



129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві: Закон України від 08.09.2004 № 1986. В: Відомості Верховної Ради України, 2005, № 1, ст. 12.

9. Запара С. І. *Історія становлення та розвитку Міжнародної організації праці*. В: Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2011, № 1 (4), с. 132-137.

10. Новак Т. *Розвиток законодавства України з охорони праці в сільському господарстві: історико-правовий аспект*. В: Підприємництво, господарство і право, 2010, № 10, с. 56-59.

11. Запара С. І. *Історія становлення та розвитку Міжнародної організації праці*. В: Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2011, № 1 (4), с. 132-137.

12. *Рекомендації щодо інспекції праці в сільському господарстві № 133 від 25.06.1969*: [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_101](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_101).

13. *Інформація стосовно дублювання деяких функцій Держсільгоспінспекції України* [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.disgu.gov.ua/index.php/858-informatsiia-stosovno-dubliuvannia-deiakikh-funktii-derzhsilhospinspektii-ukrainy>.

14. Войналович О. В. *Актуальні завдання державного нагляду та контролю з охорони праці в сільському господарстві*. Войналович О. В., Подобед І.М. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pop/2011\\_21/19-21.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pop/2011_21/19-21.pdf).

## АДРЕСНОСТЬ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Ольга ЧУТЧЕВА,  
кандидат юридических наук, доцент, Восточноукраинский  
национальный университет имени Владимира Даля

### SUMMARY

In the article principles of right for public welfare are explored and the current of social legislation is analysed. The necessity of distribution of principle of addresses is grounded on all types of social relations.

**Keywords:** principles of law, social security law, social law, the principles of the right to social security, the principle of addresses.

### РЕЗЮМЕ

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:** принципы права, право социального обеспечения, социальные права, принципы права социального обеспечения, адресность.

**Постановка проблемы и актуальность исследования.** Концептуальные основы реформирования системы социального обеспечения должны быть четко сформулированы, понятны и обеспечены адекватным законодательным сопровождением. Принимая во внимание масштабность и комплексность целей современной социальной политики, особое место в правовой регламентации социально-обеспечительных отношений занимают базовые юридические конструкции, определяющие вектор правового воздействия. К таким конструкциям, безусловно, можно отнести правовые принципы, которые всегда были предметом научного анализа. Различные аспекты принципов права социального обеспечения можно найти в трудах таких ученых как В.С. Андреев, К.С. Батыгин, Н.Б. Болотина, М.Л. Захаров, Р.И. Иванова, Л.И. Лазор, Ф.Д. Пилипенко, С.Н. Прилипко, Б.И. Сташків, Э.Г. Тучкова, В.Ш. Шайхатдинов, С.Н. Ярошенко и др. За по-

следние годы, в результате законодательской деятельности появилось много новых правовых принципов, которые направляют правовую регламентацию социальной сферы и обозначают общие направления реализации социальных прав. В связи с чем возникает как теоретическая, так и практическая необходимость уяснения их содержания и упорядочивания в рамках всей системы принципов права социального обеспечения. Одним из таких принципов является принцип адресности, который становится все более востребованным в условиях ограниченности финансовых ресурсов и стремлении Украины к мировым социальным стандартам.

**Целью** данной статьи является определение места принципа адресности в механизме правового регулирования права социального обеспечения в современных социально-экономических условиях при реализации социальных прав.

**Изложение основного материала исследования.** Как из-



вестно, принципы права – это общепризнанные положения, представляющие собой основные идеи, исходные направляющие начала, характеризующие сущность и содержание права, его внутреннее строение, дальнейшее развитие и функционирование [1, с. 97].

В праве социального обеспечения выделяют общеправовые, межотраслевые, отраслевые и внутриотраслевые принципы [2, с. 144]. Некоторые ученые выделяют как самостоятельные разновидности принципы, закрепленные в нормах права и принципы, выводимые из норм права [3, с. 195].

Характеризуя принципы права социального обеспечения, следует отметить, что в настоящее время существует множество классификаций отраслевых принципов и тех, которые были разработаны в советское время, и тех, которые в той или иной степени учитывают современную специфику.

Так В.С. Андреев выделяет следующие принципы социального обеспечения: всеобщности социального обеспечения, всесторонности и многообразия его видов, обеспечения за счет государственных и общественных средств, обеспечения в высоких размерах, соответствующих сложившемуся уровню удовлетворения потребностей граждан на данном этапе развития общества, осуществления обеспечения самими трудящимися через органы государственного управления и общественные организации [4, с. 60].

