

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.1-2.1>

К. С. Васильчук

студентка юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Л. Ю. Малюга

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті аналізується соціальна функція держави, її прояв через побудову системи соціального захисту у різні історичні періоди, а також сфери, в яких відбувається здійснення ролі держави в забезпеченні права на соціальний захист. Досліджено сутність соціальної функції та її поділ на підфункції. Встановлено, що одним з основних складників, що зумовлює зміст поняття «соціальна держава», є здатність держави забезпечити соціальний захист на високому рівні. Доведено, що на різних історичних етапах соціальна політика держави зростала і вдосконалювалася разом зі зростанням цінності життя людини, її прав та свобод. Створення систем соціального захисту з метою підтримки доходу і надання медичної допомоги є важливим кроком у розвитку людського суспільства. Досліджені трансформаційні процеси в сфері становлення та вдосконалення соціального захисту. Поява різних видів соціального захисту, починаючи з добровільного і закінчуючи обов'язковими державними системами соціального забезпечення, що фінансуються за рахунок внесків працівників або за рахунок роботодавців, свідчить про загальну потребу людей в соціальному захисті і про важливість існування чітких прав та повноважень. Як наслідок, у сучасному суспільстві соціальний захист залучений у систему ринкових відносин і є невіддільною його частиною, через яку реалізується такий основоположний принцип права, як принцип соціальної справедливості. Сьогодні соціальна політика України характеризується розширенням об'єктів її впливу, який уже не обмежується окремими категоріями населення, а починає враховувати життєві умови майже всіх демографічних і соціальних категорій. У статті наголошено на потребі вироблення шляхів формування і реалізації ефективної системи соціального захисту, який би відповідав європейським стандартам, а також сучасним вимогам часу.

Ключові слова: соціальний захист, благодійність, соціальна політика держави, історія розвитку.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлюється тим, що саме держава є основним суб'єктом, який формує соціальну політику. На сучасному етапі, коли ми прагнемо визнання світовим співтовариством України як соціальної і правової держави, є особливо важливим дослідити роль держави в сфері ре-

лізації покладеної на неї соціальної функції. Вивчення системи становлення соціального захисту в історичному аспекті є важливим етапом на шляху до вдосконалення сучасного соціального законодавства. Досконалість законодавства у сфері соціального захисту пов'язана з рівнем ефективності захисту вразливих верств

населення у разі настання соціальних ризиків. Саме тому діяльність у цій сфері є обов'язковим складником будь-якої розвиненої, демократичної, правової держави, який сьогодні має важливе теоретичне та практичне значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

У юридичній літературі різні аспекти цієї проблематики розглядалися у працях таких вчених юристів, як Н.Б. Болотіна, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, О.Л. Кучма, Л.Ю. Малюга, О.В. Москаленко, Л.М. Сіньова, С.М. Синчук, О.В. Тищенко, О.М. Ярошенко та інші. Підкреслюючи цінність вже опублікованих наукових висновків українських вчених щодо ролі держави у формуванні соціального захисту в Україні, варто зазначити, що відповідні результати досліджень потребують узагальнення та перегляду, зважаючи як на останні зміни в чинному законодавстві, так і на євроінтеграційний курс в Україні.

Мета статті – дослідити трансформаційні процеси у становленні соціального захисту та роль держави в сфері соціального забезпечення на кожному історичному етапі.

Виклад основного матеріалу. У статті 1 Конституції України проголошується, що наша держава є соціальною. Офіційне трактування поняття «соціальна держава» міститься в рішенні Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25.01.2012, де в пункті 2.1 визначено: «Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних прав людини, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» [1].

Роль держави в забезпеченні права на соціальний захист здійснюється в наступних сферах: законодавче закріплення правових відносин, соціального забезпечення, організації та фінансування відповідних систем соціального забезпечення, гарантія їх постійного функціонування.

