової служби; батьків наприкінці періоду, присвяченого вихованню дитини після завершення відпустки у зв'язку з материнством; осіб, у котрих помер один з подружжя; розлучених осіб; осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; інвалідів, завершивши свою професійну реабілітацію. У цілому законодавство України про соціальний захист на випадок безробіття відповідає вимогам Кодексу. Це стосується тривалості виплати допомоги по безробіттю, умов та порядку її призначення. Водночас є низка проблем, які названі у Посланні Президента України Верховній Раді України у 2004 р. Зокрема рівень безробіття ще надто високий; значна частка осіб, які не мають роботи понад один рік; низький рівень соціальних допомог по безробіттю. Не зважаючи на те, що розмір допомоги по безробіттю підвищився, все одно станом на грудень 2004 р. середній розмір такої допомоги становив 146,37 грн., що дорівнює 61,8% мінімальної заробітної плати у цей період (237 грн.). Така допомога не забезпечує фізичного виживання особи.

Кодексом встановлено більш високі норми за рівнем грошових допомог та тривалість їх виплати. Включено нові види допомоги, а також проведено їх уточнення. Наприклад, у зв'язку з допомогами по безробіттю охопленим захистом особам необхідно надати можливість навчання і перенавчання, послуг з трудової інтеграції і реінтеграції, допомогу в забезпеченні професійною і територіальною мобільністю. Законодавство України в цій частині вимагає доопрацювання, зокрема щодо послуг з трудової інтеграції та реінтеграції.

Умови набуття права на допомогу значно пом'якшені. Наприклад, у зв'язку з допомогою по безробіттю передбачається виплата як у разі повного, так і часткового безробіття. У цій частині законодавство України відповідає стандартам Кодексу, передбачено механізм соціального захисту з часткового безробіття, який має бути введений.

Переглянутий кодекс передбачає значну кількість профілактичних заходів, спрямованих на попередження виникнення страхового випадку або у випадку медичного обслуговування, погіршення умов або обставин для лікування особи, на покращання стану здоров'я і зниження соціальних та фінансових наслідків страхового випадку.

В інтересах забезпечення гнучкого підходу щодо надання права на допомогу передбачена певна ступінь допусків, яка дає змогу при зниженні рівня захисту шляхом будь-яких винятків надавати компенсації або еквівалентне забезпечення.

Важливо підкреслити, що Хартія вимагає, щоб соціальне забезпечення утворювало систему. Це положення має особливе значення для законодавства України. Можна зазначити, що в цілому в Україні закладено основи системи юридичного механізму соціального захисту. Створено організаційно-правовий механізм системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. Водночас ця система ще не завершена. По-перше, не прийнято законодавства щодо медичного страхування, по-друге, статус Пенсійного фонду ще не набув повних ознак страхового фонду, це має бути зроблено протягом п'яти років. Що ж до системи державної соціальної допомоги, то тут також закладено лише основи такої системи. Основним ядром її має стати Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", який потребує, на наш погляд переробки й прийняття у новій редакції. В цьому законі мають бути визначені засади надання такої допомоги, включені всі види соціальної допомоги (грошові виплати і натуральна допомога), які надаються у зв'язку з малозабезпеченістю, встановлено умови та порядок надання допомог.

Що ж до такої ланки, як додатковий соціальний захист, котрий здійснюється в Україні через систему соціальних пільг, то її упорядкування — це, очевидно, найскладніше питання. Основна складність полягає в тому, як "обійти" ст. 22 Конституції України, яка забороняє скасовувати і звужувати права, які вже були надані нормативно-правовими актами певним категоріям громадян та узгодити з цією нормою нову систему компенсації пільг.

Наступною вимогою Переглянутого Європейського кодексу соціального забезпечення є відповідний рівень соціальних допомог. На цьому положенні слід особливо наголосити. Комітет по соціальних правах — комітет незалежних експертів звертає увагу не тільки на сам факт наявності відповідного законодавства, яким передбачається система соціальних виплат, а й на їх рівень. Зокрема Комітет дійшов висновку, що Кіпр не дотримується п. 1 ст. 12, оскільки "не зважаючи на наявність законодавства про соціальне забезпечення, що передбачає соціальні виплати, пов'язані з певними ризиками, в ньому є серйозні пробіли, а багато з виплат настільки незначні, що виникають серйозні сумніви в тому, що діючі заходи можна назвати системою соціального забезпечення". В інших випадках Комітет вважав, що Договірна Сторона може вважатися такою, що має "систему" за смислом п. 1 ст. 12 навіть за відсутності законодавства. В усіх випадках визначальну роль відігравав рівень забезпечення.

Відповідно до п. З держава повинна докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень. Під "більш високим рівнем" розуміється рівень вищий за той, що необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення. Комітет по соціальних правах розглядає цей пункт як "еволюційний", який має знаходити підтвердження неухильного удосконалення такої системи в національних доповідях за кожний контрольний цикл.

Цікавим є положення стосовно реформування систем соціального захисту. Комітет погодився, що реформування системи соціального захисту повинно, з одного боку, не позначатися на реальному захисті усіх членів суспільства від соціальних ризиків, а з іншого, — не буде тенденції перетворити цю систему у простий механізм надання мінімальної допомоги. Крім того, стосовно будь-якого реформування необхідно надати певні пояснення, які повинні включати серед іншого і результати, що були досягнуті завдяки змінам у законодавстві. Однак має бути забезпечено головну мету реального соціального захисту всіх членів суспільства — збереження систем соціального забезпечення, які ґрунтуються на солідарності. Це розцінюється як основоположна гарантія від дискримінаційного підходу в цій сфері.

Згідно з п. 4 ст. 12 має бути забезпечено рівне поводження між громадянами країни і громадянами інших країн щодо реалізації їх прав на соціальне забезпечення незалежно від пересування захищених осіб по територіях Сторін зі збереженням набутих прав і прав, що набуваються шляхом сумарного заліку періодів страхування або роботи, що були здійснені за законодавством кожної зі Сторін. Зауважимо, що йдеться не про будь-яких громадян, а лише про громадян Договірних Сторін, які ратифікували Європейську соціальну хартію (переглянуту). Крім того, у Додатку до Переглянутої хартії "Сфера застосування переглянутої Європейської соціальної хартії" за змістом виразу "захищені особи" вказано, що включаються тільки ті іноземці — громадяни інших Сторін, які на законних підставах проживають або працюють на території відповідної Сторони. Також рівне поводження має поширюватися не лише на тих громадян, які проживають на території держави, а й тих, хто проживав на її території і набув у зв'язку з цим певні права (наприклад, право на пенсію по старості), а також для тих, хто проживав на території кількох Договірних Сторін у рамках Хартії.

**4.4.2. Право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13).**

При підготовці тексту ст. 13 автори прагнули "відмовитися від старих уявлень про допомогу, пов'язаних з поняттям благодійності". Було здійснено намагання реабілітувати державну допомогу. Проблема, з якою був змушений стикнутися Комітет по соціальних правах, полягала в тому, щоб відрізнити соціальну допомогу за ст. 13 від соціального забезпечення за ст. 12, оскільки між ними немає чіткої межі. Зрештою було застосовано такий спосіб: з'ясовувалося, чи мають право особи на один і той самий рівень допомог, чи рішення про розмір допомог приймається на основі індивідуальних потреб з врахуванням конкретних обставин. Тобто головний відмежувальний критерій, — допомога повинна надаватися з врахуванням ступеня нужденності. Останнім часом Комітет схильний ураховувати класифікаційний підхід, який застосовується у відповідній державі. Так, стосовно Мальти, яка взяла на себе зобов'язання за ст. 13 і лише частину за ст. 12, Комітет взяв до уваги, що пенсії за віком, а також пенсії сліпим та інвалідам розглядалися у Мальті як соціальна допомога і були віднесені до сфери дії ст. 13.

Стосовно права на соціальну допомогу п. 13 частини І Хартії передбачає такий принцип: "Anyone without adequate resources has the right to social and medical assistance", що означає: "Кожний, хто не має адекватних (достатніх) джерел (засобів, коштів, можливостей), має право на медичну і соціальну допомогу".

У частині II ст. 13 "The right to social and medical assistance" (право на соціальну та медичну допомогу) містить перелік зобов'язань Договірної Сторони:

1. Забезпечити, щоб будь-якій малозабезпеченій особі, яка не спроможна отримати достатніх коштів або завдяки власним зусиллям, або з інших джерел, зокрема за рахунок допомоги по соціальному забезпеченню, надавалась належна допомога, а у випадку захворювання забезпечувався догляд, якого вимагає стан її здоров'я.

2. Забезпечити, щоб політичні або соціальні права осіб, які отримують таку допомогу, на цій підставі не обмежувалися.

3. Передбачити, що кожна людина може отримувати у відповідних державних чи приватних службах такі поради та персональну допомогу, які можуть бути необхідні для запобігання виникненню особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання чи полегшення.

4. Застосовувати положення п. 1, 2 і 3 цієї статті на засадах рівності між своїми громадянами та громадянами інших Сторін, що на законних підставах перебувають на їхній території, відповідно до своїх зобов'язань за Європейською конвенцією про соціальну та медичну допомогу, яка була підписана в Парижі 11 грудня 1953 р.

Довідник Ради Європи зазначає, що "під соціальною допомогою у цій статті розуміються допомоги в грошовій або натуральній формі, включаючи допомоги, призначені для окремих груп, і допомоги, які можуть призначатися для всіх. Медична допомога включає безплатні або субсидовані медичні послуги або виплати, які дозволяють людям оплатити необхідні їм за станом здоров я медичні послуги. Право на таку допомогу має бути чітко встановлено у законі, "базуватися на об'єктивних критеріях і не залежати від будь-яких бюджетних можливостей". Особі має бути надано право оскаржити будь-яке негативне рішення влади.

Стосовно реалізації п. 1 ст. 13 Комітет не визначив, що розуміється під словами "достатніх коштів до існування", водночас із оцінок національних доповідей випливає, що особа підпадає під дію цього пункту, якщо немає достатніх засобів для задоволення своїх першочергових потреб (з урахуванням вартості та рівня життя на території відповідної Сторони). Комітет наполягає, щоб Договірні Сторони визначили у своєму законодавстві критерії для оцінки "нужди".

Якщо звернутися до національного законодавства, то в Україні діє Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" від 1 червня 2000 р. № 1768, згідно з яким "малозабезпечена сім'я — це сім'я, яка з поважних причин або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний доход, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї".

Водночас в Україні право на соціальну допомогу по малозабезпеченості залежить від бюджетних можливостей. Згідно зі ст. 5 зазначеного Закону, "до стабілізації економічного становища в Україні розмір державної соціальної допомоги визначається з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму". Зауважимо, що протягом останніх років (2003, 2004 pp.) Уряд весь час наголошує на надзвичайно високому рівні стабілізації економіки України (13,5 % за 8 місяців 2004 p.), але відповідних змін у напрямі скасування "рівня забезпечення" прожиткового мінімуму для визначення права на соціальну допомогу не зроблено. Отже, практично введено ще один соціальний стандарт "рівень забезпечення прожиткового мінімуму", розмір якого визначається у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік (на 2003 р. — 80 грн., на 2004 р. — диференційовано — 80, 85, 110, 115 грн.). Таким чином, можна зазначити, що прожитковий мінімум не становить найнижчої межі соціального виживання людини, оскільки не є державним гарантованим мінімумом для надання соціальної допомоги кожній малозабезпеченій людині за смислом статті 13 Хартії.

Навіть доведення розміру мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму 284 гривні 69 коп. для непрацездатних осіб постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2004 р. № 1215 все одно "не дотягує" до стандарту бідності ООН — 2 дол. (60 дол. на місяць) на день на людину, оскільки такий розмір прожиткового мінімуму становить 53,7 дол. на місяць. Таким чином, непрацездатні особи, які заробили за своє життя право на трудову пенсію, все одно залишаються за порогом бідності. Що ж до рівня забезпечення прожиткового мінімуму, то ця цифра ще менша — 85 грн. — 16,3 дол.

Соціальні пенсії, які були передбачені Законом України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 p., переведено в соціальну допомогу Законом України "Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам" від 18 травня 2004 р. M1727-IV33. Цим Законом проведено диференціацію непрацездатних осіб, які не мають права на трудову пенсію, у напрямі виділення осіб, які не набули права на пенсію з поважних причин. Законом передбачено, що соціальна допомога надається за таких умов: 1) особа має досягти віку — чоловіки — 63 років, а жінки — 58 років; не одержувати пенсію або виплати як відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я; 3) мати статус малозабезпеченої особи. Розмір державної допомоги визначається, виходячи з розміру прожиткового мінімуму і становить: інвалідам І групи, жінкам, яким присвоєно звання "Мати-героїня" — 100 відсотків; інвалідам II групи — 80; інвалідам III групи — 60 відсотків; священнослужителям, церковнослужителям та особам, які протягом не менше десяти років до введення в дію Закону "Про свободу совісті та релігійні організації" (1992 р.) займали виборні або за призначенням посади в релігійних організаціях, офіційно визнаних в Україні та легалізованих згідно із законодавством України, за наявності архівних документів відповідних державних органів та релігійних організацій або показань свідків, які підтверджують факт такої роботи, — 50; особам, які досягли віку — чоловіки — 63 років, жінки — 58 років, — ЗО відсотків. Також цим Законом України передбачено допомогу на догляд та поховання зазначених осіб. Цей Закон запроваджує подвійні стандарти. Не зважаючи на те, що розміри допомог мають визначатися з прожиткового мінімуму, у Прикінцевих положеннях Закону все ж встановлено, що тільки розмір допомоги на догляд має визначатися з вартісних величин, передбачених Законом України "Про прожитковий мінімум", а сама соціальна допомога на 2005 р. все ж визначається від рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

Такий стан не відповідає вимогам ст. 13 Хартії. Комітет по соціальних правах висловився, що рівень наданої соціальної допомоги не повинен бути явно невідповідним вартості життя та/або мінімальному прожитковому мінімуму в країні. Також слід зважити, що будь-яка обмежувальна умова може бути визнана такою, що суперечить Хартії, враховуючи, що п. 1 ст. 13 Хартії говорить лише про одну умову — потреби. Зокрема вважається, що є несумісним з Хартією встановлення нижньої вікової межі (наприклад 25 років), так само як і обмеження строку допомоги. Має діяти загальне правило — право на допомогу повинно зберігатися, доки людина відчуває у ній потребу. Поряд з тим Хартія допускає у розумних межах і таких, що відповідають цілі надання допомоги, зв'язок між отриманням соціальної допомоги і готовністю шукати роботу або займатися професійною підготовкою.

