

THEORY OF L. TALYA ABOUT A LABOUR CONTRACT AS BASIS OF DEVELOPMENT OF MODERN THEORY OF LABOUR LEGISLATION

Tsesarsky F. A.

In this article analysed the history of development of institute of labour contract in a theory of labour legislation. Is analysed contribution of L.Talya to development of theory of labour contract, the substantive provisions of his theory and their actuality are determined for development of modern science of labour legislation.

Key words: labour contract, theory of labour law, civil law, history, development.

Надійшла до редакції 23.03.2011 р.

УДК 349.2

О.Г. ЧУТЧЕВА, канд. юрид. наук, доцент
*Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля, м. Луганськ*

АДРЕСНІСТЬ ЯК ГАЛУЗЕВИЙ ПРИНЦИП ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

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

упорядкування в межах всієї системи принципів права соціального забезпечення.

Метою даної статті є з'ясування змісту принципу адресності у праві соціального забезпечення й визначення його місця в механізмі правового регулювання цієї галузі права за сучасних умов при реалізації соціальних прав.

Принципи права – це загальноновизнані положення, основні ідеї, спрямовуючі засади, що характеризують суть і зміст права, його внутрішню побудову, подальший розвиток і функціонування [4, с. 97]. У праві соціального забезпечення виокремлюють загальноправові, міжгалузеві, галузеві і внутріш-

ногогалузеві принципи [8, с. 144]. Деякі вчені вирізняють самостійні принципи, закріплені у нормах права, і принципи, що виводяться з його норм [5, с. 195].

Характеризуючи принципи права соціального забезпечення, слід зазначити, що на сьогодні існує безліч класифікацій галузевих принципів: тих, що були розроблені за радянських часів, і тих, що тією чи іншою мірою зорієнтовані на специфіку сьогодення. Так, В.С. Андрєєв називає такі принципи, як (а) загальність соціального забезпечення, (б) всебічність і різноманіття його видів, (в) забезпечення за рахунок державних і суспільних коштів, (г) забезпечення у високих розмірах, що відповідають рівню задоволення потреб громадян, що склався на цьому етапі розвитку суспільства, (д) здійснення забезпечення самими трудящими через органи державного управління й громадські організації [1, с. 60].

Оскільки система всіх принципів права соціального забезпечення не є основним предметом дослідження даної публікації, відзначимо тільки, що вона багато разів змінювалась і по-різному визначена в працях учених. Одні принципи зникали, втрачали свою актуальність і переставали впливати на всі соціально забезпечувальні відносини (принципи аліментарності).

Інші, навпаки, ледве з'явившись у соціально забезпечувальному законодавстві, займали все вагоміші позиції в системі галузевих принципів (здійснення соціального забезпечення за рахунок як бюджету, так і страхових платежів).

Окремі правознавці виділяють принципи соціального забезпечення, що мають обмежену сферу дії; це принципи окремих інститутів права соціального забезпечення [Див.: 8, с. 144; 9, с. 76] і принципи, специфічні для різних організаційно-правових форм останнього [Див.: 2, с. 200; 6, с. 41]. При цьому принцип адресності зустрічається не у всіх дослідників або посідає різне місце в системі принципів права соціального забезпечення. Так, Є.Є. Мачульська й Ж.А. Горбачова вважають, що він виражає одну з головних ідей правового регулювання відносин з надання соціальної допомоги й не поширюється на соціальне страхування [6, с. 42]. До внутрішньоголузевих принципів його відносить і Н.Б. Болотіна, вважаючи, що державна соціальна допомога ґрунтується й на принципі адресності [2, с. 200].