Соціальна функція держави конкретизується в статті 46 Основного Закону, а саме: «Громадяни мають право 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» [2]. В широкому розумінні, на думку вчених, соціальний захист – це політика держави із забезпечення конституційних прав і мінімальних гарантій людині незалежно від її місця проживання, національності, статі, віку, тобто соціального захисту потребують всі конституційні права і свободи – від права на власність до особистої недоторканості та екологічної безпеки. Більш вузьке поняття «соціального захисту» полягає в тому, що це відповідна політика держави із забезпечення прав і гарантій людини на мінімально достатні засоби забезпечення: на працю та відпочинок, на соціальний захист по старості, хворобі та у разі втрати годувальника, для виховання дітей та у інших випадках [9, с. 27]. З огляду на це визначення до системи соціального захисту слід відносити всі види пенсій, допомог, компенсацій, соціального обслуговування, медичної допомоги і лікування, а також різні пільги для окремих категорій громадян. У рамках різних організаційно-правових форм представляються різні види соціального забезпечення. Отже, головна мета соціального захисту полягає в тому, щоб надати необхідну допомогу конкретній людині у складній життєвій ситуації. Під час формування поняття «соціальний захист» необхідно враховувати також, що воно є вираженням соціальної політики держави на певному етапі її розвитку. Тому зміна соціальних пріоритетів неминуче тягне за собою і зміни у змісті поняття. Якщо в радянський період система соціального забезпечення була органічним складовим елементом перерозподільчої системи в суспільстві державного соціалізму, дозволяючи державі частково скорочувати невідповідності, то в умовах ринкової економіки вона зазнала кардинальних змін.

Аналізуючи наукову літературу, зазначимо, що заслуговує на увагу робота Г.О. Яковлевої, яка розкриває сутність соціальної функції через поділ її на такі підфункції: 1) соціального конструювання – охоплює собою найбільш загальні напрями реалізації діяльності держави щодо створення економічного, політичного, культурного, ідеологічного, правового підґрунтя для належного дотримання конституційних прав і свобод людини, тобто конструювання активного громадянського суспільства та соціальної держави, побудова системи соціальної справедливості та добробуту; 2) соціально-превентивна – встановлення та забезпечення дотримання загальнодержавних соціальних стандартів життя, виявлення передумов, що

сприяють виникненню соціальних ризиків, порушенню принципу справедливості у суспільстві, та попередження їх появи та розвитку; 3) соціально-захисна та соціально-забезпечувальна – утворення ефективної системи державного соціального страхування від можливих соціальних ризиків – нещасний випадок, інвалідність, хвороба, втрата працездатності тощо, а також розвиток різноманітних форм та видів соціального забезпечення [3, с. 283–288].

Таким чином, на нашу думку, роль держави полягає в реалізації нею своєї соціальної функції через визначення напрямів і здійснення нею соціальної політики, що передбачає розроблення і запровадження різноманітних програм соціальних допомог і універсальних систем соціального забезпечення; поліпшення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування; забезпечення гарантованого доступу до медичного обслуговування; розроблення соціальних стандартів, у тому числі критеріїв достатнього рівня життя, та визначення шляхів їх підвищення; створення системи, яка б гарантовано забезпечувала надання допомог і пільг.

Проаналізувавши науковий доробок значного переліку дослідників, які тим чи іншим чином зверталися до проблематики історичного становлення соціального захисту, можна зробити висновок, що появу ідеї необхідності соціального захисту, що пізніше еволюціонувала у право на соціальний захист, закріплене на законодавчому рівні, можна прослідкувати у будь-якому суспільстві, яке не обов'язково об'єдналося в державу. Це, зокрема, проявлялося у схваленні поведінки особи, якщо вона базується на засадах справедливості, доброчесності, співчутті, чуйності, людяності, та в осуді егоїзму. Бажання підтримати і надати допомогу людині, яка цього потребує, бере свій початок з психології людини як біологічної і соціальної істоти, а також у моральних засадах суспільства. Такі ідеї з'являлися ще в первісному суспільстві, до появи держави, коли допомога жінкам, дітям, людям похилого віку здійснювалася на основі звичаю. Після появи держави соціальний захист став поступово набувати організаційних рис.

Роль держави на кожному з етапів формування, розвитку та становлення інституту соціального захисту є неоднаковою. Тому, на нашу думку, є доречним дослідити роль держави в процесі становлення соціального захисту в історичному аспекті. Так, на думку

О.Й. Хомин, яку ми підтримуємо, розвиток соціального захисту на території України можна поділити на такі етапи:

I етап – (з античних часів до XV ст.) – на початку цього етапу основною визначальною рисою була відсутність систематизованого нормативного регулювання системи соціального захисту. Соціальне забезпечення здійснювалося завдяки пожертвуванням інших осіб. Згодом до соціального забезпечення верств населення, до яких належали жебраки, сироти, інваліди, залучалась церква.

II етап – (XV–XVIII ст.) – значний внесок у соціальний захист населення зробили Київські Князі. Створювалася велика кількість благодійних закладів із допомоги нужденним. Частково почало вдосконалюватися законодавство з питань соціальної підтримки жебраків та заборони жебракування. В державі почало формуватися пенсійне забезпечення, яке надавалося в основному привілейованим верствам населення.