В юридичній практиці України застосовуються й інші терміно-поняття з цієї сфери, як-от "бідні", "вкрай бідні" тощо, зміст яких не визначено на законодавчому рівні. Очевидно, всі питання, що стосуються визначення і застосування соціальних стандартів, мають бути регламентовані на рівні закону. Має бути також забезпечено узгодження цих питань у різних актах і стосовно різних категорій населення.

Переглянута хартія вимагає, щоб було забезпечено рівність доступу до соціальної та медичної допомоги громадянам Договірних Сторін, які на законних підставах проживають або працюють на території однієї з Договірних Сторін. При цьому не застосовується вимога щодо тривалості проживання, оскільки це виключало б певних осіб, які потребують допомоги. А така ситуація розглядається як непряма дискримінація. Також не допускається вислання іноземних громадян інших Договірних Сторін, які на законних підставах працюють або проживають на території однієї з Договірних Сторін, на тій лише підставі, що вони зазнають нужду протягом усього строку дії законного дозволу їх проживання або роботи.

Пункт 4 ст. 13 Хартії передбачає право громадян інших Договірних Сторін, які на законних підставах перебувають на території однієї з Договірних Сторін, але не проживають там постійно, на соціальну і медичну допомогу. При цьому обсяг допомоги не повинен включати всі її види і може бути обумовлений місцевими і загальнонаціональними ресурсами, оскільки йдеться про екстрені випадки. На цей пункт слід звернути увагу, оскільки для нього в Україні ще не створено відповідного правового механізму.

Пункт 4 ст. 13 Хартії відсилає до іншого міжнародного документа Ради Європи — Європейської конвенції про соціальну і медичну допомогу. Конвенція і Протокол до неї були підписані державами — членами Ради Європи 11 грудня 1953 p., ці документи набрали чинності 1 липня 1954 р. Метою Конвенції було усунення дискримінації між громадянами будь-якої держави — учасниці Конвенції і громадян іншої держави-учасниці, які законно проживають на території першої країни. За умовами Конвенції Договірні Сторони — країни-учасниці беруть на себе обов'язки надавати громадянам інших Договірних Сторін, які законно перебувають на їх території і не мають достатніх коштів, соціальну і медичну допомогу в такому ж обсязі й на тих самих умовах, як і своїм громадянам. Протокол до Конвенції поширив її положення на біженців, статус яких визначений у Женевській Конвенції 1951 р.

Конвенція визначає "соціальну і медичну допомогу" як будь-якого роду допомогу, що забезпечує засобами до існування, допомогу в грошах і натурі. Додаткова Конвенція і Протокол забороняють репатріювати особу на тій підставі, що вона потребує опікування. Винятки з цього правила досить обмежені. При цьому сім'ї особи, що репатріюється, мають бути надані пільгові умови для супроводження репатріанта. У свою чергу, країна походження зобов'язана прийняти будь-якого з її громадян, які репатріюються.

**4.4.3. Право кожної людини користуватися будь-якими заходами, що дозволяють досягти їй найкращого стану здоров'я (ст. 11).**

Це право має гарантуватися зобов'язаннями Сторін самостійно або у співробітництві з громадськими чи приватними організаціями вживати відповідних заходів для того, щоб, крім іншого: усунути, у міру можливості, причини слабкого здоров'я; забезпечити діяльність консультативно-просвітницьких служб, які б сприяли поліпшенню здоров'я і підвищенню особистої відповідальності за стан здоров'я; запобігати у міру можливості епідемічним, ендемічним, іншим захворюванням, а також нещасним випадкам.

Слід зауважити, що зобов'язання щодо охорони здоров'я населення прямо й опосередковано передбачені в кількох статтях Хартії. Зокрема ст. 2 в основу права на справедливі умови праці покладає захист здоров'я людей у рамках їх трудової діяльності; у ст. З визначено зобов'язання у зв'язку з безпекою та гігієною на виробництві; за ст. 12 право на соціальне забезпечення включає надання соціальних допомог у зв'язку з хворобою; право на соціальну та медичну допомогу передбачено ст. 13 тощо.

В Україні система медичного обслуговування утворює відносно самостійну ланку з розгалуженою системою законодавства, установ та закладів. У законі про Державний бюджет кошти на охорону здоров'я передбачені окремим розділом. Не зважаючи на поступове упровадження платних медичних послуг, на сучасному етапі право на охорону здоров'я в Україні забезпечується державною системою медичного забезпечення. Водночас згідно з Концепцією соціального забезпечення населення (1993 р.) і Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування медичне страхування в Україні є одним із видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Отже, організаційно-правовий та фінансовий механізми надання медичної допомоги входять до системи соціального захисту. Натомість Закон України про медичне страхування, який має кардинально змінити ситуацію, ще не прийнято.

Оцінюючи ситуацію із виконанням зобов'язань за ст. 11, Комітет по соціальних правах — Комітет незалежних експертів не досліджує питання про структурну будову відповідної галузі права, його щонайменше цікавлять теоретичні проблеми. Комітет проводить глобальну оцінку відповідності стану з охороною здоров'я вимогам Хартії щодо усунення причин поганого здоров'я (п. 1 ст. 11). Вважається, що держава дотримує цього зобов'язання, якщо вона надала відомості про наявність належної системи охорони здоров'я, включаючи такі елементи: належну і загальнодоступну державну систему охорони здоров'я, що дає змогу надавати медичну допомогу всьому населенню і забезпечує профілактику і діагностику захворювань. Особлива увага приділяється вразливим верствам населення, а також післяпологовим станам породілей. Практика винесення Комітетом висновків свідчить, що високі показники дитячої смертності призводять до негативного висновку. Окрім суто медичних заходів враховуються заходи щодо захисту навколишнього середовища і щодо забезпечення безпеки продуктів харчування, зменшення забруднення повітря, ґрунту та води; для захисту від шуму; щодо лікування деяких захворювань: СНІДу, розумових відхилень, хвороб, пов'язаних з палінням, наркоманією, алкоголізмом та ін.; відомості про рівень числа працюючих у санітарних службах, про число лікувальних закладів (лікарень, диспансерів, медичних центрів) та про їх географічний розподіл. Окрім того, досліджуються питання про консультативні і просвітницькі послуги та профілактику захворювань (практику щодо вакцинації, заходи, пов'язані з інфекційними захворюваннями). Комітет прагне забезпечити, щоб Договірні Сторони мали медичні служби загального профілю у всіх початкових і середніх школах.

Якщо держава при ратифікації Хартії бере на себе зобов'язання за ст. 11, у першій доповіді необхідно описати систему охорони здоров'я в країні, при цьому вказати наявні проблеми та їх масштаб. Показники у сфері охорони здоров'я в Україні залишаються критичними.

У Посланні Президента України Верховній Раді України "Про внутрішнє і зовнішнє становище в 2002 р." наведено такі цифри щодо стану здоров'я населення. За даними 2001 p., лише 60 % населення вважаються умовно здоровими. Решту становлять інваліди та особи, які перебувають на диспансерному обліку. Істотне зростання захворюваності населення зумовлене низкою соціально-економічних чинників, з одного боку, та зростанням у складі населення осіб похилого віку — з іншого. Кількість уперше зареєстрованих хвороб (у розрахунку на 100 000 населення) збільшилася: системи кровообігу — в 2,1 раза, новоутворень — на 29 %, органів травлення — на 26, інфекційних і паразитарних — на 13 % , у тому числі активного туберкульозу органів дихання — вдвічі. Майже троє з кожних чотирьох осіб, яким уперше в житті встановлено діагноз активного туберкульозу, — чоловіки, 80 % — особи працездатного віку. Дається взнаки Чорнобильська катастрофа. Тільки за 1996—2001 pp. кількість осіб, чия інвалідність пов'язана з її наслідками, зросла більше ніж в 1,6 рази і становить майже 100 тис. осіб. Протягом 2002 р. зберігалася тенденція до збільшення показників захворюваності населення, зокрема поширення туберкульозу та ВІЛ/СНІДу. На кінець 2003 р. на обліку в медичних закладах перебувало 47,3 тис. ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД. Показники смертності немовлят були особливо високими у 1993 та 1995 pp. Все ж смертність немовлят впродовж другої половини 90-х років систематично зменшуючись, у 2002 р. була на 18 % нижча, ніж у 1990 р. Основною причиною позитивних змін стало поліпшення охорони здоров'я дитинства. Разом з тим ще незадовільно вирішуються питання розвитку медицини в сільській місцевості, ряд сіл не мають фельдшерсько-акушерських пунктів. Це істотно обмежує доступність кваліфікованої медичної допомоги для мешканців цих сіл. Недостатньою залишається забезпеченість населення України, передусім соціально вразливих верств, ліками за прийнятними цінами. Значною мірою це пов'язано з низьким розвитком власного фармацевтичного виробництва та низькою купівельною спроможністю населення. Громадянин України витрачає на споживання ліків на 58 % менше, ніж громадянин Росії, і на 85—97 % менше, ніж мешканець західноєвропейських країн. Численні опитування населення свідчать, що близько третини громадян не можуть користуватися медичною допомогою через високі ціни. Бюджетні видатки на охорону здоров'я в Україні у 1995—1998 pp. становили в середньому 4,1 % ВВП при 6,2 % у країнах ЄС, 4,5 % — у країнах Східної Європи та СНД. У 1999—2001 pp. цей показник зменшився і тримався у середньому на рівні 2,7 % ВВП. У 2002 р. видатки Зведеного бюджету на охорону здоров'я було передбачено в обсязі 6685,3 млн. грн, що на 19,4 % більше, ніж у 2001 р. Однак фактично профінансовано лише 90 % від передбачуваної суми. У 2003 р. видатки на охорону здоров'я становили 3,7 % ВВП. Вкрай низьким залишається рівень оплати праці медичних працівників.

Постановою Верховної Ради України від 3 лютого 2004 р. № 1426-IV схвалено Рекомендації парламентських слухань на тему: "Соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи їх розв'язання", що відбулися 1 грудня 2003 р. Учасники парламентських слухань зазначають, що, незважаючи на певні зусилля органів державної влади, місцевого самоврядування, неурядових організацій і суспільства в цілому, ситуація з поширенням цих хвороб у державі продовжує залишатися тривожною та складною. Україна, враховуючи вимоги низки важливих стратегічних міжнародних документів, серед яких передусім слід назвати прийняті Генеральною Асамблеєю ООН Декларацію тисячоліття та Декларацію про прихильність справі боротьби з ВІЛ/СНІДом, взяла на себе зобов'язання здійснити комплекс заходів, спрямованих на призупинення епідемії ВІЛ/СНІДу, передусім серед молоді та вразливих груп населення, на забезпечення підвищення доступності відповідного лікування для хворих на ВІЛ/ СНІД та пом'якшення впливу зазначеної епідемії на українське суспільство. Проте, незважаючи на створення достатньо сучасного і такого, що в основному відповідає міжнародним вимогам, законодавства у сфері забезпечення контролю за епідемією ВІЛ/СНІДу, декларування базованих на всебічній координації зусиль усього суспільства, широкій участі, гласності й відповідальності політичних підходів до розв'язання проблеми ВІЛ/СНІДу, Україна, на жаль, продовжує посідати одне з провідних місць на Європейському континенті за темпами зростання зазначеної епідемії.

Надзвичайно складною залишається й ситуація з наркотиками в Україні, яка продовжує входити до числа держав, для населення яких є характерним досить високий рівень вживання наркотиків. При цьому проблема наркоманії в Україні надзвичайно тісно пов'язана з проблемою ВІЛ/СНІДу.

Не краще вирішуються й проблеми, пов'язані з алкогольними розладами, на які, за оціночними даними (з урахуванням прихованої кількості), страждає майже 7 відсотків населення працездатного віку. При цьому з року в рік число таких осіб залишається стабільним, не зазнаючи зменшення, а частка дітей та молоді серед них поступово зростає. Динаміка смертності від алкогольних отруєнь свідчить про зменшення їх загальної кількості по країні з 1995 р. до 1998 р. більше ніж на ЗО відсотків. Однак протягом останніх років вона знову почала зростати.

Рекомендації передбачають вжиття комплексу заходів щодо створення єдиної національної системи моніторингу та оцінки ефективності заходів, що вживаються з метою забезпечення контролю за епідемією ВІЛ/СНІДу; забезпечення цільового фінансування у повному обсязі заходів з профілактики ВІЛ-інфекції та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, передбачених відповідними національними та місцевими програмами, та заходів, передбачених Програмою реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003— 2010 роки; посилення контролю за дотриманням встановлених Конституцією України та законами України прав і свобод ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД осіб у сфері охорони здоров'я, освіти, праці тощо, а також за дотриманням законодавства в частині реклами алкоголю, правил торгівлі алкогольними напоями, зокрема щодо заборони продажу алкогольних напоїв у недозволених для цього місцях та неповнолітнім. Одним із напрямів удосконалення законодавства передбачається виключення з переліку платних послуг, які надаються в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти", анонімного обстеження та лікування хворих, заражених хворобами, що передаються статевим шляхом, а також хворих на алкоголізм і наркоманію тощо.

Перелік питань з дотримання зобов'язань за ст. 11 величезний. Комітету ще не вдалося повністю його охопити. Корисно буде взяти до уваги те, що останніми роками Комітет займався розглядом таких питань, як охорона здоров'я осіб, що проживають у безпосередній близькості від атомних електростанцій, і заходи щодо відвернення поширення СНІДу35. Для України це буде стосуватися передусім соціального захисту осіб, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи, а також тих, хто проживає на забруднених територіях.

**4.4.4. Право на отримання послуг від соціальних служб (ст. 14).**

З метою забезпечення ефективного здійснення права на користування соціальними службами Сторони зобов'язуються:

1. Сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які завдяки використанню методів соціальної роботи сприяли б підвищенню добробуту і розвиткові як окремих осіб, так і груп осіб у суспільстві, а також їх адаптації до соціального середовища.

2. Заохочувати окремих осіб і добровільні чи інші організації до участі у створенні та функціонуванні таких служб.

Якщо ст. 13 Хартії поширюється лише на осіб, які зазнають нужди, то п. 1 ст. 14 вимагає від Договірної Сторони "утворити систему соціальних служб, призначених для здійснення допомоги всім людям у розв'язанні проблем, пов'язаних з адаптацією до соціального середовища, незалежно від їх походження й особистих, сімейних, професійних, фізичних або психічних наслідків".

Такі соціальні служби згідно зі ст. 14 можуть або бути загальними, або спеціалізуватися на обслуговуванні конкретних груп населення. Важливо забезпечити стан, за якого буде забезпечено доступність і рівність у користуванні службами. Уразливими верствами населення вважаються діти, особи похилого віку, інваліди, молодь у скрутних обставинах, правопорушники, меншини (мігранти, біженці та ін.), алкоголіки, наркомани, жінки, які постраждали від насильства, особи, що звільнилися з місць позбавлення волі.