Поскольку система всех принципов права социального обеспечения не является предметом исследования в настоящей статье, отметим только, что она многократно изменялась и по разному представлена в трудах разных ученых. Одни принципы исчезали, теряя свою актуальность

и переставая оказывать воздействие на все социально обеспечительные отношения (например, принцип алиментарности). Другие, наоборот, едва появившись в социально обеспечительном законодательстве, занимают более уверенные позиции в системе отраслевых принципов (осуществление социального обеспечения за счет как средств бюджета, так и страховых платежей).

Кроме того, отдельные авторы выделяют принципы социального обеспечения, которые имеют ограниченную сферу воздействия: принципы отдельных институтов права социального обеспечения [2, с. 144; 5, с. 76] или принципы, специфические для разных организационно-правовых форм социального обеспечения [6, с. 200; 7, с. 41]. При этом принцип адресности социального обеспечения встречается не у всех исследователей или занимает разное место в предлагаемых ими системах принципов права социального обеспечения.

Так, Е.Е. Мачульская и Ж.А. Горбачева считают, что принцип адресности выражает одну из главных идей правового регулирования отношений по оказанию социальной помощи и не распространяется на социальное страхование [7, с. 42].

Н.Б. Болотина относит принцип адресности к внутриотраслевым принципам. По ее мнению, государственная социальная помощь базируется, в том числе, и на принципе адресности [6, с. 200].

Анализ действующего законодательства в сфере социального обеспечения позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время принцип адресности в некоторых законах предусмотрен прямо в конкретных статьях, а в некоторых нашел косвенное закрепление, что можно обна-

ружить посредством толкования содержания нескольких статей.

Так, Закон Украины “О социальных услугах” среди принципов предоставления социальных услуг провозглашает адресность и индивидуальный подход [8].

В соответствии с Законом Украины «О реабилитации инвалидов в Украине» [9], осуществление всех мер реабилитации лиц с ограниченными возможностями осуществляется в рамках индивидуальной программы реабилитации, которая обеспечивает возможность учитывать физические и психофизиологические особенности инвалида и связанный с ними реабилитационный потенциал. Индивидуальная программа реабилитации формируется на таких базовых принципах: индивидуальность, непрерывность, последовательность, приемственность, комплексность. Именно в индивидуальной программе реабилитации предусмотрен индивидуальный подход к лицам, которые имеют инвалидность.

Законом Украины «О государственной социальной помощи лицам, которые не имеют права на пенсию и инвалидам» [10] провозглашен переход с 01.01.2005 года от социальных пенсий и надбавок к пенсиям на уход и государственной помощи. Этим законом установлен адресный подход к вопросу о предоставлении государственной социальной помощи лицам, действительно в ней нуждающимся.

Постановлениями Кабинета Министров Украины определены основания и порядок предоставления населению субсидий для возмещения затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг, приобретение сжиженного газа, твердого и жидкого печного бытового топлива. Эти субсидии имеют адресный характер и их размер определяет-



ся исходя из стоимости соответствующих услуг в пределах норм потребления [11, 12, 13, 14]. Анализ социально-обеспечительного законодательства позволяет сделать вывод о том, что прямо или косвенно принцип адресности уже фактически присутствует в большинстве нормативно-правовых актов в сфере социального обеспечения, начиная с Концепции социального обеспечения населения Украины [15] и заканчивая всевозможными подзаконными нормативно-правовыми актами. Можно утверждать, что выявленная тенденция правового регулирования социально-обеспечительных правоотношений охватывает, хотя и в разной степени, все виды социальных представлений и все организационно-правовые формы социального обеспечения.

Рассмотрим подробнее возможность распространения принципа адресности на различные организационно-правовые формы социального обеспечения. К сожалению, вопрос об организационно-правовой форме социального обеспечения как способе организации осуществления социальных прав является в высшей степени дискуссионным. Разные авторы по-разному рассматривают как само понятие организационно-правовой формы социального обеспечения (признаки), так и ее конкретные виды (классификацию). Анализ разных правовых позиций по рассматриваемому вопросу, а также действующего социально-обеспечительного законодательства позволяет выделить такие признаки организационно-правовой формы социального обеспечения: контингент обеспечиваемых, источники финансирования и способ аккумуляции соответствующих средств, виды социальных представлений; органы и организации, осу-

ществляющие предоставление социального обеспечения.