Аналіз чинного законодавства у сфері соціального забезпечення дозволяє стверджувати, що сьогодні розглядуваний принцип деякі закони передбачають в конкретних статтях, а в

деяких він знайшов непряме закріплення, що можна виявити за допомогою тлумачення змісту декількох таких статей. Так, Закон України «Про соціальні послуги» серед принципів надання соціальних послуг проголошує адресність та індивідуальний підхід [3; 2003. – № 45. – Ст. 358]. А відповідно до Закону «Про реабілітацію інвалідів в Україні» реалізація всіх заходів реабілітації осіб з обмеженими можливостями здійснюється в межах індивідуальної програми реабілітації, що забезпечує можливість урахувати фізичні і психофізіологічні особливості інваліда й пов'язаний з ними реабілітаційний потенціал. Ця програма формується на таких базових принципах, як індивідуальність, безперервність, послідовність і комплексність. Саме нею й передбачено індивідуальний підхід до осіб, які мають інвалідність [3; 2006. – № 2-3. – Ст. 36].

Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» проголошено перехід з 1 січня 2005 р. від соціальних пенсій і надбавок до пенсій по догляду і по державній соціальній допомозі. Ним встановлено адресний підхід до питання про надання державної соціальної допомоги особам, які дійсно її потребують [3; 2004. – № 33-34. – Ст. 404].

Постановами Кабінету Міністрів України визначені підстави й порядок надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання зрідженого газу, твердого й рідкого пічного побутового палива. Ці субсидії мають адресний характер, їх розмір визначається з урахуванням вартості відповідних послуг у межах норм споживання [7; 1996. – № 2. – Ст. 76; 1998. – № 30. – Ст. 1129]. Аналіз соціально-забезпечувального законодавства дозволяє зробити висновок, що принцип адресності безпосередньо чи опосередковано вже фактично присутній у більшості нормативно-правових актів у царині соціального забезпечення, починаючи з Концепції соціального забезпечення населення України [3; 1994. – № 6. – Ст. 32] й закінчуючи різними підзаконними нормативно-правовими актами.

Отже, можемо зробити висновок, що виявлена тенденція правового регулювання соціально-забезпечувальних правовідносин охоплює (хоча й різною мірою) всі види соціальних надань і всі організаційно-правові форми соціального забезпечення. Розглянемо можливість поширення принципу адресності на вказані організаційно-правові форми. На жаль, питання про ці форми соціального забез-

печення як спосіб організації реалізації соціальних прав залишається дискусійним. Правознавці по-різному тлумачать як саму конструкцію «організаційно-правова форма соціального забезпечення» (її ознаки), так і її конкретні види (класифікацію). Аналіз різноманітних правових позицій щодо порушень проблем, а також чинного соціально забезпечувального законодавства дозволяє назвати ознаками організаційно-правової форми соціального забезпечення: (а) і контингент забезпечуваних, (б) джерела фінансування, (в) спосіб акумуляції відповідних коштів, (г) види соціальних надань, (д) органи й організації, що надають соціальне забезпечення.

Виходячи із цього можна вести мову про існування таких організаційно-правових форм соціального забезпечення: (1) за рахунок загальнообов'язкового державного соціального страхування (пенсійне, з тимчасової непрацездатності, від нещасного випадку і професійного захворювання, медичне); (2) з Державного й місцевих бюджетів (окремим категоріям громадян); (3) недержавне соціальне забезпечення (недержавне пенсійне й медичне страхування, добродійна допомога непрацездатним громадянам за рахунок коштів громадських організацій і фондів).

Адресність у найзагальнішому вигляді означає спрямованість на кого-небудь або на що-небудь, тобто на конкретних людей або на певні соціальні одиниці. При цьому може бути прийнятним різний ступінь адресності (індивідуалізації), достатній для правового опосередкування різноманітних видів соціально забезпечувальних відносин у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, що визначається деякими загальними характеристиками. Зокрема, Світовий банк обстоює ідею так званих «індикаторів адресності», що позначають регіони, вікові групи, стать або інші види загальних характеристик для окремих індивідів та їх груп.