Закон України "Про соціальні послуги" 19 червня 2003 р. № 966-IV визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Закон визначає соціальні послуги як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Згідно із Законом право на соціальні послуги мають громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, у тому числі біженці, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах (ст. 6). Таким чином, згідно із законодавством України юридично забезпечено рівність у користуванні соціальним службами громадян України та інших осіб, які на законних підставах "проживають" в Україні, але нічого не йдеться про осіб, які "перебувають" на території України.

Закон дає визначення поняття "складні життєві обставини". Це обставини, які об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно (інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофа тощо). Позитивним слід вважати те, що цей перелік є "відкритим", що робить його універсальним і дає змогу включати до таких обставин й інші.

На сьогодні це найбільш універсальний закон, який передбачає загальні правила надання послуг соціальними службами. До соціальних служб належать підприємства, установи та організації незалежно від форм власності та господарювання, а також громадяни, що надають соціальні послуги. До державних служб загального спрямування належать управління праці та соціального захисту, які побудовані за територіальною ознакою і перебувають у структурі обласних, Київської та Севастопольської міської, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій; центри нарахування і виплати допомог; територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян; відділи соціальної роботи вдома; будинки-інтернати дитячі, для громадян похилого віку та інвалідів; геріатричні пансіонати, пансіонати для ветеранів війни і праці тощо. Окрім загальних служб, які надають соціальні послуги, в Україні запроваджено діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, тимчасових притулків для неповнолітніх, тимчасових притулків для дорослих та ін. Станом на 1 квітня 2004 р. налічувалося 749 територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян, 782 служби у справах неповнолітніх, 112 дитячих будинки сімейного типу, 44 прийомні сім'ї, 89 притулків для неповнолітніх, 271 центр реабілітації дітей-інвалідів.

Безоплатно соціальні послуги надаються державними та комунальними суб'єктами в обсягах, визначених державними стандартами соціального обслуговування, і лише певним категоріям осіб: громадянам, які у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю не здатні до самообслуговування і не мають рідних, які повинні забезпечити їх догляд і допомогу; дітям та молоді, які перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї.

Порядок надання платних соціальних послуг та їх перелік встановлений постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. №12.

Платні соціальні послуги повинні відповідати опису їх змісту і якості, наведеному в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, а також чинним соціальним нормам і нормативам. До переліку платних послуг входять: придбання і доставка: продовольчих, промислових та господарських товарів; медикамантів; книг, газет, журналів; гарячого харчування; приготування їжі; транспортні послуги; забезпечення засобами малої механізації; перукарські послуги; послуги з дотримання особистої гігієни; прибирання приміщень; прання білизни; обробіток присадибних ділянок; роботи з ремонту приміщень, меблів, побутової техніки; відвідування представниками соціальних служб хворих у стаціонарних медичних закладах; читання художньої та іншої літератури, написання листів; організація дозвілля; освітні послуги; надання допомоги в оформленні документів; організація консультування; пошук підходящої роботи (крім роботи за кордоном).

Слід звернути увагу на те, що Комітет по соціальних правах — Комітет незалежних експертів вивчає питання щодо адекватності географічного розподілу соціальних служб; звернення до соціальних служб має не завдати шкоди приватному життю; має бути забезпечено доступ до служб без дискримінації стосовно громадян інших Договірних Сторін, які на законних підставах проживають або працюють на території тієї чи іншої держави.

Соціальні служби повинні бути укомплектовані людськими ресурсами — кваліфікованими співробітниками у достатній кількості; інституціональними засобами — центрами прийняття рішень, максимально наближеними до користувачів. Маються на увазі територіальна децентралізація і покладення відповідальності на місцеву владу. Важливо також, щоб фінансова забезпеченість була достатньою для виконання службами своїх завдань і проведення динамічної політики.

Стосовно виконання зобов'язань за п. 2 ст. 14 Комітет розглядає усі форми підтримки громадянського суспільства для створення соціальних служб — надання субсидій, податкових пільг тощо.

Комітет вважає, що ст. 14 встановлює "суб'єктивне" право, згідно з яким відповідні послуги повинні надаватися в порядку реалізації законного права, яке захищається в суді38.

**4.4.5. Право осіб з обмеженнями на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у громадському житті (ст. 15).**

Слід звернути увагу на деякі неточності, які були допущені в офіційному тексті при перекладі Переглянутої хартії. Назва ст. 15 була перекладена як "Право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства". Англійський текст такий:

"Article 15. The right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community.

With a view to ensuring to persons with disabilities, irrespective of age and the nature and origin of their disabilities, the effective exercise of the right to independence, social integration and participation in the life of the community..."

Очевидно, що в цій статті йдеться про право "осіб з обмеженнями", а не "інвалідів". Таке розуміння терміна "persons with disabilities" підтверджується й змістом ст. 15, де у частині І встановлено: "Особи з обмеженнями, незалежно від віку, природи (виду) і походження їх обмежень..." Довідник Ради Європи вказує, що ст. 15 застосовується до осіб як з фізичними, так і з розумовими обмеженнями.

Зведення осіб з обмеженими можливостями до "інвалідів" звужує коло суб'єктів, які мають права, передбачені цією статтею. В національному законодавстві вже з'явилося кілька нормативно-правових актів, де вживається термін "особи з обмеженими фізичними можливостями", водночас це поняття не визначено. У цій сфері термінологія і поняття вимагають узгодження з урахуванням вимог міжнародних стандартів.

Стаття 15 вимагає від Сторін вжиття належних заходів для надання засобів професійної підготовки, включаючи, коли це необхідно, доступ до спеціалізованих державних або приватних установ, вживати заходи щодо працевлаштування інвалідів, зокрема за допомогою спеціалізованих служб працевлаштування, шляхом надання робочих місць із полегшеними умовами праці і шляхом заходів, спрямованих на заохочення роботодавців щодо прийняття на роботу інвалідів. Сприяти всебічній соціальній інтеграції інвалідів та їх участі у житті суспільства, зокрема шляхом вжиття заходів, включаючи технічну допомогу, що спрямовані на усунення перешкод для спілкування і пересування і що надають доступ до транспорту, житла, культурної діяльності і відпочинку.

Зараз в Україні майже 2,5 млн. інвалідів. Щороку кількість їх збільшується на 200—220 тис. осіб. Так, у 1999 р. загальна дитяча інвалідність в Україні становила 151,1 тис, а кількість інвалідів з дитинства — близько 300 тис. осіб. Зростає інвалідність серед осіб молодого працездатного віку внаслідок туберкульозу, серцево-судинних захворювань, злоякісних новоутворень, виробничих та дорожньо-транспортних травм та ушкоджень. Має тенденцію до зростання дитяча інвалідність, навіть на фоні зниження показника народжуваності. За законодавством України інвалідами вважаються особи зі стійким розладом функцій організму внаслідок захворювання, травм та уроджених дефектів, що обмежують їх життєдіяльність, та які потребують соціальної допомоги і захисту. Як міра втрати здоров'я інвалідність визначається шляхом експертного обстеження медико-соціальними експертними комісіями МОЗ. Порядок організації та проведення медико-соціальної експертизи втрати працездатності затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 квітня 1994 р. № 22139.

При дослідженні зобов'язань за ст. 11 Хартії Комітет, наприклад, просить надати йому дані про осіб, що повернулися до звичайних занять або таких, що працюють у полегшених умовах, і виявляє інтерес, чи має Договірна Сторона законодавчі положення, що зобов'язують роботодавців приймати на роботу певний процент осіб з фізичними і розумовими обмеженнями.

Особи зі зниженою працездатністю в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і обов'язків. Згідно із Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21 березня 1991 р. дискримінація інвалідів заборонена і переслідується законом (ст. 1). З метою реалізації творчих і виробничих здібностей інвалідів та з урахуванням індивідуальних програм реабілітації їм забезпечується право працювати на підприємствах зі звичайними умовами праці, в цехах і на дільницях, де застосовується праця інвалідів, а також займатися індивідуальною та іншою трудовою діяльністю, яка не заборонена законом.

Водночас для інвалідів встановлено низку суттєвих гарантій. Зокрема відмова в укладенні трудового договору або в просуванні по службі, звільнення за ініціативою власника або уповноваженого ним органу, переведення інваліда на іншу роботу без його згоди з мотивів інвалідності не допускається, за винятком випадків, коли за висновком медико-соціальної експертизи стан його (інваліда) перешкоджає виконанню професійних обов'язків, загрожує здоров'ю і безпеці праці інших осіб або продовження трудової діяльності чи зміна її характеру та обсягу загрожує погіршенням здоров'я інвалідів. Залучення інвалідів до надурочних робіт і робіт у нічний час без їх згоди не допускається. При працевлаштуванні інваліда роботодавець повинен керуватися індивідуальною реабілітаційною програмою інваліда. Ті підприємства, які не виконали в установлені строки реабілітаційні заходи щодо інваліда, за рішенням медико-соціальної експертної комісії відраховують кошти в розмірі вартості реалізації цих заходів до Фонду України соціального захисту інвалідів. Положення про індивідуальну програму реабілітації та адаптації інваліда затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1992 р. № 83 (зі змін, і доповн.).

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1995 р. № 314 затверджено Положення про робоче місце інваліда і про порядок працевлаштування інвалідів, яким передбачено, що робоче місце інваліда — це окреме робоче місце або ділянка виробничої площі на підприємстві незалежно від форм власності та господарювання, де створено необхідні умови для праці інваліда. Робоче місце інваліда може бути звичайним, якщо за умовами праці та з урахуванням фізичних можливостей інваліда воно може бути використане для його працевлаштування, і спеціалізованим, тобто обладнаним спеціальним технічним оснащенням, пристосуваннями і пристроями для праці інвалідів залежно від анатомічних дефектів чи нозологічних форм захворювання та з урахуванням рекомендацій медико-соціальної експертної комісії, професійних навичок і знань інваліда.

Підприємства, які використовують працю інвалідів, зобов'язані створювати для них умови праці з урахуванням рекомендацій медико-соціальної експертної комісії та індивідуальних програм реабілітації і забезпечувати інші соціально-економічні гарантії, передбачені законодавством.

Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" (від 21 березня 1991 p., зі змін, і доповн.) встановлено спеціальні гарантії щодо забезпечення інвалідів робочими місцями. Для підприємств (об'єднань), установ і організацій незалежно від форми власності та господарювання встановлюється норматив робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів у розмірі 4 відсотків від загальної чисельності працюючих, а якщо працює від 8 до 25 осіб — у кількості одного робочого місця. Керівники підприємств (об'єднань), установ і організацій незалежно від форми власності та господарювання у разі незабезпечення зазначених нормативів несуть за це відповідальність. Підприємства (об'єднання), установи і організації, незалежно від форми власності і господарювання, де кількість працюючих інвалідів менша, ніж установлено нормативом, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду України соціального захисту інвалідів штрафні санкції, сума яких визначається у розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві за кожне робоче місце, не зайняте інвалідом. Для підприємств (об'єднань), установ і організацій незалежно від форми власності та господарювання, на яких працює від 8 до 15 осіб, розмір штрафних санкцій за робоче місце, не зайняте інвалідом, визначається в розмірі половини середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві (об'єднанні), у відповідній установі, організації. Порушення термінів сплати тягне за собою нарахування пені із суми недоїмки. Сплату штрафних санкцій підприємства провадять відповідно до закону за рахунок прибутку, який залишається в їх розпорядженні після сплати всіх податків і зборів (обов'язкових платежів) (ст. 20 Закону "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" зі змін, і доповн.).

Таким чином, практично законодавством покладено обов'язок щодо пошуку інвалідів та працевлаштування їх на спеціально створені місця не на службу зайнятості, а на роботодавця, що, вважаємо, є неприпустимим, оскільки порушує не лише права роботодавця, а й загальні принципи надання соціальних послуг з працевлаштування.

Кабінет Міністрів України своєю постановою від 28 грудня 2001 р. № 1767 затвердив Порядок сплати штрафних санкцій. Кабінет Міністрів України постановою від 11 липня 2002 р. № 54 реорганізував Фонд соціального захисту інвалідів в урядовий орган державного управління у складі Міністерства праці та соціальної політики. Утримання Фонду здійснюється за рахунок видатків з Державного бюджету. Згідно з Положенням про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2002 р. № 1434, Фонд серед іншого здійснює контроль за своєчасним перерахуванням сум штрафних санкцій, що надходять від підприємств, установ і організацій за недодержання ними нормативів робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів, а також контролює цільове використання підприємствами коштів, переданих їм Фондом для здійснення заходів щодо соціального захисту інвалідів.

Законом України від 15 червня 2004 р. №1773 внесено значні зміни до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні".

Зокрема встановлено низку гарантій забезпечення доступу інвалідів до інформації та спілкування. Державою визнається дактильно-жестова мова як засіб міжособового спілкування, а також як засіб навчання інвалідів з вадами слуху. Інвалідам по слуху забезпечується доступ до засобів масової інформації шляхом титрування та здійснення сурдоперекладу на дактильно-жестову мову глухих інформаційних і тематичних телепрограм, кіно-, відеофільмів у порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. Інваліди забезпечуються засобами спілкування, що полегшують їх взаємодію між собою та з іншими категоріями населення. Інвалідам першої та другої груп надано право на позачергове і пільгове встановлення квартирних телефонів за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів. Інвалідам першої, другої груп і сім'ям, у складі яких є два або більше інвалідів, оплата послуг електрозв'язку за місцеві телефонні розмови з квартирних телефонів за почасовим (похвилинним, посекундним) обліком їх тривалості встановлюється тільки за їх згодою. Інвалідам першої, другої груп по зору надається право безплатного користування радіотрансляційною точкою. Держава здійснює підтримку засобів масової інформації, видавництв, підприємств та організацій, які випускають спеціальну літературу, звукову та відеопродукцію для інвалідів. При розробці, виробництві та встановленні засобів зв'язку та інформації враховуються можливості їх використання інвалідами.

Інвалідам по слуху послуги із сурдоперекладу та сурдотехніка надаються відповідно до Закону України "Про соціальні послуги" в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Послуги із соціально-побутового і медичного обслуговування, технічні та інші засоби (протезно-ортопедичні вироби, ортопедичне взуття, засоби пересування, у тому числі крісла-коляски з електроприводом, автомобілі, індивідуальні пристрої, протези очей, зубів, щелеп, окуляри, слухові та голосоутворювальні апарати, сурдотехнічні засоби, мобільні телефони та факси для письмового спілкування, ендопротези, сечо-та калоприймачі тощо) надаються інвалідам та дітям-інвалідам безплатно або на пільгових умовах за наявності відповідного медичного висновку.

