

В І Д Г У К

офіційного опонента доктора юридичних наук

Шумила Михайла Миколайовича на дисертацію

РАНЕВИЧА Ореста Юрійовича

“КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ”,

поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю

12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення

Соціальний захист людини є пріоритетним завданням держави. Стаття 1 Конституції України проголошує Україну демократичною, правовою та соціальною державою. Розвиток соціально-забезпечувальної сфери безпосередньо пов'язаний з розвитком економіки країни в цілому. Однак, як свідчать статистичні дані, рівень життя та соціальної захищеності громадян в Україні ще не досягла високих соціальних стандартів, які існують в країнах Європейського Союзу. Особливої актуальності це питання набуло після анексії Автономної Республіки Крим та проведення антитерористичної операції на території тимчасово окупованих територій Луганської та Донецької областей. Система соціального захисту зіткнулася не тільки із розширеним суб'єктним складом відносин соціального захисту військовослужбовців (учасники АТО), але і новими суб'єктами, яких досі українське законодавство не знало (внутрішньо переміщені особи). До того ж можна говорити про дублювання правового статусу окремих категорій осіб, наприклад осіб з інвалідністю, які також отримали статус внутрішньо переміщених осіб.

Особливо важливим питанням, яке потребує свого вирішення, це те, що соціальний захист людини має безпосереднє значення при науковому аналізі такої категорії – як гідність людини. Тільки за умови високого рівня соціального захисту громадян, можна говорити про повагу з боку держави до їх гідності. Адже, як зазначено в ст. 3 Конституції, гідність – це найвища соціальна цінність.

Окремо необхідно зазначити про надзвичайно високу динамічність цього законодавства, розгалужену систему підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують відносини у цій сфері. Наслідком, інколи, поспішно прийнятих правових норм стала колізійність правового регулювання, його двозначність, що призвело до великої кількості звернень до суду.



Враховуючи викладене, очевидність актуальності теми не викликає жодних сумнівів. Накопичений нормативно-правовий, законопроектний, емпіричний матеріал потребує наукового осмислення, опрацювання з позиції загальної теорії права та з позиції право соціального забезпечення, глибокий аналіз конвенцій Міжнародної організації праці, що, власне, і зроблено в дисертаційному дослідженні О.Ю. Раневича.

Дисертаційне дослідження виконане із залученням значної бібліографічної бази. Теоретичною основою роботи є низка монографічних досліджень українських та іноземних авторів, спеціальної літератури з проблем соціального захисту зокрема та пра людини загалом, аналізуються джерела із суміжних галузей знань. Загалом робота налічує 292 джерела. Наведене свідчить про те, що у роботі застосовується широкий методологічний інструментарій та всебічне дослідження предмету.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячений питанню Конституції України як основного джерела права соціального забезпечення. У ньому, зокрема розкриваються питання соціальної сутності сучасного права соціального забезпечення та її конституційних витоків. Автором проаналізовано низку наукових джерел як із теорії прав, так і галузевих наук, що проливають світло на норми Конституції крізь призму їх історичного становлення та утвердження.

Так, автором проаналізовано Конституцію УРСР (1978), яка закріплювала право на матеріальне забезпечення, яке за своїм змістом, вочевидь, є вужчим від соціального забезпечення, не кажучи вже про право на соціальний захист. Щоправда, у тогочасних законах та підзаконних нормативно-правових актах використовувалися обидва терміни і –соціальний захистI, і –соціальне забезпеченняII. Також, необхідно зазначити, що згідно з конституційними приписами реалізація права на матеріальне забезпечення покладалася лише на державу, і це відповідало тогочасній командно-адміністративній системі економіки та організації державної влади. Здобувачем зроблено висновок, про відсутність на конституційному рівні основних положень щодо соціального забезпечення людини і громадянина (с. 27). Крім цього, автором зроблену висновок, що конституційному закріпленню права на соціальне забезпечення в Основному Законі від 28 червня 1996 року сприяли тогочасні тенденції розширення комплексу соціальних прав людини і громадянина у демократичних державах. До яких автором ключаються Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (с. 29).

Здобувач на сторінка дисертаційного дослідження також долучається до дискусії щодо місця та ролі соціального права. Так, вчений розмежовує наукові погляди на



дві позиції. Перша позиція, полягає у трактуванні соціального права як інтегрованої правової структури (спільності), що об'єднує декілька галузей права за спеціальними юридичними ознаками. Ця позиція видається більш аргументованою і такою, що об'єктивно відображає сутність системи права та характер врегульованих нею суспільних відносин. Друга позиція, виходить з того, що соціальне право – це всього лише самостійна галузь права у класичному розумінні, що має свій предмет та метод правового регулювання. Зазвичай тут соціальне право ототожнюється з правом соціального забезпечення (захисту). Вона, як видається, не заслуговує на увагу. Автор визначається і погоджується із тим, що право соціального забезпечення, в розумінні галузі права, належить до соціального права як інтегрованої правової структури (П. Д. Пилипенко, Н. Б. Болотіна, Ю. А. Тихомиров), що зумовлюється тими соціальними гарантіями, які встановлюються нормами цієї галузі та особливими організаційними, економічними і правовими умовами реалізації певних соціальних прав людини (с. 32).