Така позиція абсолютно не суперечить традиційним канонам права соціального забезпечення, оскільки правові відносини з останнього за ступенем індивідуалізації, безумовно, є відносними: адже всі їх учасники чітко визначені законом і жодні інші особи прав та обов'язків у них не мають. На цю обставину вказують усі вчені, які займаються дослідженнями порушеної проблематики. Очевидно, об'єктивно настав час більш детальної й конкретної індивідуалізації одержувачів соціальних надань на підставі розгорненого каталогу «індикаторів адреснос-

ті», які ще належить розробити національному законодавцеві, використовуючи міжнародні соціальні стандарти й організаційно-правові форми соціального забезпечення, що існують в Україні.

Сьогодні адресна соціальна політика зосереджує свої зусилля переважно на людях, які потребують особливого додаткового захисту, – на малозабезпечених і багатодітних сім'ях, самотніх матерях та ін. У решті випадків, визнаних державно організованим суспільством соціально поважними, діє універсальна соціальна політика, коли створюються спеціальні соціальні служби і здійснюються соціальні надання для кожного представника певної групи населення, (наприклад, для осіб літнього віку або дітей). Як правило, і в теорії, і на практиці основним питанням соціальної політики держави є поєднання універсальності й адресності в реалізації соціальних прав, а також визначення відмінностей між ними, тобто того, хто й за якими ознаками є об'єктом соціального забезпечення.

У цьому випадку наріжним каменем є питання про розподіл ресурсів із фондів суспільного споживання. Деякі дослідники вважають, що тотальний розподіл ресурсів є марнотратством, адже, передаючи соціальне забезпечення саме тим, хто його

реально потребує, (приміром, малозабезпеченим), можна досягти більшого ефекту за менших витрат. Із цим складно не погодитись. Дійсно, ефективність адресності є наявною, оскільки кошти не витрачаються на тих, хто цього не потребує, і не надаються в більшому розмірі, ніж це необхідно для тих, хто їх дійсно потребує.

Водночас дехто з учених вбачає у фактичному втіленні принципу адресності певні складнощі, що перешкоджають ефективній реалізації соціальних прав. Насамперед ідеться про важливість чіткого визначення основних характеристик індивідів. Адресність соціального забезпечення передбачає перевірку реальних потреб і коштів для існування в кожному конкретному випадку, що, як свідчить практика, є достатньо складним технічно або принизливим для сім'ї чи індивіда. Проте з моральної точки зору краще пройти умовно принизливу процедуру, пов'язану головним чином із зайвим втручанням в особисту сферу життя людини та її подальшим обмеженням, ніж перебувати в безперечно принизливому становищі, яке завжди супроводжують бідність і убогість. Що стосується технічної сторони питання, для його вирішення необхідно переважно тільки час і незначне додаткове

фінансування для розробки відповідних процедур їх формального закріплення.

Треба відзначити, що вже зараз у законодавстві все частіше передбачається обстеження матеріально-побутових умов мешкання сім'ї в конкретних випадках і складання відповідних актів (наприклад, для вирішення питання про необхідність соціального обслуговування на дому). Можливо, доцільніше було б опрацювати й закріпити в окремому підзаконному нормативно-правовому акті на підставі «індикаторів адресності» універсальну систему моніторингу дійсних потреб і коштів для існування окремих індивідів для всіх передбачених законом соціально поважних випадків. Варто підкреслити, що нормотворча практика вже йде цим шляхом, що можна проілюструвати на прикладі Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги.