Інваліди, які отримують пенсію, що не перевищує мінімального розміру пенсії, або державну соціальну допомогу, призначену замість пенсії, діти-інваліди мають право на безплатне придбання лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування. Інваліди першої і другої груп мають право при амбулаторному лікуванні на придбання лікарських засобів за рецептами лікарів з оплатою 50 відсотків їх вартості. Інваліди і діти-інваліди за наявності медичних показань мають право на безплатне забезпечення санаторно-курортними путівками.

Транспортне обслуговування інвалідів здійснюється на пільгових умовах. Інваліди, діти-інваліди та особи, які супроводжують інвалідів першої групи або дітей-інвалідів (не більше одного супроводжуючого), мають право на безплатний проїзд у пасажирському міському транспорті (крім метрополітену і таксі), а також всіма видами приміського транспорту. Діти-інваліди та інваліди першої, другої груп по зору і з ураженням опорно-рухового апарату та особи, які супроводжують інвалідів першої групи або дітей-інвалідів зазначених категорій (не більше одного супроводжуючого), мають право на безплатний проїзд також у метро. Інваліди, діти-інваліди та особи, які супроводжують інвалідів першої групи або дітей-інвалідів (не більше однієї особи, яка супроводжує інваліда або дитину-інваліда), мають право на 50-відсоткову знижку вартості проїзду на внутрішніх лініях (маршрутах) повітряного, залізничного, річкового та автомобільного транспорту в період з 1 жовтня по 15 травня. Пільгове перевезення інвалідів здійснюють усі підприємства транспорту незалежно від форми власності та підпорядкування відповідно до Закону України "Про транспорт". Категорії інвалідів та дітей-інвалідів і порядок їх транспортного обслуговування на пільгових умовах визначає Кабінет Міністрів України.

Пільги, передбачені цим Законом, зберігаються за інвалідами та дітьми-інвалідами незалежно від виду виплачуваної пенсії або допомоги, призначеної замість пенсії. У випадках, коли іншими нормативно-правовими актами передбачені норми, що підвищують встановлений цим Законом рівень соціального захисту інвалідів, застосовуються положення тих нормативно-правових актів, які визначають найбільший рівень соціального захисту інвалідів. Якщо інвалід має право на одну і ту саму пільгу за цим Законом і одночасно за іншим нормативно-правовим актом, пільга йому надається лише за одним із них за його вибором (незалежно від підстави встановлення пільги).

Комплексна програма профілактики інвалідності серед дітей та населення працездатного віку на період 2000—2005 років, затверджена наказом МОЗ України від 23 травня 2000 р. № 117, і Національна програма професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001—2005 роки передбачає впровадження комплексу медичних, організаційних та правових заходів. Серед них, зокрема, заходи профпідготовки, працевлаштування, запровадження комплексної реабілітації інвалідів з урахуванням медичної, професійної, соціально-трудової за допомогою регіональної мережі сучасних медико-соціальних Центрів професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів, забезпечення повного та якісного медичного обстеження робітників, які працюють в умовах впливу шкідливих та небезпечних факторів, для своєчасного виявлення професійної патології на ранніх стадіях та проведення необхідних оздоровчих заходів, активізацію діяльності медико-санітарних частин, дільничних поліклінік тощо.

10 березня 2004 р. відбулися парламентські слухання "Про підсумки проведення в Україні у 2003 році Року людей з інвалідністю щодо забезпечення соціальних, економічних, правових і конституційних гарантій у сфері соціального захисту та реабілітації інвалідів". У Рекомендаціях, схвалених постановою Верховної Ради України, визначаються ключові проблеми нормотворчого, економічного та організаційного характеру. Типове положення про центр професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів, затверджений наказом Міністерства праці та соціальної політики України та інших міністерств від 11 червня 1999 р. № 96/187/146/55 (із змін, і доп. від 13 квітня 2004 p.). До таких, зокрема, належать: недостатнє фінансування з Державного бюджету України заходів щодо соціального захисту інвалідів; утруднений доступ до забезпечення інвалідів транспортними засобами; низький рівень державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам. Надто повільно упроваджується така допомога у практику. На сьогодні контингент її одержувачів становить лише 8 відсотків від загального числа інвалідів. Нові загрози щодо соціального захисту інвалідів виникли у зв'язку із запровадженням в Україні системи пенсійного страхування, побудованої за принципово новими засадами, коли враховується не трудовий, а страховий стаж для призначення пенсії по інвалідності. У зв'язку з цим нової актуальності набуло питання реального працевлаштування інвалідів та належного соціально-захисного механізму обчислення пенсій по інвалідності. Окремою проблемою є належне забезпечення інвалідів війни пенсіями та соціальними допомогами і послугами, які б гарантували їм гідний рівень життя і реальну соціальну захищеність.

**4.4.6. Право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16**

Стаття 16 передбачає зобов'язання Сторін сприяти економічному, правовому та соціальному захисту сімейного життя такими засобами, як соціальна допомога та допомога сім'ям з дітьми, фіскальні заходи, надання сім'ям житла, допомога молодим сім'ям та інші відповідні засоби.

Ця стаття Хартії охоплює широку сферу, яка виходить за межі суто цивільних аспектів сімейного життя, і торкається низки елементів соціального і податкового права в аспекті сімейної політики.

Комітет не встановлює різниці між різними моделями сім'ї, передбаченими національними законодавствами, але звертає увагу на посилений захист найбільш уразливих типів сімей, зокрема неповних сімей.

В аспекті сімейної політики Хартія вимагає гарантування сім'ям достатнього рівня життя. Для цього держави повинні мати режим сімейних допомог. Ці допомоги повинні виплачуватися значному числу сімей і забезпечувати достатній додатковий дохід для сім'ї. Такі допомоги повинні регулярно переглядатися, щоб не відставати від рівня інфляції. Якщо сімейні допомоги передбачаються національним законодавством незалежно від сплати внесків (поза системою соціального страхування), в законі може бути передбачено умову щодо певного строку проживання в країні, за умов, що цей період стосується лише батьків, а не самих дітей; не є явно надто тривалим; не вимагається виключно від іноземців або більшою мірою, ніж від власних громадян.

Законодавством України передбачено дві моделі забезпечення сімейними допомогами. Перша — це призначення і виплата грошових допомог у рамках загальнообов'язкового державного соціального страхування, фінансування здійснюється з відповідного фонду; друга — забезпечення інших осіб у рамках державної допомоги, забезпечується з державного бюджету шляхом надання субвенцій місцевим органам.

Відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" передбачено такі види допомог застрахованим особам: допомоги по тимчасовій непрацездатності; вагітності та пологах; при народженні дитини; по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; на поховання.

Допомога по вагітності та пологах надається застрахованій особі у формі матеріального забезпечення, яке компенсує втрату заробітної плати (доходу) за період відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами тривалістю 70 календарних днів до пологів і 56 (у разі ускладнених пологів або народження двох чи більше дітей — 70) календарних днів після пологів. Жінкам, віднесеним до 1—4 категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, допомога по вагітності та пологах виплачується за 180 календарних днів зазначеної відпустки (90 — до пологів та 90 — після пологів). Розмір зазначеної допомоги обчислюється сумарно та надається застрахованій особі у повному обсязі незалежно від кількості днів відпустки, фактично використаних до пологів. Допомога по вагітності та пологах виплачується застрахованій особі, яка усиновила дитину протягом двох місяців з дня її народження, зазначеного у свідоцтві про народження, за період з дня усиновлення і до закінчення 56 календарних днів (70 календарних днів у разі одночасного усиновлення двох і більше дітей, 90 календарних днів — для жінок, віднесених до 1—4 категорій осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи). Допомога по вагітності та пологах надається застрахованій особі у розмірі 100 відсотків її середньої заробітної плати (доходу) і не залежить від страхового стажу. Таким чином, у цій частині національне законодавство відповідає вимогам Хартії, оскільки повністю компенсує жінці втрачений заробіток і в такий спосіб забезпечує економічний захист.

При народженні дитини застрахованій особі (одному з батьків дитини, усиновителю чи опікуну) надається одноразова допомога. Така сама допомога гарантується й застрахованій особі, яка усиновила дитину або взяла її під опіку. У разі народження (усиновлення, встановлення опіки) двох і більше дітей допомога надається на кожну дитину. Розмір допомоги встановлюється правлінням Фонду, але не менше подвійного розміру встановленого законом прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць. Законом України від 25 березня 2005 р. цей розмір значно збільшено.

Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається застрахованій особі (одному з батьків дитини, усиновителю, бабі, діду, іншому родичу або опікуну), яка фактично здійснює догляд за дитиною. Слід звернути увагу, що зазначена допомога надається застрахованим особам у формі матеріального забезпечення, яке лише частково компенсує втрату заробітної плати (доходу) у період відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Закон передбачає, що розмір допомоги має бути не менше розміру прожиткового мінімуму, встановленого законом. Водночас ця норма ще не дотримується. З 1 травня 2004 р. така допомога встановлена правлінням Фонду в розмірі 91 грн., азі лютого 2005 р. — 104,19 грн.

Особам, не застрахованим у системі соціального страхування, сімейні допомоги надаються на підставі Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (в редакції Закону № 2334-Ш від 22 березня 2001 р.)46 (зі змін, і доповн.). Цей закон відповідно до Конституції України встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також особи, яким надано статус біженця в Україні, мають право на державну допомогу нарівні з громадянами України на умовах, передбачених цим Законом, іншими законами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до цього Закону призначаються такі види державної допомоги сім'ям з дітьми:

1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;

2) одноразова допомога при народженні дитини;

3) допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

4) допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням;

5) допомога на дітей одиноким матерям. Покриття витрат на виплату державної допомоги сім'ям з дітьми здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 7 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" право на державну допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами мають вагітні жінки (у тому числі неповнолітні), які не застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме: жінки з числа військовослужбовців Збройних Сил, Державної прикордонної служби, СБУ, військ цивільної оборони, інших військових формувань та з числа осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ; жінки, звільнені з роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи та організації незалежно від форми власності за умови, що вагітна жінка була звільнена з роботи не раніше ніж за шість місяців до набуття права на одержання допомоги; жінки, зареєстровані в центрі зайнятості як безробітні; аспірантки, докторантки, клінічні ординатори, студентки вищих навчальних закладів І—IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладів; непрацюючі

жінки. Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами надається у розмірі 100 відсотків середньомісячного доходу (стипендії, грошового забезпечення, допомоги по безробіттю тощо) жінки, але не менше 25 відсотків від розміру, встановленого законом прожиткового мінімуму для працездатної особи із розрахунку на місяць. Так, після 27 травня 2004 р. (дата набрання чинності Законом України "Про затвердження прожиткового мінімуму на 2004 рік") розмір такої допомоги становить не менше 96,68 грн.

Згідно із Законом одноразова допомога при народженні дитини надається у подвійному розмірі встановленого законом прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць. У разі народження (усиновлення, встановлення опіки) двох і більше дітей допомога виплачується на кожну дитину.

Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку має надаватися у розмірі встановленого законом прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років. На 2004 р. цей розмір було встановлено у 324,49 грн. Водночас у п. З Прикінцевих положень Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" встановлено перехідне положення, згідно з яким розмір державної допомоги сім'ям з дітьми, передбаченої ст. 15 (розмір допомоги по догляду за дитиною до досягнення трьох років) і 18 (розмір допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням) визначається Верховною Радою України щороку у відсотковому відношенні до прожиткового мінімуму з поступовим наближенням до прожиткового мінімуму, але при цьому не може бути нижчим за величину, яка дорівнює 25 відсотків від встановленого рівня прожиткового мінімуму. В Законі України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" передбачено, що допомога по догляду за дитиною надається у розмірі 50 відсотків від рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум), який визначено для призначення допомог відповідно до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", — 85 грн. у розрахунку на одну особу. Відповідно, у 2004 р. розмір допомоги по догляду за дитиною до трьох років становив 42,5 грн.

47 Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо збільшення розміру одноразової допомоги при народженні дитини" від 19 червня 2003 p. № 972-IV.

Державна підтримка малозабезпечених сімей надається відповідно до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям". Розмір допомоги визначається як різниця між рівнем забезпечення прожиткового мінімуму та середньомісячним сукупним доходом. Статтею 66 Закону України про "Державний бюджет України на 2004 рік" такий рівень встановлено для працездатних осіб у сумі 80 грн, непрацездатних осіб — 110, інвалідів — 115 грн. При цьому для кожної дитини, що входить до складу малозабезпеченої сім'ї, рівень забезпечення прожиткового мінімуму підвищується на 10 %, а для кожної дитини, яка утримується матір'ю (батьком, усиновителем), що не перебуває в шлюбі, і запис про батька (матір) цієї дитини у Книзі реєстрації народжень провадиться в установленому порядку за вказівкою матері (батька) та для кожної дитини, в якої один або обоє батьків є інвалідами І або II групи, — на 20 відсотків.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги окремим категоріям громадян" від 17 листопада 2004 р. № 1537 з 1 листопада 2004 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму підвищено на 25 % для призначення державної соціальної допомоги відповідно до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" матері (батьку, усиновителю), яка утримує дитину та не перебуває у шлюбі, і запис про батька (матір) цієї дитини у Книзі реєстрації народжень провадиться в установленому порядку за вказівкою матері (батька).

Для кожної дитини в малозабезпеченій багатодітній сім'ї, в якій виховуються троє або більше дітей віком до 16 років (до 18 років, якщо дитина навчається), рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується на 20 %. (Ст. 5 Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" доповнено частиною шостою згідно із Законом від 3 червня 2004 р. №1743-IV).

Постановою Кабінету Міністрів України "Про підтримку сімей при народженні дитини" від 28 липня 2004 р. № 98148 з метою посилення соціального захисту сімей з дітьми запроваджено видачу всім жінкам одноразово при народженні дитини під час їх перебування у пологовому будинку пакунків малюка — як одноразова адресна допомога сім'ям при народженні кожної дитини. Затверджено перелік дитячих товарів для комплектування пакунка малюка.

**4.4.7. Право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17).**

Це право забезпечується зобов'язаннями Сторін самостійно або у співпраці з громадськими і приватними організаціями вживати всіх відповідних і необхідних заходів для забезпечення дітям і підліткам з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків догляду, допомоги, освіти та підготовки, яких вони потребують, зокрема шляхом створення або забезпечення функціонування закладів і служб, необхідних для досягнення цієї мети; захисту дітей та підлітків від недбайливості, насилля або експлуатації; надання захисту та спеціальної допомоги з боку держави дітям та підліткам, які тимчасово або постійно полишені допомоги з боку їхніх сімей; забезпечення дітям та підліткам безкоштовної початкової і середньої освіти, а також заохочення до регулярного відвідування школи.