Исходя из этого можно говорить о существовании следующих организационно-правовых форм социального обеспечения: социальное обеспечение за счет общеобязательного государственного социального страхования (пенсионное страхование, по временной нетрудоспособности, от несчастного случая и профессионального заболевания, медицинское страхование); социальное обеспечение из государственного и местных бюджетов (отдельным категориям граждан); негосударственное социальное обеспечение (негосударственное пенсионное и медицинское страхование, благотворительная помощь нетрудоспособным гражданам за счет средств общественных организаций и фондов).

Как известно, адресность, в самом общем виде, означает направленность на кого-либо или на что-либо – конкретных людей или определенные социальные единицы. При этом может быть принята разная степень адресности (индивидуализации) достаточная для правового опосредования разных видов социально-обеспечительных отношений в пределах разных организационно-правовых форм социального обеспечения, определяемая некоторыми общими характеристиками. В частности, Мировой банк отстаивает идею «индикаторов адресности», которые означают регионы, возрастные группы, пол или иные виды общих характеристик для отдельных индивидов и их групп.

Такая позиция совершенно не противоречит традиционным канонам права социального обеспечения, поскольку правовые отношения по социальному обеспечению по степени индивидуализации, безусловно, явля-

ются относительными, так как все участники таких отношений четко определены законом и никакие другие лица прав и обязанностей в них не имеют. На это обстоятельство указывают все ученые, занимающиеся исследованиями по обозначенной проблематике. Просто, очевидно, объективно пришло время более детальной и конкретной индивидуализации получателей социальных представлений на основе более развернутого каталога «индикаторов адресности», которые еще предстоит разработать национальному законодателю, используя международные социальные стандарты и существующие в Украине организационно-правовые формы социального обеспечения.

Сегодня адресная социальная политика сосредотачивает свои усилия преимущественно на людях, нуждающихся в особой дополнительной защите: малообеспеченные и многодетные семьи, одинокие матери и т.п. В остальных случаях, признанных государственно-организованным обществом социально уважаемыми, действует универсальная социальная политика, когда создаются специальные социальные службы и осуществляются социальные предоставления для каждого представителя определенной группы людей, например, лиц пожилого возраста или детей. Как правило, и в теории, и на практике основным вопросом социальной политики государства является сочетание универсальности и адресности в реализации социальных прав, а также определение различий между ними (т.е. кто и по каким признакам является объектом такой социальной политики).

В данном случае камнем преткновения является вопрос о распределении ресурсов из фондов общественного потребления.



Многие исследователи полагают, что тотальное распределение ресурсов является расточительством. В противном случае, передавая социальные предоставления именно тем, кто в них на самом деле нуждается (малообеспеченным) можно достичь большего эффекта при меньших затратах. С этим сложно не согласиться. Действительно, эффективность адресности налицо, поскольку средства не тратятся на тех, кто в этом не нуждается, и не предоставляются в большем размере, чем это нужно для тех, кто в них нуждается.

Вместе с тем, некоторые исследователи выделяют определенные сложности в фактическом воплощении принципа адресности, которые препятствуют эффективной реализации социальных прав. Прежде всего, речь идет о необходимости четкого определения основных характеристик индивидов. Адресность предполагает проверку действительных потребностей и средств для существования в каждом конкретном случае, что, как свидетельствует практика, представляется достаточно сложным технически или униженным для семьи или индивида. Однако, с моральной точки зрения, лучше пройти условно «униженную» процедуру, униженность которой, главным образом связана с излишним вмешательством в личную сферу человека и ее дальнейшее ограничение, чем пребывать в бесспорно униженном положении, которое всегда сопровождается бедностью и нищету.

Что касается технической стороны вопроса, то для ее решения, преимущественно, нужно только время и незначительное дополнительное финансирование для разработки соответствующих процедур и

их формального закрепления. Нужно отметить, что уже сейчас в законодательстве все чаще предусматривается обследование материально-бытовых условий проживания в конкретных случаях и составление соответствующих актов (например, для решения вопроса о необходимости социального обслуживания на дому). Возможно, было бы целесообразно разработать и закрепить в отдельном подзаконном нормативно-правовом акте на основе «индикаторов адресности» универсальную систему мониторинга действительных потребностей и средств для существования отдельных индивидов для всех, предусмотренных законом социально-уважительных случаев. Нужно сказать, что нормотворческая практика уже идет по этому пути, что можно проиллюстрировать на примере Методики исчисления совокупного дохода семьи для всех видов социальных пособий.