III етап – (кін. XVIII–XIX ст.) – відбулася зміна милостинь на благодійництво. Свою соціальну політику держава розпочинає втілювати через відкриття медичних закладів, притулків для утримання сиріт, безпритульних. Щодо пенсійного забезпечення, то на цьому етапі виплата пенсій в основному залежала від роботодавця, проте до кінця IX ст. здійснювалася не лише в разі хвороб чи нещасних випадків, а й формувалася видача пенсій особам похилого віку та інвалідам.

IV етап – кінець XIX–XX ст. – в Україні заснується велика кількість сирітських виховних закладів, аптек, лікарень, божевілень тощо. Пріоритетним було соціальне забезпечення осіб, які працюють на виробництві, а також членів їхніх сімей. Значного розвитку набуло державне соціальне страхування. На другий план практично повністю відійшла така форма допомоги, як доброчинність.

V етап – (кін. XX ст. і дотепер) – відбувається формування сучасної системи соціального захисту. Держава бере на себе фінансування соціального забезпечення. Важливим елементом цього періоду є визначення мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії тощо. Було ухвалено низку нормативно-правових актів, що регламентують соціальний захист населення [4].

З наведеної характеристики робимо висновок, що хоча соціальний захист на території сучасної України виник дуже давно, проте довгий час він не мав систематизованих рис

і відбувався стихійно – у формі милосердя, благодійності, жертв. Для справедливості слід зазначити, що в деяких аспектах розвиток соціального захисту на території України був більш активним і дієвим, аніж у Європі. Про це свідчить, наприклад, наявність великої кількості статей соціального спрямування у збірці стародавнього руського права «Руська правда», датованій XI ст., як першого слов'янського закону, в якому закріплювалося подібне до соціальної програми. Як приклад, існувала норма, якою закріплювалось право молодшого сина на «батьківське обійстя». А.Г. Горілий у своєму навчальному посібнику «Історія соціальної роботи» порівнює цю норму, передбачену князем Ярославом, з тогочасними подіями в Західній Європі і зазначає: «У той же час у Західній Європі така важлива соціальна проблема не була розв'язана, внаслідок чого у багатьох європейських країнах сформувався особливий клас рицарів-розбійників, що складався майже цілком з молодших шляхетських синів, котрі в юному віці були вигнані з дому своїми старшими братами, котрі привласнили батьківську спадщину» [5, с. 43]. Робимо висновок про прогресивність «Руської правди» та незвичність для тогочасної Європи статей соціального спрямування, які вона містила. Роль держави, в особі князя, в цей період проявилася у намаганні захистити вразливі категорії громадян, а також особлива увага приділялась дітям та ізгоям, які через свою відокремленість від суспільства не були матеріально забезпечені на достатньому для життя рівні.

Не дивлячись на це, ми не можемо не зазначити, що підтримка держави не була всеохоплюючою і абсолютною. Соціальний захист у цей період мав періодичний характер. Наприклад, у літописах немає згадок про прояви соціального захисту під час голоду, епідемій, повеней, коли це дійсно було необхідним. Соціальний захист тільки починав набирати організаційних рис і певного рівня систематизованості.

Під кінець XVI століття розпочинається епоха боротьби українського народу проти феодалізму, полонізації, окатоличення. Цю боротьбу починають провадити братства, які основним своїм інструментом обирають освіту. Братства засновували друкарні: друкують підручники, букварі, релігійні книги. Вони допомагали бідним, вдовам, сиротам, хворим, будували друкарні, церкви, шпиталі, оберігали пам'ятки історії, культури, відкривали школи. Пізніше, за правління Петра I, розпочинається дер-

жавна підтримка вразливих верств населення [6, с. 99]. Одним із вагомих кроків на цьому шляху було видання указу про заборону жебрацтва, відправлення жебраків в богодільні або в робітні будинки, залежно від того, чи здатні вони працювати. Крім того, було запропоновано робити для них благодійні внески у шпиталях та інших благодійних закладах, а не подавати милостиню на вулицях.

Під час правління Катерини II сформувалася державна структура соціальної допомоги населенню, а саме прийняття нового адміністративного Зводу законів про губернії Катериною II (1775 рік), що передбачав організацію спеціального органу – приказів суспільної опіки. У кожній губернії створювався такий приказ під головуванням цивільного губернатора. Він охоплював як інститути підтримки, так і інститути контролю – народні школи, лікарні, сирітські будинки, аптеки, богодільні, будинки для невиліковних хворих, для душевнохворих, трудові тощо [8, с. 49]. Тогочасна громадська опіка, як зазначає А. Фурман, набула значного розвитку завдяки трьом основним засадам: самостійності місцевих благодійних організацій, долученню до управління місцевого населення і забезпеченню населення більш-менш достатніми грошовими засобами [7].