Стаття 17 Переглянутої хартії має новий зміст порівняно з попереднім у Європейській соціальній хартії 1961 р.

По-перше, ця стаття розширила термінологічно і змістовно коло дітей, що підлягають захисту. Якщо попередня редакція стосувалася лише "дитини" і Комітет трактував цей термін як "діти дошкільного віку", то у новій ст. 17 чітко визначено суб'єктів — "діти та підлітки".

По-друге, попередній варіант ст. 17 у Хартії 1961 р. містив вимоги щодо економічного і соціального захисту прав не лише дитини, а й матері. У Переглянутій хартії соціальний захист працюючих жінок у зв'язку з материнством регламентується ст. 8, в іншій частині ці питання розпорошені між різними статтями Хартії — 13, 14, 16. Тобто Переглянута хартія відмовилася від спеціального захисту жінки за ознакою статі, залишивши лише захист працівниць у зв'язку з материнством.

Такі зміни відображають сучасні тендерні дослідження, спрямовані на забезпечення рівності прав чоловіків та жінок. Водночас, на нашу думку, ще рано відмовлятися від здобутків феміністичного руху. Жінка-мати поза сферою трудових відносин, на наш погляд, не має належного правового і соціального захисту. Перебуваючи поза сферою соціального страхування, така жінка має право на блага в рамках соціальної допомоги. Але така допомога не виконує забезпечувальної функції, а має характер матеріальної підтримки. Розміри соціальних допомог по догляду за дитиною до досягнення нею віку 3 років для жінок, які не охоплені соціальним страхуванням, в Україні удвічі нижчі від тих, що передбачені системою соціального страхування. Положення законодавства про можливість добровільної участі у соціальному страхуванні не покращує становища, оскільки левову частку страхових виплат за працівників сплачує роботодавець, а у добровільному страхуванні усі витрати несе сам громадянин. Але і в рамках соціального страхування жінка-мати зазнає обмежень. Новий Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" є дискримінаційним по відношенню до жінки, яка через необхідність догляду за дітьми змушена була працювати на половину ставки, або ж взагалі не працювати певний період, оскільки не передбачає для таких випадків збільшення коефіцієнту страхового стажу і заробітку.

По-третє, ст. 17 забезпечує дітям та підліткам захист, який виходить за рамки трудових правовідносин і спрямований на задоволення їх специфічних потреб, що випливають з їх вразливості.

В Україні законодавчо передбачено соціальний захист дітей та молоді. Такі заходи передбачено законами України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" (21 червня 2001 р.), "Про охорону дитинства" (24 квітня 2001 р.), "Про освіту" (1992 p.), "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх" (1995 p.), Указом Президента України "Про додаткові заходи щодо запобігання дитячої бездоглядності" від 28 січня 2000 р. №113, Національною програмою "Діти України", затвердженою Указом Президента України від 18 січня 1998 р. № 63 тощо. Система заходів щодо охорони дітей передбачає забезпечення належних умов для охорони здоров'я, навчання, виховання та всебічного розвитку дітей, підвищених гарантій щодо працевлаштування неповнолітніх і протягом їх трудової діяльності, забезпечення дітей-сиріт харчуванням та утриманням, безоплатне медичне обслуговування та охорону здоров'я дітей, виплату соціальних допомог сім'ям з дітьми, створення притулків для безпритульних неповнолітніх, їх соціальну адаптацію тощо.

Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" від 21 червня 2001 р. № 2558-ІИ49 є найбільш загальним у цій сфері. Він встановлює організаційно-правові засади соціальної роботи з дітьми та молоддю, яка визначається як діяльність уповноважених органів, підприємств, організацій та установ незалежно від їх підпорядкування і форми власності та окремих громадян, яка спрямована на створення соціальних умов життєдіяльності, гармонійного та різнобічного розвитку дітей та молоді, захист їх конституційних прав, свобод і законних інтересів, задоволення культурних та духовних потреб. Здійснення такої діяльності покладено на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; служби у справах неповнолітніх; центри соціальних служб для молоді, їх спеціалізовані формування; підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форми власності.

Законодавством передбачено додатковий соціальний захист окремих категорій дітей та підлітків.

22 грудня 2003 р. відбулися парламентські слухання "Про проблему бездомних громадян та безпритульних дітей і шляхи її подолання", Рекомендації парламентських слухань "Про проблему бездомних громадян..."схвалено Постановою Верховної Ради України від 3 лютого 2004 p. № 1428-IV.

Учасники парламентських слухань, обговоривши проблему бездомних громадян та безпритульних дітей в Україні і шляхи її подолання, зазначають, що вказана проблема деформує соціальне середовище, руйнує фізичне, психічне та духовне здоров'я людей, знижує їх життєву, громадську та творчу активність, погіршує моральний стан, створює соціальну напруженість у суспільстві. На профілактичному обліку служб у справах неповнолітніх перебуває понад 129 тис. підлітків, які бродяжать та жебракують, схильні до правопорушень, вживають наркотичні речовини та алкогольні напої тощо. В органах внутрішніх справ нині перебуває на обліку понад 46 тис. неповнолітніх правопорушників. Лише за дев'ять місяців 2003 р. виявлено та поставлено на облік кримінальною міліцією у справах неповнолітніх майже 23 тис. таких дітей. За цей період за скоєння правопорушень в органах внутрішніх справ перебувало 69,6 тис. неповнолітніх, з них за бродяжництво та жебракування — 17,9 тис. Більшість громадян, схильних до бродяжництва, ведуть протиправний, здебільшого злочинний спосіб життя. Серед них: 43 відсотки — раніше засуджені, 6 відсотків — хворі на різні інфекційні захворювання (СНІД, туберкульоз, гепатит тощо), 3,7 відсотка — зловживають наркотичними засобами, 5,4 відсотка— хронічні алкоголіки. Із загальної чисельності осіб, які займалися бродяжництвом протягом минулого року, 3,4 тис. — жінки, 19,6 тис. — чоловіки, в тому числі понад 12,5 тис. — у віці від 31 до 60 років.

Особливо активне зростання чисельності дорослих осіб, які займались бродяжництвом, спостерігалося з початку 90-х років і досягло в 1998 р. кількості 29 тис. Починаючи з 1999 р. чисельність цієї категорії громадян, за винятком великих міст, дещо зменшилась. Разом з тим частка молоді серед них, а саме жінок у віці 18—ЗО років протягом 1990—2002 pp. зросла з 30,3 до 47,8 відсотка, а серед чоловіків цього віку — з 28,7 до 33,2 відсотка. Зросла також чисельність бродяг, яких було притягнуто до кримінальної відповідальності, — з 1142 осіб у 1990 р. до 2201 особи у 2002 р. Це — тривожна тенденція.

Причинами такої ситуації стало різке зниження доходів та рівня життя населення внаслідок структурних змін у галузях економіки, збитковості багатьох підприємств виробничої сфери, недосконалості фінансово-кредитних механізмів, різкого збільшення наявного та прихованого безробіття, неготовність навчальних та соціальних закладів, правоохоронних органів проводити роботу з такими категоріями населення в ринкових умовах. Крім того, свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишити територію України не підкріплюються достатньою освітньою, правовою та інформаційною роботою серед громадян, яка б допомогла реалізувати правові норми, передбачені Конституцією України.

Особливої уваги з боку держави потребує сьогодні вирішення проблемних питань безпритульних дітей, зменшення чисельності дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, яких налічується понад 100 тисяч, більшість із них — "сироти" при живих батьках, відновлення житлових і майнових прав дітей. Кардинальних змін потребує діяльність місцевих органів виконавчої влади, органів опіки та піклування, правоохоронних органів та молодіжних організацій.

Останніми роками політика держави щодо соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей почала ґрунтуватися на положеннях законів України "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх", "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю", "Про зайнятість населення", "Про охорону дитинства", указів Президента України "Про Державну програму запобігання дитячій бездоглядності на 2003—2005 роки", "Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001—2005 роки". В цілому соціальні, економічні, правові та конституційні гарантії у сфері соціального захисту зазначених категорій осіб регулюються близько 15 нормативно-правовими актами. Уряд України затвердив низку загальнодержавних програм з метою розв'язання проблем громадян, які бродяжать, та безпритульних дітей.

Передбачається низка заходів, зокрема підготовка проекту закону України про соціальний захист бездомних громадян та безпритульних дітей; розширення юридичного поняття "проживання" таким чином, щоб безпритульні, які знаходять притулок у місцях, запропонованих для них державою, при релігійних та благодійних організаціях розглядались як "проживаючі" за певною адресою; визначено центральний орган виконавчої влади, який має здійснювати координацію всього комплексу питань щодо правового та соціального захисту бездомних громадян — Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді; розглядається питання щодо створення "захисного сегмента" ринку житла, житлового фонду, який може надаватись на пільгових умовах, незалежно від ринкової вартості житла, в оренду на короткий термін для тих людей, які шукають роботу, щойно працевлаштувались тощо; удосконалення надання санітарно-гігієнічних послуг та створення служби першої медичної допомоги (спеціальних машин швидкої допомоги) для постійного патрулювання місць найбільшого зосередження бездомних громадян та безпритульних дітей; заходи достатнього фінансування діючих центрів соціальної адаптації, будинків-інтернатів, територіальних центрів, нічліжок та спеціально відведених місць; розробка нормативно-правових актів щодо порядку надання соціального житла тощо.

Постановою Уряду України Державний центр соціальних служб для молоді реформовано в Державну соціальну службу для сімей, дітей та молоді, а також затверджено 5-річну програму для розвитку таких служб у сільській місцевості. Постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо вдосконалення соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю" від 27 серпня 2004 р. № 1126 затверджено Положення про діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Мережа центрів будується за територіальною ознакою і включає центри не лише у районах та містах, а й у селищах та селах. Основним завданням центру є участь у виконанні загальнодержавних та інших соціальних програм шляхом забезпечення соціального обслуговування, соціального супроводу та патронажу, соціальної профілактики і реабілітації, а також сприяння громадським організаціям, іншим об'єднанням громадян, благодійним організаціям, волонтерській діяльності у сфері надання соціальних послуг. Послуги, що надаються центрами, є державними послугами і здійснюються на безоплатній основі.

Закон України "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" гарантує інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам право на матеріальне забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України та їх соціальну захищеність шляхом встановлення державної соціальної допомоги на рівні прожиткового мінімуму.

Постановою Верховної Ради України від 24 жовтня 2002 р. № 218-IV засновано соціальні стипендії для студентів вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей з малозабезпечених сімей і затверджено Положення "Про порядок призначення соціальних стипендій Верховної Ради України студентам вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей з малозабезпечених сімей". Соціальна стипендія Верховної Ради України призначається студентам вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей з малозабезпечених сімей, які виявили успіхи в навчанні. Названа стипендія виплачується студентам таких типів вищих навчальних закладів: класичні університети, педагогічні, технічні, технологічні, охорони здоров'я, юридичні, сільськогосподарські, економічні та управління, архітектури та будівництва, транспорту, підприємництва та торгівлі, культури, фізкультури і спорту, живопису, скульптури та дизайну. Розміри таких соціальних стипендій визначаються, виходячи з розмірів стипендій, передбачених для студентів вищих навчальних закладів освіти І, II, III та IV рівнів акредитації, збільшених на коефіцієнт 3,0.

Відповідно до ст. 23 Закону України "Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення" (в редакції Закону України від 3 березня 1998 р. № 155) та з метою посилення соціального захисту дітей віком до 16 років, інфікованих вірусом імунодефіциту людини або хворих на СНІД, Кабінет Міністрів України своєю постановою від 10 липня 1998 р. № 1051 установив починаючи з 1 січня 1999 р. дітям віком до 16 років, інфікованим вірусом імунодефіциту людини або хворим на СНІД, щомісячну державну допомогу у розмірі двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2002 р. № 856 "Про організацію харчування окремих категорій учнів у загальноосвітніх навчальних закладах" з метою організації повноцінного харчування та поліпшення становища дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і дітей із малозабезпечених сімей Кабінет Міністрів України установив, що діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, та діти із сімей, які отримують допомогу відповідно до ст. 19 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", забезпечуються безоплатними обідами в загальноосвітніх навчальних закладах у порядку, визначеному Міністерством освіти і науки.

Типове Положення про дитячий будинок-інтернат, затверджене Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 29 грудня 2001 р. № 549 регламентує діяльність дитячого будинку-інтернату — соціально-медичної установи для постійного проживання дітей віком від 4 до 18 років з вадами фізичного або розумового розвитку, які потребують стороннього догляду, побутового і медичного обслуговування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 155 встановлено порядок та розміри компенсаційних виплат дітям, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи.

**4.4.8. Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19).**

Насамперед слід зауважити, що обрання для ратифікації Хартії серед інших ст. 19 має велике значення для забезпечення прав та інтересів громадян саме України, оскільки значне їх число перебуває у статусі працівників-мігрантів на території країн, що є Сторонами Хартії. Отже, включення України до цієї системи створюватиме рівні умови захисту як для громадян інших країн, так і для громадян України.

Стаття 19 є комплексною з огляду на те, що зобов'язання за цією статтею забезпечуються декількома галузями права. У сфері соціального захисту передбачає зобов'язання Сторін забезпечувати таким особам під час їхнього перебування відповідні санітарні та медичні послуги і належні гігієнічні умови, а також сприяти у разі необхідності співробітництву між державними і приватними соціальними службами в країнах еміграції та міграції.

При дослідженні питання про відповідність національної юридичної практики вимогам Хартії щодо соціального захисту працівників-мігрантів доцільно використовувати Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, яку Рада Європи ухвалила 24 листопада 1977 р. Розпорядженням Президента України від 18 лютого 2004 р. № 25/2004-рп Постійного представника України при Раді Європи А.А. Шевчука уповноважено на підписання від імені України Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р.Згідно з Конвенцією термін "трудящий-мігрант" означає громадянина Договірної Сторони, котрому дозволено іншою Договірною Стороною проживати на її території для виконання роботи, що оплачується. При цьому кожна Договірна Сторона гарантує трудящим-мігрантам такі права: право залишати територію. Договірної Сторони, громадянами якої вони є; право на допуск на територію Договірної Сторони з метою здійснення оплачуваної діяльності після отримання на це дозволу і необхідних документів. Ці права підлягають обмеженням, які передбачені законодавством і необхідні для охорони національної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності людей.

Отже, одним із визначальних юридичних питань є надання дозволу на здійснення трудової діяльності. Слід звернути увагу, що ця вимога стосується лише громадян Договірних Сторін. Кожна Договірна Сторона, яка дозволяє трудящому-мігранту в'їхати на її територію для здійснення оплачуваної діяльності, видає йому або поновлює дозвіл на роботу (якщо його не звільнено від цієї вимоги) із дотриманням положень свого законодавства.