Существует также проблема определения и установления пределов социальных предоставлений, то есть, при каких условиях они могут прекращаться. Действительно, иногда, претендуя на тот или иной вид социальных предоставлений, индивид утрачивает нечто большее. В социологии эту ситуацию называют «ловушкой бедности». Например, когда малообеспеченная семья претендует на получение государственного социального пособия, если при обследовании материально-бытовых условий проживания выяснится, что имеются дополнительные источники для существования, не указанные в декларации о доходах, доход от народных промыслов, содержания птицы и т.п. социальная помощь не назначается. С одной стороны, такая социальная помощь, особен-

но учитывая ее размер сегодня, вряд ли может конкурировать с выше приведенными способами жизнеобеспечения семьи, и выбор здесь очевиден. С другой стороны, в условиях перехода к рыночным основам организации общественного устройства в Украине вряд ли стоит порождать иждивенческие настроения. Необходимо как раз всячески содействовать положительному социально активному поведению, что и позволит сделать фактическая реализация принципа адресности в сфере социального обеспечения. Так, большинство людей с ограниченными физическими возможностями без колебания откажутся от мизерных социальных предоставлений, если им будут предложены фактические возможности противостоять своему бессилию и достаточно зарабатывать самостоятельно.

Однако, адресное распределение благ не всегда охватывает всех нуждающихся. Анализируя эту проблему, сразу следует отметить, что она носит объективный характер и не может быть полностью преодолена. Но может быть максимально минимизирована. Действительно, люди не часто обращаются за социальными предоставлениями, поскольку либо не знают об их существовании, либо пугаются сложности процедур. Возможно, в этой ситуации правовая регламентация должна предусмотреть упрощение соответствующих процедур и более тесное взаимодействие социальных служб с различными государственными ведомствами (участковыми милиционерами, паспортными столами) и соответствующими профильными общественными организациями. Например, как минимум, обеспечить мониторинг нуждающихся и составление соответствующих баз данных, по



так называемым индикаторам бедности (например, многодетность семьи) и доведение до их сведения информации о существующих социальных предоставлениях, задача сложная, но вполне решаемая. Возможно, решение этой задачи можно было бы поручить государственным социальным инспекторам, которые, согласно действующему законодательству, проверяют достоверность и полноту информации о доходах и имущественном положении лиц, входящих в состав семьи, обращающейся за назначением государственной социальной помощи. В этой связи вполне уместно рассмотреть предложение Премьер-министра Украины Н. Азарова о создании института участковых социальных инспекторов, которые будут знать «территорию и проблемы людей», обеспечивая адресное и целевое использование бюджетных средств.

Вызывает опасение также отмечаемая многими исследователями дополнительная финансовая нагрузка на администрирование системы социального обеспечения в связи с ее реформированием, построенном на принципе адресности, что может существенно нивелировать все преимущества такого переустройства. Возможно, следует изыскать дополнительные резервы, используя уже существующие организационно-правовые институты и сосредоточить координирующие функции для всех организационно-правовых форм социального обеспечения в одном ведомстве – органах Министерства труда и социальной защиты на местах.

Крайне осторожно необходимо подходить к распространению принципа адресности при предоставлении льгот в Украине. С одной стороны, закон требует сохранить уровень и виды

социальных предоставлений.

С другой стороны, отсутствие адресного подхода в предоставлении льгот в Украине приводит к использованию льгот, финансируемых из государственного бюджета, всеми категориями льготников не зависимо от уровня их доходов и других обстоятельств, которые обычно учитываются и влияют либо на возможность получения социальных предоставлений, либо на их размер. В связи с чем возникает ряд проблем, на которые справедливо указывали многие специалисты: несоответствие государственных обязательств по предоставлению льгот и имеющихся финансовых ресурсов на их обеспечение; пополнение льгот новыми без соответствующего финансирования; отсутствие связи льгот с фактическими потребностями лица; непрозрачность и трудности контроля объема предоставленных льгот; множественность льгот, которые предоставляются по профессиональному, а не материальному признаку и др.

Решение этих проблем, создающих дополнительное социальное напряжение, напрямую связано с возможностями реализации принципа адресности в системе социального обеспечения. Сегодня социальная политика в Украине уже обозначила переход от льготного обеспечения к социальным пособиям. Логичным было бы следующим шагом видеть «ревизию» всего законодательства о предоставлении льгот и замену льгот на адресный эквивалент, более адекватный рыночным отношениям (денежными выплатами, профессиональные льготы – повышением заработной платы или дополнительным отпуском и т.п.). При этом реформирование льгот и привелегий в сфере социального обеспечения,

в первую очередь на основе адресного подхода, предполагает и делает реально возможным даже повышение социальных стандартов.