Існує також проблема окреслення й установа меж соціальних надань, тобто з'ясування, за яких умов останні можуть припинитись. Претендуючи на той чи інший вид соціальної допомоги, іноді індивід втрачає щось більше. У соціології цю ситуацію називають «пасткою бідності», наприклад, коли малозабезпечена сім'я претендує на одержання державної со-

ціальної допомоги, а при обстеженні матеріально-побутових умов її мешкання з'ясується, що вона має додаткові джерела для існування, не вказані в декларації про доходи (при доходах від народних промислів, утримання птиці тощо соціальна допомога не призначається). З одного боку, така соціальна допомога, особливо з урахуванням її розміру сьогодні, навряд чи може конкурувати з вищенаведеними способами життєзабезпечення сім'ї, і вибір тут очевидний а з другого – в умовах переходу до ринкових засад організації суспільства в Україні навряд чи варто породжувати утриманські настрої. Необхідно всіляко сприяти позитивній соціально активній поведінці людей, що й дозволить зробити фактична реалізація принципу адресності у сфері соціального забезпечення. Можна впевнено стверджувати, що більшість людей з обмеженими фізичними можливостями без коливання захочуть відмовитися від мізерних соціальних допомог, якщо їм будуть запропоновані фактичні можливості протистояти своєму безсиллю й достатньо заробляти.

Адресний розподіл благ не завжди охоплює всіх тих, хто має в цьому потребу. Аналізуючи цю проблему, зазначимо що вона має об'єктивний характер і хоча й не може бути повністю

подолана, але суспільство й держава в силах її мінімізувати. Дійсно, люди не так часто звертаються за соціальними наданнями, тому що не знають про їх існування або лякаються складності відповідних процедур. Можливо, в цій ситуації правова регламентація має передбачати спрощення останніх і тіснішу взаємодію соціальних служб з різними державними відомствами (дільничними міліціонерами, паспортними столами тощо) і профільними громадськими організаціями (приміром, як мінімум, забезпечення моніторингу потребуючих соціального захисту, складання інформаційних баз даних за відповідними «індикаторами бідності» (багатодітність сім'ї або самотність, необхідність сторонньої допомоги тощо) і доведення до них інформації про існуючі соціальні надання.

Викликає побоювання (що також відзначається багатьма дослідниками) додаткове фінансове навантаження на адміністрування системи соціального забезпечення у зв'язку з її реформуванням, побудованим на принципі адресності, що може суттєво нівелювати всі переваги такої реформації. Можливо, варто знайти додаткові резерви, використовуючи вже існуючі організаційно-правові інститути, й зосередити координуючі функ-

ції всіх організаційно-правових форм соціального забезпечення в одному відомстві – в органах Міністерства соціальної політики на місцях.

Надзвичайно обережно належить підходити до поширення принципу адресності при наданні пільг. З одного боку, закони України вимагають зберегти рівень і види соціальних допомог, а з другого – відсутність у державі адресного підходу в їх наданні призводить до використання пільг, що фінансуються з Державного бюджету, всіма категоріями пільговиків незалежно від рівня їх доходів та інших обставин, що зазвичай враховуються і впливають або на можливість одержання соціальних допомог, або на їх розмір. У зв'язку із цим виникає низка проблем, на які справедливо зазначають багато фахівців, а саме: (1) невідповідність державних зобов'язань за надання пільг з наявних фінансових ресурсів на їх забезпечення; (2) поповнення пільг новими без відповідного фінансування; (3) відсутність їх зв'язку з фактичними потребами особи; (4) непрозорість і труднощі контролю обсягу наданих пільг; (5) множинність тих із них, що надаються за професійною, а не матеріальною ознакою, та ін.

Вирішення вказаних проблем, що створюють додаткову соціальну напругу в суспільстві,