Згідно зі ст. 8 Закону України "Про зайнятість" іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на визначений термін, одержують право на трудову діяльність лише за наявності в них дозволу на працевлаштування, виданого державною службою зайнятості України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Водночас Законом України від 8 червня 2000 р. було внесено зміни до частини другої ст. 8, якою встановлено, що працевлаштування в Україні іноземців, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування.

Пункт 1 Порядку оформлення іноземцям та особам без громадянства дозволу на працевлаштування в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2028 (із змін, і доповн.), передбачає: "Дозвіл на працевлаштування оформляється іноземцю або особі без громадянства, який має намір займатися в Україні трудовою діяльністю, за умов, якщо в країні (регіоні) відсутні працівники, які спроможні виконувати цей вид роботи, або є достатні обґрунтування доцільності використання праці іноземних фахівців, якщо інше не передбачене міжнародними договорами України". У разі використання праці іноземців або осіб без громадянства без дозволу державної служби зайнятості України з підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, державна служба зайнятості стягує штраф за кожну таку особу в п'ятдесятикратному розмірі неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

У судовій практиці були випадки розгляду справ, пов'язаних з оскарженням відмови у прийнятті на роботу працівника-мігранта. Зокрема суд дійшов висновку, що в ринкових відносинах є неприйнятним ставити угоду про працевлаштування між роботодавцем і працівником у залежність від дозволу центру зайнятості (див.: Про судову практику в трудових спорах // Юридическая практика. — 1999. — № 1. — 1—15 января).

Важливим є положення Конвенції, яке передбачає, що дозвіл на роботу, виданий вперше, не може, як правило, зобов'язувати робітника працювати в одного роботодавця або в одній місцевості довше одного року. У випадку поновлення дозволу на роботу трудящого-мігранта дозвіл поновлюється, як правило, щонайменше на один рік, якщо поточний стан і розвиток ситуації на ринку праці це дозволяє (виділено мною. — Н.Б.). З цих позицій умови надання дозволу, передбачені п. 1 зазначеного вище Порядку, слід вважати такими, що відповідають Конвенції.

Конвенція регламентує порядок набору на роботу, медичне обстеження і професійний екзамен, формальності та процедуру укладення трудового контракту, професійну підготовку та перепідготовку, умови праці, пересування по країні, звільнення з роботи.

Договірні Сторони надають одна одній, а також майбутнім мігрантам відповідну інформацію про їх помешкання, умови та можливості возз'єднання сім'ї, характер роботи, можливості укладення нового трудового договору після закінчення строку першого, необхідний рівень кваліфікації, умови праці та життя (включаючи вартість життя), винагороду, соціальне забезпечення, житло, харчування, переказ заощаджень, подорожування та про відрахування, що здійснюються із заробітної плати у зв'язку з внесками на соціальний захист і соціальне забезпечення, податками та іншими зборами. Може також надаватися інформація про культурну та релігійну ситуацію, що існує у приймаючій державі.

Усі права, закріплені у Хартії, застосовуються рівно до працівників-мігрантів і до їхніх сімей, якщо вони є громадянами Договірних Сторін і перебувають на території іншої держави на законних підставах. Серед іншого Конвенція передбачає право трудящого-мігранта на возз'єднання сімей. Слід зауважити, що визначення сім'ї мігранта зазнало змін у Переглянутій хартії. Тепер під подружжям розуміється не лише дружина мігранта, як було передбачено у Хартії 1961 р., а й чоловік. Окрім того, діти, яким повинно бути надано право возз'єднання із сім'єю і допущено у країну, розуміються як діти — утриманці мігранта, що не перебувають у шлюбі. Вік дитини встановлюється згідно із законодавством приймаючої країни.

Актуальним є питання про тривалість строку можливого перебування трудящого-мігранта на території іншої Сторони. Конвенція передбачає, якщо трудящий-мігрант більше не працює або через тимчасову непрацездатність, або внаслідок хвороби чи нещасного випадку, або тому що він став безробітним попри його волю, що належним чином підтверджується компетентними органами, йому дозволяється для цілей застосування ст. 25 цієї Конвенції залишатися на території приймаючої держави упродовж періоду, який має бути не менше п'яти місяців. Однак жодна Договірна Сторона не зобов'язана у такому випадку дозволяти трудящому-мігранту залишатися на період, що перевищує період виплати допомоги по безробіттю.

Згідно зі ст. 22 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" загальна тривалість виплати допомоги по безробіттю не може перевищувати 360 днів протягом двох років, а для осіб передпенсійного віку (за 2 роки перед настанням права на пенсію) — 720 днів. Стаття 28 цього Закону передбачає безробітним, у яких закінчився строк виплати допомоги по безробіттю, виплату матеріальної допомоги по безробіттю за умов, що середньомісячний сукупний дохід на члена сім'ї не перевищує прожиткового мінімуму, встановленого Законом. Така допомога надається протягом 180 календарних днів у розмірі 75 відсотків прожиткового мінімуму. Таким чином, за законодавством України загальний період виплати допомоги по безробіттю і матеріальної допомоги по безробіттю становить 540 днів, або 77 тижнів. Можна вважати цей строк як такий, протягом якого трудящий-мігрант має право залишатися на території України.

Конвенція передбачає, якщо трудящий-мігрант втрачає свою роботу з незалежних від нього причин, таких як звільнення у зв'язку зі скороченням штатів або тривала хвороба, компетентний орган приймаючої держави сприяє його повторному працевлаштуванню відповідно до законів і правил своєї держави. З цією метою приймаюча держава сприяє здійсненню заходів, необхідних для забезпечення у міру можливості професійної перепідготовки та професійної реабілітації відповідного трудящого-мігранта, якщо він має намір продовжувати працювати після цього у приймаючій державі.

Трудящі-мігранти та члени їхніх сімей повинні мати право на допомогу та сприяння з боку соціальних служб приймаючої держави та з боку органів, що здійснюють свою діяльність у суспільних інтересах приймаючої держави, а також на допомогу з боку консульських установ їхньої держави походження. Крім того, трудящим-мігрантам так само, як і працівникам країни перебування, має бути забезпечено право на допомогу та сприяння з боку служб працевлаштування. При цьому Конвенція вимагає, щоб кожна Договірна Сторона, якщо цього вимагає ситуація, вживала заходів для забезпечення функціонування спеціальних соціальних служб, уповноважених сприяти прийманню трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей, та координувала таку діяльність.

Конвенція передбачає право трудівника-мігранта на житлові умови, а також на соціальне забезпечення, соціальну і медичну допомогу. Дружині трудящого-мігранта, який на законних підставах працює на території Договірної Сторони, та його неодруженим дітям, якщо вони вважаються неповнолітніми за відповідним законодавством приймаючої держави, які перебувають на утриманні трудящого-мігранта, дозволяється на умовах, аналогічних тим, які ця Конвенція застосовує до допуску трудящих-мігрантів, і відповідно до процедури допуску, визначеної таким законодавством або міжнародними угодами, приєднатися до трудящого-мігранта на території Договірної Сторони, якщо останній має житло для сім'ї, яке вважається нормальним для працівників країни перебування у місцевості, де трудящий-мігрант працює. Кожна Договірна Сторона може зумовити видачу дозволу періодом очікування, який не перевищує дванадцяти місяців.

Стаття 18 Конвенції передбачає, що Договірна Сторона зобов'язується у питанні соціального забезпечення надати трудящим-мігрантам і членам їхніх сімей такий самий режим, як і своїм громадянам, відповідно до умов національного законодавства та дво- або багатосторонніх угод. Конвенція також зобов'язує Договірні Сторони забезпечити збереження прав у процесі їх набуття і набутих прав, а також надання прав за кордоном шляхом дво- і багатосторонніх угод.

Загальні засади щодо статусу трудящих-мігрантів встановлено Законом України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 4 лютого 1994 р. (із змін, і доп.), де передбачено право іноземців та осіб без громадянства на соціальний захист, в тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України. У разі, коли для призначення пенсії потрібен певний стаж роботи, іноземцю на підставах і в порядку, встановлених законодавством України і міжнародними договорами України, може зараховуватися стаж роботи за кордоном (ст. 11).

Однак ці питання по-різному врегульовані в галузевому законодавстві. Так, згідно з Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням згідно з цими Основами мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Такий самий спосіб захисту застосовано й у Законі України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням", де у ст. 4 міститься норма, згідно з якою "право на матеріальне забезпечення та соціальні послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, мають застраховані громадяни України, іноземці, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України". Натомість Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" встановлює, що іноземці та особи без громадянства, які тимчасово працюють за наймом в Україні, не підлягають соціальному страхуванню на випадок безробіття, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 5). Тобто в одному випадку застосовується загально-дозвільний спосіб (страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, а в іншому — спеціально-дозвільний порядок (страхування на випадок безробіття).

Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" у ст. З передбачає: "Право на державну соціальну допомогу мають малозабезпечені сім'ї, які постійно проживають на території України". При цьому нічого не конкретизовано стосовно іноземців та осіб без громадянства. Це, вважаємо, недолік національного законодавства, оскільки реалізація цього права такими суб'єктами на практиці стикається з труднощами.

Не зважаючи на те, що найбільш сучасний Закон України "Про соціальні послуги" у ст. 6 встановлює рівні права для іноземців, осіб без громадянства, у тому числі біженців, у користуванні соціальними послугами, можна передбачити, що на практиці реалізація цього Закону викличе труднощі для трудящих-мігрантів. Визначення поняття соціальних послуг у зазначеному Законі надто широке, його не можна визнати досконалим, за такого підходу воно поглинає всі види соціального захисту, а це не узгоджується з іншими чинними законами у сфері соціального захисту. Адже кожний із видів соціального захисту регламентується спеціальним актом. Отже, для приведення законодавства у відповідність до вимог Хартії необхідно в кожному законодавчому акті чітко визначити правовий статус мігрантів, передусім передбачити право трудівників-мігрантів на соціальну допомогу у зв'язку з малозабезпеченістю.

Питання участі іноземців і осіб без громадянства в системі пенсійного страхування України та участі громадян України в іноземних пенсійних системах регулюються Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2004 р. та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Водночас у загальному пенсійному законодавстві не передбачено механізму зарахування страхового стажу для іноземців.

Україна уклала низку Угод щодо працевлаштування і соціального захисту громадян з Урядами інших держав: Російської Федерації (14 січня 1993 p.), Республікою Молдова (12 грудня 1993 p.), Республікою Польща (16 лютого 1994 p.), Литовською Республікою (28 березня 1995 p.), Республікою Білорусь (17 червня 1995 p.), Республікою Вірменія (17 червня 1995 p.), Латвійською Республікою (21 листопада 1995 р.), Чеською Республікою (21 березня 1996 p.), Соціалістичною Республікою В'єтнам (8 квітня 1996 p.). Також укладено Угоди щодо співробітництва в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів (СНД, 15 квітня 1994 p.), з незаконною міграцію (в рамках СНД, 6 березня 1998 p., ратифіковано Законом України від 17 березня 1999 р.) тощо.

Договірна Сторона також має турбуватися про надання необхідної допомоги і сприяння у транспортуванні до держави походження тіл трудящих-мігрантів у разі смерті внаслідок нещасного випадку на виробництві.

Кожна Договірна Сторона гарантує трудящим-мігрантам режим, не менш сприятливий, ніж режим, що надається її власним громадянам у питаннях судочинства. Трудящі-мігранти мають право на тих самих умовах, що і громадяни країни перебування, на всебічний правовий та судовий захист їхньої особистості та їхнього майна, а також їхніх прав і інтересів; зокрема так само, як і громадяни, вони мають право на звернення у компетентні суди та адміністративні органи відповідно до законодавства приймаючої держави, а також право на отримання допомоги з боку будь-якої особи на їхній вибір, яка має право надавати таку допомогу згідно із законодавством цієї держави, наприклад у спорах з роботодавцями, членами їхніх сімей або третіми сторонами. Кожна Договірна Сторона повинна надавати трудящим-мігрантам правову допомогу на таких самих умовах, як і власним громадянам, а у випадку цивільного чи кримінального судочинства — можливість отримання допомоги усного перекладача, якщо вони не розуміють мову, що використовується у суді, або не розмовляють нею.

Проблема трудової міграції розглядається у комплексі міграційних процесів. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2003 р. № 1296 затверджено Програму регулювання міграційних процесів на 2003—2005 роки, де серед іншого передбачено створення правових і соціально-економічних засад регулювання трудової міграції та розвиток міжнародного співробітництва у сфері міграції. Передбачається розробка проектів нормативно-правових актів про врегулювання процесів трудової міграції та порядку використання в Україні іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці, забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за її межами.

**4.4.9. Право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 23).**

Згідно зі ст. 23 Хартії право осіб похилого віку на соціальний захист має гарантуватися зобов'язаннями Сторін, самостійно або у співробітництві з громадськими чи приватними організаціями, вживати відповідних заходів або заохочувати відповідні заходи, зокрема для надання особам похилого віку можливості якомога довше залишатися повноцінними членами суспільства, шляхом забезпечення достатніх ресурсів, які б давали їм змогу жити на задовільному рівні та брати активну участь у суспільному, соціальному і культурному житті; забезпечення інформації про послуги і програми, які є для осіб похилого віку, а також про можливості їх використання такими особами; надання таким особам можливості вільно обирати спосіб свого життя і незалежно жити у знайомому для них оточенні так довго, як вони забажають і зможуть, шляхом забезпечення житла, пристосованого до їхніх потреб і стану здоров'я, або шляхом надання належної допомоги для реконструкції їхнього житла; забезпечення медичного обслуговування та послуг, яких вимагає їхній стан здоров'я; забезпечення особам похилого віку, які проживають у будинках для престарілих, гарантії надання відповідної допомоги з повагою до їхнього особистого життя і гарантій участі у прийнятті рішень, що стосуються умов життя у їхньому будинку для престарілих.

Нині в Україні частка осіб у віці 60 років і старше в загальній чисельності населення становить 21,4 % і є однією з найвищих у світі.