У кінці XIX – початку XX ст. відбувається бурхливий розвиток промисловості, що вимагає правового регулювання трудових відносин. У цей час зароджується соціальна допомога у зв'язку з нещасним випадком на виробництві. Хоча цей вид допомоги в законі закріплювався як «пенсія», проте така виплата не мала характер державної, а покладала відповідальність на роботодавця. Важливо зазначити, що ціла низка соціально спрямованих законів Російської імперії була прийнята в 1912 р. Вони започаткували нову форму соціального захисту – державне страхування, прийнявши закони «Про забезпечення робітників на випадок хвороби», «Про затвердження закладів у справах страхування робітників», «Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві» тощо.

Щодо радянського періоду, то варто сказати таке: в УРСР на момент розпаду СРСР існувала досить розвинена державна система соціального забезпечення, яка охоплювала всі верстви населення, гарантуючи для них певні соціальні стандарти. Важливим складником цієї системи було державне соціальне страхування, яке передбачало те, що всі підприємства та установи в обов'язковому порядку сплачували за

робітників і службовців, що у них працювали, страхові внески, тобто мало місце обов'язкове соціальне страхування. Страхові внески зосереджувалися в бюджеті державного соціального страхування, який був частиною державного бюджету [8, с. 234].

Проаналізувавши наведені етапи, можна зробити висновок, що соціальна політика держави зростала і вдосконалювалася разом зі зростанням цінності життя людини, її прав та свобод, у тому числі права на соціальне забезпечення. І як наслідок, у сучасному суспільстві соціальний захист залучений в систему ринкових відносин і є невіддільною його частиною, через яку реалізується принцип соціальної справедливості. В умовах ринкових відносин людина може забезпечити свої потреби лише шляхом отримання доходу від власності або у вигляді заробітної плати за працю. Концепція соціального захисту населення загалом, відповідно до нових політичних і економічних умов, постійно знаходиться в процесі видозміни і вдосконалення. Щодо багатьох її положень серед фахівців відсутня єдність думок. Нова система формувалася на базі затверджених державою концепцій і програм. Однак економічна криза не дозволяє реалізувати їх у повному обсязі, тому перетворення проводяться поступово, залежно від їх пріоритетності для майбутнього функціонування системи загалом.

На сучасному етапі розвитку України, оцінюючи роль держави в реалізації права громадян на соціальний захист, на жаль, ми повинні констатувати очевидну для всього суспільства реальну ситуацію, яка вказує на неспроможність соціальної політики, коли значна кількість людей поставлена на межу виживання. Насамперед про це свідчать такі факти, як вкрай низький рівень соціального забезпечення, а не гарантія гідного життя і вільний розвиток людини, як це передбачено Основним Законом. Враховуючи те, що роль держави в реалізації конституційного права на соціальний захист є надзвичайно великою, то дієвість соціальної політики в сфері соціального захисту повинна полягати у створенні реальних, а не декларованих умов для гідного життя кожного члена суспільства. Сьогодні поглиблюється соціальне та майнове розшарування в Україні, що призводить до розбалансування можливостей вдоволення основних соціальних потреб населення. Крім того, якість життя знижується з кожним днем.

Сьогодні Україна вибрала політику, спрямовану на прийняття європейських норм в українське законодавство, що дозволить стабілізувати економіку, створити умови нормативно-регуляторної бази та змінити соціальну захищеність громадян, створивши високий рівень якості життя в країні. Незворотність європейського та євроатлантичного курсу, закріплена в Преамбулі Конституції України, визначає потребу в адаптації вітчизняного соціального законодавства до законодавства Європейського Союзу як процесу тривалого поетапного узгодження, прийняття й впровадження нових і внесення змін до існуючих актів національного соціального законодавства України, що врегульовують діяльність осіб, які перебувають у трудових відносинах із роботодавцем, та осіб, що зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я та (або) засоби до існування і не можуть матеріально забезпечити себе та своїх утриманців, розроблених з урахуванням законодавства ЄС, наслідком якого є наближення вітчизняної системи соціального законодавства до сучасної європейської згідно з критеріями та стандартами, відображеними у чинному законодавстві ЄС та країн – членів Європейського Союзу, які висуваються щодо держав, що висловили намір приєднатися до нього, а також забезпечення його неухильного дотримання [9, с. 35–41]. Як слушно зазначає Л.Ю. Малюга, відсутність в Додатку XVII прямої вказівки на необхідність адаптації саме соціального законодавства не дає підстави вважати, що це не має бути пріоритетним напрямом політики України. Є ґрунтовні підстави вважати, що це є один із першочергових та найнеобхідніших напрямів діяльності держави у зв'язку з євроінтеграційними процесами, адже соціальний захист вважається базовим складником існування демократичної, соціальної, правової держави у всьому світі та ЄС зокрема [10, с. 133–136].