При этом не нарушается целостность правовой материи и общие правила реализации норм права социального обеспечения по предоставлению льгот. Поскольку принципы, как исключение из общих правил действия норм права имеют обратную силу, что позволяет им распространять свое действие на любую нору, которая нашла свое формальное закрепление ранее, чем сам принцип, вплоть до ее отмены или признания недействительными связанных с нею последствий [16, 40].

Таким образом, принцип адресности социальных предоставлений, учитывая материальное положение конкретного человека в конкретной жизненной ситуации, признанной государственно организованным обществом социально уважительной будет способствовать, с одной стороны, более эффективной реализации социальных прав, поскольку позволит учитывать конкретную жизненную ситуацию получателя социальных предоставлений. А, с другой стороны, не ограничивая объем и виды уже предусмотренных действующим законодательством социальных предоставлений, будет способствовать более рациональному распределению средств из фондов общественного потребления.

**Выводы.** Обобщая выше изложенное, следует отметить, что проблематика принципов права социального обеспечения в целом, и принципа адресности, в частности, находится в стадии разработки и нуждается в дальнейшем углубленном исследовании. При этом бесспорным является необходимость и фак-



тическая возможность распространения принципа адресности на все виды организационно-правовых форм социального обеспечения и все виды социальных предоставлений, т.е. предоставления ему статуса отраслевого принципа права социального обеспечения. Очень непросто определить на каком этапе формирования права какая-либо общая идея приобретает статус принципа права и начинает оказывать воздействие на определенные правоотношения. Представляется, что сегодня, в условиях разрешения двух глобальных проблем современного постиндустриального общества: преодоление бедности и сдерживание расходов особенно необходимой является максимальная адресность социальных предоставлений.

## Литература

1. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. *Право социального обеспечения России*. Учебник. 2-е изд., испр. и перераб. М.: Изд-во БЕК, 2002, 560 с.
2. *Право социального обеспечения в Украине*. Учебник. Под ред. С.Н. Прилипко, О.Н. Ярошенко, Харьков: Изд-во ФИНН, 2009, 434 с.
3. Лившиц Р.З. *Теория права*. Учебник. М., 1994, 351 с.
4. Андреев В.С. *Право социального обеспечения в СССР*. Учебник. М.: Юрид. лит., 1987, 231 с.
5. Сирота И.М. *Право социального обеспечения в Украине*. Учебник. Изд. шестое. Х.: Одиссей, 2006, 435 с., с. 76.
6. Болотіна Н.Б. *Право социального захисту: становлення і розвиток в Україні*. К.: Знання, 2005, 381 с.
7. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. *Право социального обеспечения*. Учебное пособие для ВУЗов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2000, 293 с.
8. Закон України „Про соціальні послуги”. В: Відомості Верховної Ради України, 2003, № 45, ст. 358
9. Закон України „Про реабілітацію інвалідів в Україні”. В: Відомості Верховної Ради України, 2006, № 2–3, ст. 36.
10. Закон України „Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам”. В: Відомості Верховної Ради України, 2004, № 33–34, ст. 404.
11. Постанова Кабінету Міністрів України *Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива від 21 жовтня 1995 р.*, № 848, в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1997 р. № 1050. В: Зібрання постанов Уряду України, 1996, № 2, ст. 76.
12. Постанова Кабінету Міністрів України *Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії від 27 липня 1998 р.*, № 1156. В: Офіційний вісник України, 1998, № 30, ст. 1129.
13. Постанова Кабінету Міністрів України *Про затвердження норм споживання природного газу населенням у разі відсутності газових лічильників від 8 червня 1996 р.*, № 619, зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2002 р. № 1632. В: Зібрання постанов Уряду України, 1996, № 13, ст. 360.
14. Постанова Кабінету Міністрів України *Про встановлення тимчасових норм споживання населенням електроенергії та природного газу, на оплату яких надається субсидія від 1 грудня 1995 р.* № 959. В: Зібрання постанов Уряду України, 1996, №4, ст. 112.
15. *Концепція соціального забезпечення населення України*. Одобрена постановленням Верховної Ради України от 21 декабря 1993 г. № 3758-х11. В: Ведомости Верховной Рады Украины, 1994, № 6, ст. 32.
16. Фулей Т.І. *Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні*. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київський нац. ун-т, К., 2003, с. 39-44.