Закон України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" від 16 грудня 1993 р. № 3721-ХИ визначає основні засади державної політики щодо ветеранів праці, інших громадян похилого віку і спрямований на формування в суспільстві гуманного, шанобливого ставлення до них і забезпечення їх активного довголіття. Закон гарантує ветеранам праці та громадянам похилого віку рівні з іншими громадянами можливості в економічній, соціальній, політичній сферах, сприятливі умови для повноцінного способу життя. Громадянами похилого віку визнаються: чоловіки у віці 60 і жінки у віці 55 років і старші, а також особи, яким до досягнення загального пенсійного віку залишилося не більше півтора року. Держава гарантує кожному ветерану праці та громадянину похилого віку належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб, надання різних видів допомоги шляхом: реалізації права на працю відповідно до професійної підготовки, трудових навичок і з урахуванням стану здоров'я; забезпечення пенсіями і допомогою; надання житла; створення умов для підтримання здоров'я і активного довголіття відповідно до сучасних досягнень науки; організації соціально-побутового обслуговування, розвитку мережі матеріально-технічної бази для стаціонарних закладів і надомних форм обслуговування громадян похилого віку, а також підготовки відповідних спеціалістів. Кабінет Міністрів України, місцеві органи державної виконавчої влади і місцевого та регіонального самоврядування зобов'язані розробляти і здійснювати цільові державні галузеві та регіональні програми соціального захисту громадян похилого віку.

Законодавством України встановлюється необхідний рівень гарантій прав громадян похилого віку в усіх сферах життя суспільства. Законодавствостом передбачено, якщо міжнародним договором або угодою України встановлено більш високі вимоги щодо гарантій соціального захисту ветеранів праці та громадян похилого віку, ніж ті, які передбачено законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору або угоди.

Громадяни похилого віку користуються всіма соціально-економічними і особистими правами і свободами, закріпленими Конституцією України, іншими законодавчими актами. Дискримінація громадян похилого віку в галузі праці, охорони здоров'я, соціального забезпечення, користування житлом та в інших сферах забороняється, а посадові особи, які порушують ці гарантії, притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством. Громадяни похилого віку мають право на працю нарівні з іншими громадянами, яке додатково гарантується державними програмами зайнятості населення. Забороняється відмова у прийнятті на роботу і звільнення працівника за ініціативою власника або уповноваженого ним органу з мотивів досягнення пенсійного віку. Відповідно до положень цього Закону були внесені зміни до ст. 40 Кодексу законів України про працю і скасовано п. 1-1, який передбачав таку підставу для розірвання трудового договору, як досягнення працівником пенсійного віку.

Громадяни похилого віку мають право на матеріальне забезпечення згідно з чинним законодавством. Це право гарантується виплатою пенсій, соціальних допомог у грошовому та натуральному вигляді, наданням соціальних послуг. Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 29 грудня 2001 р. № 549 затверджено Типове положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни і праці. До будинку-інтернату на державне утримання приймаються особи похилого віку, які досягли пенсійного віку, та інваліди першої і другої груп, старші за 18 років, які за станом здоров'я потребують стороннього догляду, побутового обслуговування, медичної допомоги, яким згідно з медичним висновком не протипоказане перебування у будинку-інтернаті та які не мають працездатних родичів, зобов'язаних їх утримувати за законом. На позачергове влаштування до будинку-інтернату мають право ветерани

війни та особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і віднесені до категорій 1—3 згідно із Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи". Переважне право на влаштування до будинку-інтернату мають ветерани згідно із Законом України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні", члени сімей загиблих військовослужбовців. Як виняток, до будинку-інтернату можуть прийматися особи похилого віку та інваліди, які мають працездатних дітей або родичів, зобов'язаних відповідно до чинного законодавства їх утримувати, якщо вони з об'єктивних причин не можуть цього робити.

Основним завданням будинку-інтернату є забезпечення належних умов для проживання, соціально-побутового обслуговування, надання медичної допомоги громадянам похилого віку та інвалідам, які потребують стороннього догляду і допомоги. Мешканці будинку-інтернату забезпечуються відповідно до встановлених норм: житлом, одягом, взуттям, постільною білизною, м'яким і твердим інвентарем та столовим посудом; раціональним чотириразовим харчуванням, у тому числі дієтичним, з урахуванням віку і стану здоров'я осіб, що проживають у будинку-інтернаті, в межах натуральних норм харчування (проміжки часу між прийманням їжі не повинні бути більші ніж чотири години, останнє приймання їжі організовується за дві години до сну); цілодобовим медичним обслуговуванням, консультативною допомогою, стаціонарним лікуванням на базі закріплених лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я; слуховими апаратами, окулярами, протезно-ортопедичними виробами, зубним протезуванням, спеціальними засобами пересування (крім моторизованих), медикаментами та життєво необхідними ліками відповідно до медичного висновку; комунально-побутовим обслуговуванням (опалення, освітлення, радіофікація, тепло-, водопостачання тощо); організацією культурно-масової та оздоровчо-спортивної роботи з урахуванням стану здоров'я і віку мешканців будинку-інтернату; умовами, що сприяють адаптації громадян похилого віку, ветеранів війни, праці та інвалідів у новому середовищі.

В Україні законодавчо закріплено переведення соціальної пенсії у соціальну допомогу. Законом України "Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам" від 18 травня 2004 p. № 1727-IV51 регламентується порядок надання соціальної допомоги (замість соціальної пенсії, яка передбачалася Законом України "Про пенсійне забезпечення" 1991 p.), соціальної допомоги на догляд та допомоги на поховання.

На наш погляд, цей Закон є недосконалим з багатьох позицій.

По-перше, головна відмінність нового юридичного механізму полягає в тому, що для призначення соціальної допомоги особа повинна мати статус малозабезпеченої, ця обставина не вимагалася за раніше чинним Законом. Окрім того, підвищено мінімальний вік для отримання такої допомоги — для жінок — 58 років, для чоловіків — 63 роки (за ст. 93 Закону України "Про пенсійне забезпечення" було передбачено відповідно 55 і 60 років). Отже, на нашу думку, це дає підстави ставити питання про обмеження обсягу прав відповідно до ст. 22 Конституції України.

По-друге, недосконалим є юридична техніка цього Закону. Якщо "малозабезпеченість", передбачена у п. З ст. 4, є обов'язковим елементом підстави виникнення права на соціальну допомогу, то, очевидно, ця вимога має бути включена до ст. 2 "Право осіб на державну соціальну допомогу".

По-третє, невдалими і неузгодженими є назви різних соціальних допомог у цьому законі та в інших нормативно-правових актах. Так, у назві та у ст. 1 закону застосовується вислів "державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам". Очевидно, мова йде не про всіх інвалідів, а тільки тих, які не мають права на пенсію будь-якого виду. Це випливає й з частини першої ст. 2, де перелічені особи, які мають право на таку допомогу: "Громадяни України, які досягли віку (чоловіки — 63 років, жінки — 58 років) або є інвалідами і не одержують пенсію..." Отже, йдеться про осіб, які досягли певного віку (очевидно, це має бути загальний пенсійний вік в Україні, будь-яке інше визначення віку вимагає серйозних обґрунтувань щодо критеріїв). Окрім того, це, мабуть, повинні бути особи, які не набули права на пенсію, а не "не одержують пенсії", як вказано в Законі, оскільки це зовсім різні юридичні становища.

По-четверте, ст. 2 Закону встановлює, що правове регулювання забезпечення державною соціальною допомогою іноземців та осіб без громадянства здійснюється на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. Не можна погодитися з такою нормою. Умови та порядок забезпечення цих суб'єктів мають здійснюватися на рівні закону, а не підзаконних актів, якими є постанови Кабінету Міністрів України.

По-п'яте, оскільки у всіх випадках у цьому Законі йдеться про таких осіб, які є малозабезпеченими, а в Україні діє Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" від 1 червня 2000 р. № 1768-ПІ, то, мабуть, краще було б усі питання, пов'язані з наданням державної соціальної допомоги у зв'язку з малозабезпеченістю, вирішити в одному законодавчому акті.

**4.4.10. Право на захист від убогості та соціального відчуження (ст. ЗО).**

Європейська соціальна хартія 1961 р. не передбачала права на захист від бідності. З урахуванням визнання на міжнародному рівні проблеми бідності як однієї з найважливіших Переглянута хартія включила нову ст. ЗО, скеровану на подолання бідності та соціального відчуження.

Це право згідно з вимогами Хартії має забезпечуватися такими зобов'язаннями Сторін: у межах загального та скоординованого підходу Сторони мають вживати заходи для надання особам, що живуть або можуть жити в ситуації соціального відчуження або убогості, а також членам їхніх сімей, ефективного доступу, зокрема до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги; переглядати ці заходи з метою їх коригування у разі необхідності.

Таким чином, Хартія вимагає загального та скоординованого підходу у цій галузі, а також визначає сфери суспільного життя, до яких має бути забезпечено доступ особам, які живуть у ситуації матеріального відчуження або убогості, та членам їхніх сімей. Це — робота, житло, професійна підготовка, освіта, культура, соціальна та медична допомога.

Хартія у кількох статтях передбачає права, пов'язані з подібними зобов'язаннями держави. У міру можливості ці питання вже були висвітлені. Зосередимося лише на тих, що не були предметом розгляду. В основному це стосується саме "скоординованого", як зазначено в Хартії, тобто спеціального підходу.

За офіційними даними, бідних в Україні майже третина населення. У Посланні Президента України до Верховної Ради України у 2004 р. "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році" зазначено, що протягом 2000—2003 pp. параметри, що характеризують рівень бідності населення, практично стабілізувалися на рівні 27—28 відсотків.

В Україні захист від бідності здійснюється як загальними, так і спеціальними заходами. Усі заходи щодо надання соціальних допомог малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми, функціонування соціальних служб тощо входять до кола обов'язків Договірної Сторони за іншими статтями Хартії, які вже були предметом розгляду. Водночас в Україні передбачено комплекс спеціальних соціально-економічних і суто правових заходів у сфері подолання бідності. Передусім це набуло відобра-у Стратегії подолання бідності, затвердженій Указом Президента України від 15 серпня 2001р. № 637. Кабінет Міністрів України своєю постановою від 21 грудня 2001 р. №1712 затвердив Комплексну програму забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності.

Подолання бідності є довгостроковим стратегічним завданням, вирішення якого залежить від успіху реформ, виконання завдань програм соціально-економічного розвитку країни. Мета Програми полягає у зменшенні масштабів бідності, підвищенні рівня життя населення, а також наданні заходам щодо подолання бідності в умовах ринкової економіки упереджувально-го характеру. Ці заходи повинні забезпечити реалізацію конституційних прав громадян на соціальний захист. Заходи спираються на поєднання активної і пасивної соціальної політики. Активна соціальна політика повинна бути спрямована на забезпечення працездатному населенню умов для самостійного розв'язання проблеми підвищення власного добробуту, збалансування попиту і пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю, з тим, щоб повноцінна зайнятість гарантувала достатній життєвий рівень. Соціальний захист, у свою чергу, має ґрунтуватися на принципах поглиблення адресності та забезпечення матеріальної підтримки непрацездатних громадян, сімей з дітьми, передусім багатодітних, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів, пенсіонерів та осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Для досягнення цієї мети планується: завершення формування нормативно-правової бази, яка має забезпечувати проведення активної дійової політики щодо подолання бідності та запобігання їй у майбутньому; створення економічно-правових умов для підвищення економічної активності працездатних громадян; наближення соціальних гарантій (мінімальної заробітної плати, пенсії, допомоги по безробіттю, інших видів соціальних виплат та допомог) до прожиткового мінімуму; підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення; створення умов для становлення середнього класу громадян. Передбачено три етапи подолання бідності, з тим, щоб зупинити до 2009 р. зубожіння найбільш вразливих верств населення, рівень бідності має знизитися до 21,5 відсотка, а рівень крайньої форми бідності — до 3 відсотків.

Серед стратегічних напрямів подолання бідності, визначених у Програмі Уряду України, є реформування системи соціального захисту, яке здійснюватиметься шляхом запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг; поглиблення адресності державної соціальної допомоги через реалізацію Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям".

Слід зазначити, що соціальний феномен малозабезпеченості (бідності) лежить в основі усієї системи державної соціальної допомоги. В Україні функцію надання соціальних допомог у зв'язку з малозабезпеченістю виконує не лише Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", а й інші нормативно-правові акти. Зокрема до видів соціальної допомоги в широкому її значенні можна віднести інші соціальні грошові допомоги, житлово-комунальні субсидії, а також пільги. Недоліком є те, що в Україні у сфері соціального захисту в цілому правове регулювання здійснюється з порушенням принципу системності, особливо цей недолік стосується державної соціальної допомоги як однієї з організаційно-правових форм соціального захисту. Ще не розроблено єдиного законодавчого акта, котрий врегулював би загальні засади здійснення людиною права на державну соціальну допомогу, встановив підстави та умови її надання, єдиний порядок обчислення доходу особи, види такої допомоги. Очевидно, необхідно визначити як загальну підставу для надання соціальної допомоги — малозабезпеченість, тобто такий стан особи, за якого вона з незалежних від неї причин має дохід, менший за прожитковий мінімум. Таке розуміння малозабезпеченості закладено в Закон України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", і це слід розцінювати як позитивний факт, що відповідає міжнародним стандартам. Однак сфера цього Закону невиправдано звужена. Крім нього продовжують функціонувати численні нормативно-правові акти, які передбачають для конкретно визначених суб'єктів різного роду соціальні надання. Причому далеко не всі вони встановлюють таку умову, як малозабезпеченість особи.

Важливу роль у цій сфері має відігравати єдина методика обчислення середньодушового сукупного доходу сім'ї. Сучасний юридичний механізм визначення рівня бідності є недосконалим і не узгоджений з іншими правилами обчислення у системі соціального захисту. Згідно зі згаданою постановою Кабінету Міністрів України межа бідності має визначатись як співвідношення вартісної величини обраного в країні відносного критерію бідності на основі даних комплексного обстеження умов життя домогосподарств з прожитковим мінімумом на одну особу в розрахунку на місяць. Межа бідності використовується для визначення масштабів та рівня бідності, тобто частка сімей (домогосподарств), в яких рівень споживання (доходів) на одну особу є нижчим, ніж визначена межа бідності. Для оцінки рівня та масштабів бідності в регіоні визначається межа бідності на регіональному рівні як співвідношення обраного відносного критерію бідності з регіональним прожитковим мінімумом.