безпосередньо пов'язано з можливостями реалізації принципу адресності в системі соціального забезпечення. Сьогодні соціальна політика в Україні вже позначила перехід від пільгового забезпечення до соціальної допомоги: відповідно до Основних напрямів соціальної політики на період до 2004 року, Стратегії подолання бідності, Основних напрямків бюджетної політики на 2002 рік, для чого розроблено 3 етапи заміни діючої системи пільг адресною грошовою допомогою. Логічно було б наступним кроком бачити, так би мовити, ревізію всього законодавства про надання пільг і заміну їх на адресний еквівалент, що більш адекватно ринковим відносинам (грошові виплати і професійні пільги – підвищенням заробітної плати або наданням додаткової відпустки тощо). При цьому реформування їх і привілеїв у сфері соціального забезпечення, в першу чергу на підставі адресного підходу, зможе передбачити і створити реальну можливість навіть підвищення соціальних стандартів. Унаслідок цього не порушуватимуться цілісність правової матерії й загальні правила реалізації норм права соціального забезпечення щодо надання пільг, оскільки принципи, як виняток із загальних правил дії норм права, мають зворотну силу, що до-

зволяє їм поширювати свою дію на будь-яку норму, що знайшла своє формальне закріплення раніше, ніж сам принцип, аж до її скасування або визнання недійсними пов'язаних з нею наслідків [10, с. 40].

Таким чином, принцип адресності соціальних допомог, з огляду на матеріальне становище конкретної людини у відповідній життєвій ситуації, визнаній державно організованим суспільством соціально важною, сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, бо дозволить урахувувати конкретну життєву ситуацію одержувача соціальної допомоги, а з другого – більш раціональному розподілу коштів з фондів суспільного споживання не обмежуючи при цьому обсягу й видів уже передбачених чинним законодавством соціальних допомог.

Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо що проблема щодо принципу адресності в праві соціального забезпечення знаходиться в стадії розробки й вимагає подальшого поглибленого дослідження щодо його (а) розташування в системі принципів цієї галузі права, (б) змістовного навантаження й (в) особливостей реалізації за сучасних умов. При цьому, безперечно, існує необхідність і фактична можливість поширення цього

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

принципу на всі організаційно-правові форми соціального забезпечення й усі види соціальних надань. Доволі складно з'ясувати, на якому саме етапі формування права яка-небудь загальна ідея набуде статусу права й розпочне впливати на

певні правовідносини. Сьогодні, в умовах вирішення 2-х глобальних проблем сучасного постіндустріального суспільства – подолання бідності й обмеження витрат, – особливо важливою є максимальна адресність в царині соціального забезпечення.

Список літератури: 1. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: Учеб. – М.: Юрид. лит., 1987. – 231 с. 2. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. – К.: Знання, 2005. – 381 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учеб. – 2-е изд., испр. и перераб. – М.: Изд-во БЕК. – 2002. – 560 с. 5. Лившиц Р.З. Теория права: Учеб. – М.: Юрид. лит., 1994. – 351 с. 6. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: Учеб. пособ. для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Кн. мир, 2000. – 293 с. 7. Офіційний вісник України. 8. Право социального обеспечения в Украине: Учеб. / Под ред. Прилипко С.Н., Ярошенко О.Н. – Харьков: Изд-во ФИНН, 2009. – 434 с. 9. Сирота И.М. Право социального обеспечения в Украине: Учеб. – Изд. 6-е. – Харьков: Одиссей, 2006. – 435 с. 10. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх запровадження в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Київ. нац. ун-т. – К., 2003. – 215 с.

АДРЕСНОСТЬ КАК ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНЦИП ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ Чутчева О.Г.

В статье исследуются принципы права социального обеспечения и анализируется действующее социально-обеспечительное законодательство. Обосновывается необходимость распространения принципа адресности на все виды социально-обеспечительных отношений.

Ключевые слова: право социального обеспечения, социальные права, принципы права социального обеспечения, адресность.

ADDRESSNESS AS OF PARTICULAR A BRANCH PRINCIPLE OF RIGHT FOR PUBLIC WELFARE Chutcheva O. G.

Principles of social welfare law are explored and acting social-provisional legislation is analyzed in the article. The necessity of distribution of addressness principle is grounded on all types of social relations is grounded.

Key words: social welfare, social law rights, principles of social welfare law, addressness.

Надійшла до редакції 18.03.2011 р.