Загалом на цей час можна констатувати серйозні зміни як у соціальній політиці, так і в розширенні об'єктів її впливу, який уже не обмежується окремими категоріями населення. У ролі прямого об'єкта починають виступати життєві умови майже всіх демографічних і соціальних категорій. Соціальна політика вийшла за межі коригування негативних наслідків економічного розвитку і зосередилася на профілактиці і позитивному вдосконаленні економічної системи. Тому система соціального захисту, за якої вразливі верстви населення надійно захищені,

це впевнений крок для досягнення процвітання країни та її суспільства.

Висновки і пропозиції. З огляду на проаналізовані джерела робимо висновок, що соціальна політика держави складається з поєднання різних напрямів, а саме: в сфері праці, доходів населення, соціальної підтримки і захисту непрацевдатних і малозабезпечених сімей та громадян, розвитку галузей соціальної сфери, соціального захисту окремих груп населення, а також екологічної, демографічної, міграційної політики. Оскільки вищезазначені напрями соціальної політики взаємопов'язані, то необхідно проводити збалансовану соціальну політику, найважливішою метою якої є забезпечення певного рівня життя населення та реалізація принципу соціальної справедливості, що залежить від можливостей держави і суспільства. При цьому роль держави у сфері соціального захисту полягає у розробленні соціальних стандартів з урахуванням міжнародно-правових стандартів, удосконаленні системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, розробки та реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення, вирішенні проблеми безробіття та забезпечення ефективної зайнятості, фінансуванні соціальної сфери.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2012 від 25.01.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Яковлева Г.О. Зміст і призначення соціальної функції держави. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6/1. С. 283–288.
4. Хомин О.Й., Бутрин О.І. Соціальний захист населення: суть поняття та еволюція. ЛьвівДУВС. 2015. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvse/01_2015/15hojptz.pdf.
5. Горілий А.Г. Історія соціальної роботи. Навчальний посібник. Тернопіль : Видавництво Астон, 2004. 174 с.
6. Фурман А.В., Підгурська М.В. Історія соціальної роботи. Тернопіль : ТНЕУ, 2014. 174 с.
7. Денисенко Т.М. Становлення та розвиток системи соціального захисту населення в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 33. С. 96–103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_33_12
8. Александров І.С. Державне соціальне страхування робітників і службовців. Київ : Знання, 1977. 482 с.
9. Малюга Л.Ю. Поняття та сутність адаптації соціального законодавства України до законодавства ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 5. с. 35–41.
10. Малюга Л.Ю. Адаптація соціального законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан та тенденції розвитку. *Правове забезпечення соціальної безпеки в умовах євроінтеграційних процесів: тези допов. учасн. II Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 26 жовтня 2018 р.). Київ : ФОП Маслаков, 2018. С. 133–136.

Vasylichuk K. S., Maliuha L. Yu. The role of the state in providing the right to social protection: a historical and legal analysis

The article analyzes the social function of the state, its manifestation through the construction of the social protection system in different historical periods, as well as areas where the role of the state in securing the right to social protection is exercised. The essence of social function and its division into subfunctions is investigated. It has been established that the state's ability to provide high-level social protection is one of the main components of the concept of "social state". It has been proved that at various historical stages the social policy of the state has grown and improved along with the increase in the value of human life, its rights and freedoms. Establishing social protection systems to support income and provide health care is an important step in the development of human society. The transformation processes in the sphere of formation and improvement of social protection are investigated. The emergence of various types of social protection, from voluntary to mandatory state social security schemes, funded by contributions from workers or employers, testifies to the general need of people for social protection and the importance of having clear rights and powers. As a consequence, in modern society, social protection is involved in the system of market relations, is an integral part of it, and implements such a fundamental principle of law as the principle of social justice. Today, the social policy of Ukraine is characterized by the expansion of the objects of its influence, which is no longer limited to individual categories of the population, and begins to take into account the living conditions of almost all demographic and social categories. It was emphasized on the need to develop ways of forming and implementing an effective social protection system that would meet European standards as well as the modern requirements of the time.

Key words: social protection, charity, state policy, history of the development.