Методика комплексної оцінки бідності, затверджена Міністерством праці та соціальної політики спільно з іншими міністерствами 5 квітня 2002 р. № 171/238/100/149/2нд, передбачає розрахунок системи показників, що безпосередньо характеризують становище бідного населення. Встановлено, що межа бідності має оцінюватись як рівень доходу, нижче від якого є неможливим задоволення основних потреб. Межа бідності визначається на підставі відносного критерію зарахування різних верств населення до категорії бідних, який розраховується за фіксованою часткою середнього доходу (витрат) — 75 % медіанного рівня сукупних доходів (витрат) у розрахунку на умовного дорослого. Причому для визначення рівня бідності застосовується не показник доходів, а показник витрат. Як вказано у Методиці, "на сучасному етапі при визначенні рівня доходів застосування показника витрат, а не доходів, є більш доцільним". При цьому автори Методики обґрунтовують це поширеністю незареєстрованої діяльності, "внаслідок чого доходи не віддзеркалюють фактичного рівня життя переважної більшості населення". (Знаменно, що це важливе положення вказано ніби між іншим, у посиланні (!) до п. 2.2. Це саме по собі свідчить про нерозуміння важливості належного юридичного закріплення визначення критеріїв бідності в державі.) Вважаємо, не можна погодитися з таким твердженням. Тим більше, що інша Методика обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, затверджена 15 листопада 2001 р. (зі змін. і доповн.), у тому числі для соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, виходить з урахування не витрат, а доходів сім'ї. Отже, в одній сфері застосовуються два механізми. Це призводить до того, що, з одного боку, виникає сумнів в об'єктивності показників бідності. З іншого боку, власне юридичного, — в законодавстві не узгоджені поняття малозабезпеченості та бідності, критерії їх встановлення, що позбавляє дієвості всю систему юридичних заходів у цій сфері.

Наступним важливим моментом у питанні відповідності національного законодавства вимогам Хартії є рівень соціальної допомоги, який здатний забезпечити принаймні рівень виживання людини. Комплексна програма Уряду передбачає конкретні заходи щодо введення певної кількості робочих місць для працевлаштування представників бідного населення, збільшення рівня мінімальної заробітної плати та соціальних допомог до прожиткового мінімуму, підвищення рівня пенсій. Стосовно соціальної допомоги по малозабезпеченості слід зазначити, що її розмір встановлюється залежно не від прожиткового мінімуму, а лише від рівня забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованого мінімуму), що майже втричі нижчий від прожиткового мінімуму. Отже, у цій частині національне законодавство не відповідає вимогам Хартії.

Із розміром допомоги по малозабезпеченості тісно пов'язане питання з наданням інших заходів соціального надання, які за змістом належать до державної соціальної допомоги, оскільки створюють для особи додаткові матеріальні кошти для прожиття. Це житлово-комунальні субсидії і пільги.

Житлово-комунальні субсидії запроваджені в Україні постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1995 р. № 89 "Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива". Механізм регулювання неодноразово змінювався й удосконалювався. Регулюються ці питання на підзаконному рівні — постановами Кабінету Міністрів України. Постановою 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 липня 1998 р. №1156 і Положенням про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1997 р. № 1050, зі змін, і доповн.). Субсидії призначаються за наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги, скраплений газ, тверде та рідке пічне побутове паливо у межах норм споживання з урахуванням пільг, які надаються відповідно до чинного законодавства, і обсягом визначеного Кабінетом Міністрів України обов'язкового відсотка платежу. Установлено пільговий порядок надання субсидій (зниження плати на 5 % їх середньомісячного доходу) для таких категорій населення, як пенсіонери, інші непрацездатні громадяни, неповнолітні діти, інваліди першої та другої груп. Одна з умов надання субсидій для пільгових категорій така: якщо середньомісячний сукупний дохід на одного зареєстрованого в житловому приміщенні (будинку) не перевищує 50 відсотків прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць, розмір плати за житлово-комунальні послуги в межах норми володіння чи користування загальною площею житла та нормативів користування зазначеними послугами за умови призначення житлової субсидії становить 15 відсотків їх середньомісячного сукупного доходу, а за придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива — 15 відсотків їх річного сукупного доходу. В цілому механізм регулювання житлово-комунальних субсидій є складним, незрозумілим для широких верств населення. Недоліком також є те, що він не встановлений на рівні закону.

Законодавство України передбачає величезне число пільг за різними ознаками. Право на пільги, переваги (привилеї), гарантії і компенсації передбачено 46 законодавчими актами, у тому числі за професійною (службовою) ознакою — 22 і за соціальною ознакою — 24 актами.

З узагальненим певною мірою переліком пільговиків у сфері соціального захисту можна ознайомитись у постанові Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 р. № 1187, якою внесені зміни до постанови від 4 березня 2002 р. № 256. У постанові зазначено, що головні розпорядники коштів місцевих бюджетів ведуть персоніфікований облік отримувачів за видами пільг ветеранам війни і праці, ветеранам військової служби, ветеранам органів внутрішніх справ, вдовам ветеранів військової служби та ветеранів органів внутрішніх справ, а також звільненим зі служби за віком, хворобою або вислугою років працівникам міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони, дітям (до досягнення повноліття) працівників міліції, рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони, загиблих або померлих у зв'язку з виконанням службових обов'язків, непрацездатним членам сімей, які перебували на їх утриманні, батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули, померли або стали інвалідами при проходженні військової служби, реабілітованим

громадянам, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, пільг, передбачених п. "ї" частини першої ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я, частиною другою ст. 29 Основ законодавства України про культуру, абзацом першим частини четвертої ст. 57 Закону України "Про освіту", допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття і рідких нечистот та на придбання твердого і рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян, послуг зв'язку та інших передбачених законодавством послуг (крім пільг на отримання ліків, зубопротезування).

Була спроба на урядовому рівні розв'язати проблему пільг. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2002 р. № 253 була затверджена Стратегія заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню. Однак внаслідок економічних та інших причин ця постанова була скасована згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. Нині відбувається підготовка нового акта — Концепції забезпечення адресного надання пільг окремим категоріям громадян, яка має на меті формування цілісної системи соціального захисту населення, забезпечення адресного надання пільг окремим категоріям громадян, у тому числі в грошовій формі, та реалізацію їхнього конституційного права на отримання пільгових послуг. Концепція представлена на обговорення громадськості. Найбільше позитивних відгуків від учасників обговорення отримали такі положення Концепції: збереження (з удосконаленням) діючої системи безготівкового надання пільг шляхом запровадження механізму адресного фінансування підприємств, установ, організацій, які надають пільги за фактично надану послугу і за громадянина, який має на неї право. Підтримано також упровадження в перспективі системи готівкових виплат пільговикам на норму-послугу, передбачену законом; положення щодо добровільності вибору громадянином, який має право на пільги, однієї системи — чи безготівкової, яка на сьогодні діє, чи готівки. Здобула також підтримку пропозиція щодо затвердження на законодавчому рівні соціально обґрунтованих норм на всі види пільг, передбачені чинним законодавством, а також положення щодо створення системи контролю через персоніфікований облік. На сьогодні органи Міністерства праці та соціальної політики України створюють Єдиний державний автоматизований реєстр пільговиків, який дасть можливість забезпечити адресне фінансування пільг.

Найбільш негативним є те, що в цей самий час і Верховна Рада України, й Уряд України продовжують приймати акти, котрими встановлюються все нові пільги.

Один із напрямів державної допомоги соціально незахищеним верствам населення, серед яких є й категорія бідних — це впорядкування надання медичної допомоги та лікарських засобів. Раніше вже згадувалося про впорядкування платних і безоплатних медичних послуг. Окрім того, законодавством передбачено для окремих категорій населення надання пільг у сфері охорони здоров'я. 17 серпня 1998 р. Кабінет Міністрів затвердив постанову "Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань" № 1303. Цією постановою затверджено два переліки. Перший — Перелік груп населення, у разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби за рецептами лікарів відпускаються безоплатно або на пільгових умовах. Установлено, що безоплатно ліки відпускаються особам, яким передбачено безоплатний відпуск лікарських засобів згідно із Законом України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"; особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною відповідно до Закону України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні"; особам, яким передбачено безоплатний відпуск лікарських засобів згідно із Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"; пенсіонерам з числа колгоспників, робітників, службовців, які одержують пенсію за віком, по інвалідності та у разі втрати годувальника в мінімальних розмірах (за винятком осіб, які одержують пенсію на дітей у разі втрати годувальника); дітям віком до трьох років; дітям-інвалідам віком до 16 років; дітям віком до 18 років, які перенесли у 1988 р. хімічну інтоксикаційну алопецію у м. Чернівцях.

До груп населення, при амбулаторному лікуванні яких лікарські засоби за рецептами лікарів відпускаються з оплатою 50 відсотків їх вартості, належать: інваліди І і II груп внаслідок трудового каліцтва, професійного або загального захворювання; інваліди з дитинства І і II груп; діти віком від трьох до шести років; особи, реабілітовані відповідно до Закону України "Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні", які стали інвалідами внаслідок репресії або є пенсіонерами; особи, нагороджені знаком "Почесний донор України" та "Почесний донор СРСР" відповідно до Закону України "Про донорство крові та її компонентів".

Другий Перелік стосується категорій захворювань, у разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби відпускаються безоплатно. До переліку включено найбільш тяжкі захворювання та післяопераційні стани. При цьому встановлено, що безоплатний відпуск лікарських засобів за переліченими категоріями захворювань провадиться лише у разі амбулаторного лікування основного захворювання, за яким хворим надано пільги. Хворі на СНІД та ВІЛ-інфіковані незалежно від основного захворювання мають право на безоплатний відпуск лікарських засобів за наявності в них будь-яких інших захворювань.

Інструкцією про порядок забезпечення населення України технічними засобами реабілітації, затвердженою наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 8 грудня 2003 р. №331, визначено порядок забезпечення технічними засобами реабілітації (протезно-ортопедичними виробами, в тому числі ортопедичним взуттям, засобами пересування, допоміжними засобами особистого захисту, догляду та для ходіння) для максимального відновлення втрачених функцій органів інвалідів, пенсіонерів та інших осіб з ушкодженнями і захворюваннями опорно-рухового апарату, іншими захворюваннями, що викликають потребу в ортопедичній допомозі, та які мають право на таке забезпечення згідно з чинним законодавством. Інваліди, пенсіонери та інші особи, які мають право на безплатне забезпечення технічними засобами реабілітації відповідно до чинного законодавства, забезпечуються ними за рахунок коштів державного бюджету, передбачених Фонду соціального захисту інвалідів на забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, засобами пересування та реабілітації.

Інваліди від трудового каліцтва та професійних захворювань забезпечуються технічними засобами реабілітації за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, відповідно до Положення про забезпечення протезно-ортопедичними виробами та засобами пересування потерпілих внаслідок нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, затвердженого постановою правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України 27 березня 2003 р. № 29.

Комплексною програмою забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності також передбачено розвиток мережі установ різних типів, що надають соціальні послуги (центри комплексного соціального обслуговування, спеціалізовані відділення соціальної допомоги вдома тощо) та забезпечення нормативно-правової бази їх діяльності, а також передбачається здійснити остаточний перехід до єдиної системи соціального обслуговування населення за всіма державними соціальними програмами, використовуючи для цього високопродуктивні новітні інформаційні технології.

У цілому в 2005—2009 pp. заходи мають бути спрямовані на посилення орієнтації економічних процесів на більш ефективне задоволення потреб людини, зменшення глибини бідності серед найбільш уразливих верств населення, створення передумов для переходу від Стратегії подолання бідності до Стратегії запобігання бідності.

Комітет по соціальних правах — Комітет незалежних експертів висловився, що Держави повинні прагнути до ліквідації бідності, щоб у кінцевому підсумку соціальна допомога стала непотрібною. Очевидно, що цю заяву можна розглядати як добрі наміри, до здійснення яких ще досить далеко.

Стосовно забезпечення права на житло зобов'язання такого роду передбачені як ст. ЗО, так і ст. 31 Хартії.

З метою забезпечення ефективного здійснення права на житло Сторони зобов'язуються вживати заходів, спрямованих на:

1) сприяння доступові до житла належного рівня;

2) запобігання бездомності та її скорочення з метою її поступової ліквідації;

3) встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб.

В Україні житлова проблема залишається напруженою. Станом на 1 жовтня 2004 р. на квартирному обліку перебувало 1,5 млн сімей, що потребують поліпшення житлових умов. Упродовж 2000—2002 pp. загальна черга зменшилася на 496 тис. сімей (24,5 %), з яких лише 86 тис. сімей (17,3 %) отримали житло безкоштовно.

Законодавче забезпечення розв'язання цих питань ще потребує належного законодавчого врегулювання. Продовжує діяти Житловий кодекс України 1984 p., який давно застарів і не враховує нових ринкових відносин. У Верховній Раді України розглядається проект Житлового кодексу України, а також проект Закону України "Про соціальне житло". Ці акти мають створити юридичну базу для забезпечення права людини на житло в Україні, в тому числі на права соціально незахищених осіб на соціальне житло.

Право соціального захисту. Cтановлення і розвиток в Україні

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ ТА ЇХ ДЕРЖАВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ.

РОЗДІЛ 1. ПРАВО ЛЮДИНИ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ В УКРАЇНІ.

1.1. Етапи становлення соціального захисту

1.2. Соціальні ризики та способи їх державного забезпечення

1.3. Соціальний захист в Україні: поняття та структура.

1.4. Право людини на соціальний захист І конституційні гарантії його здійснення в Україні.

1.5. Організаційно-правові форми та види соціального захисту.

1.6. Органи управління у сфері соціального захисту та заклади надання соціальних виплат і соціальних послуг в Україні.

РОЗДІЛ 2. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ГАЛУЗЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.

2.1. Поняття і предмет права соціального захисту

2.2. Метод права соціального захисту.

2.3. Принципи права соціального захисту України.

2.3.1. Поняття і класифікація принципів права.

2.3.2. Загальні (галузеві) принципи права соціального захисту.

2.3.3. Внутрігалузеві принципи права соціального захисту

2.3.4. Загальні принципи права соціального захисту в міжнародно-правових актах.

2.4. Система права соціального захисту.

РОЗДІЛ З. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.

3.1. Право соціального захисту і соціальне право.

3.2. Право соціального захисту і трудове право.

3.3. Право соціального захисту і медичне право.

РОЗДІЛ 4. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ВІДПОВІДНОСТІ.

4.1. Міжнародно-правове регулювання відносин у сфері соціального захисту та його вплив на національну юридичну практику.

4.2. Стандарти ООН у сфері соціального захисту і законодавство України.

4.3. Конвенції МОП і законодавство України у сфері соціального захисту.

4.4. Європейська соціальна хартія (переглянута) і законодавство України про соціальний захист

4.4.1. Право на соціальне забезпечення (ст. 12).

4.4.2. Право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13).

4.4.3. Право кожної людини користуватися будь-якими заходами, що дозволяють досягти їй найкращого стану здоров'я (ст. 11).

4.4.4. Право на отримання послуг від соціальних служб (ст. 14).

4.4.5. Право осіб з обмеженнями на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у громадському житті (ст. 15).

4.4.6. Право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16

4.4.7. Право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17).

4.4.8. Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19).

4.4.9. Право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 23).

4.4.10. Право на захист від убогості та соціального відчуження (ст. ЗО).