Варто погодитися із висновком автора, що існування права соціального забезпечення виключно у приватно-правовому чи публічно-правовому аспектах є дещо невиправданим, адже в сучасних державах організації системи соціального забезпечення населення відводиться велика роль, що потребує створення ефективних економічних, організаційних та правових умов функціонування такої системи (с. 35).

Погоджуємось також із висновком автора, про те, що на підставі конституційних засад права соціального забезпечення виникають правовідносини, пов'язані із реалізацією та захистом соціальних прав громадян (у вузькому розумінні), та правовідносини з приводу діяльності держави як соціальної; в тому числі, здійснення нею нормотворчої; фінансової; організаційної та інших видів політики у сфері соціального забезпечення (у широкому розумінні) (с. 56).

Автором запропоновано також власну дефініцію поняття соціальний захист, під якою вбачається, комплекс правових, економічних та організаційних заходів та засобів, покликаних убезпечити як населення загалом, так і окремих індивідів від негативних обставин соціального характеру. Соціальний захист з огляду на законодавче застосування здійснюється за допомогою різних галузей права та покликаний гарантувати реалізацію соціальних прав та інтересів людини і громадянина (с. 71-72).

Другий розділ дисертаційного дослідження присвячений конституційним засадам здійснення права на соціальний захист в Україні. Зокрема окремо відведене місце



праву громадян України на забезпечення їх у разі повної або тимчасової втрати працездатності.

У роботі справедливо обстоюється теза, що реалізація конституційного права громадян на соціальне забезпечення у разі втрати ними працездатності досягається завдяки комплексу не лише правових, а й організаційних та фінансових гарантій. Безсумнівно, визначальна роль у реалізації цього права належить правовим гарантіям, серед яких чільне місце займає соціальне страхування громадян на випадок втрати ними працездатності, а також додаткові соціальні преференції для окремих категорій соціально вразливих верств населення (с. 81).

Здійснено текстуальне та контекстувальне дослідження поняття працездатності та втрати працездатності. Автор погоджується з тим, що втрата працездатності за якісним критерієм поділяється на повну та часткову втрату працездатності, а за кількісним – на тимчасову (с. 87).

З метою теоретичного розмежування термінів «втрата працездатності» та «непрацездатність» автор наводить ознаки, що характеризує їх відмінність. Під втратою працездатності пропонується розуміти динамічну категорію, яка характеризується зниженням в людини здатності виконувати суспільно-корисну працю, внаслідок природних чи соціальних обставин. Вона слугує правовою підставою для визначення виду непрацездатності особи та з'ясування можливості отримання нею матеріального забезпечення чи соціальних послуг. У свою чергу, непрацездатність – це результат втрати працездатності, з яким, також, пов'язується виникнення у особи права на соціальний захист.

Разом з тим, під непрацездатністю пропонується розуміти біологічний чи соціальний стан, в якому перебуває особа та який характеризується повною, частковою або тимчасовою відсутністю у неї здатності виконувати суспільно-корисну працю.

Конституційне ж право на соціальне забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, вочевидь, необхідно розглядати як гарантовану Основним Законом юридичну можливість громадян отримувати матеріальне забезпечення та соціальне обслуговування від держави та інших суб'єктів соціального забезпечення з метою підтримання належних умов життя та сприяння відновленню або збереженню своєї працездатності. Це право реалізується за допомогою створеного державою комплексу економічних, організаційних, правових та соціальних гарантій, покликаних забезпечити соціальний захист громадян, які зазнали такого соціального ризику (с. 90-91).



Важливе місце у дисертаційному дослідженні відведено страхуванню на випадок безробіття. Проаналізовано право на соціальний захист від безробіття як з позиції Конституції України, так і з позиції конвенцій Міжнародної організації праці, становлення цього права в міжнародних актах (с. 94-97).

Варто погодитися із виснуванням автора на предмет того, що безробіття у праві соціального забезпечення необхідно розглядати як індивідуальну соціально-економічну обставину (соціальний ризик), яка характеризується відсутністю в особи працездатного віку роботи з незалежних від неї причини, внаслідок чого у такої особи виникає право на її матеріальне забезпечення та отримання соціальних послуг. Важливими ознаками безробіття, завдяки яким встановлюється наявність чи відсутність у особи права на соціальний захист, можна вважати: соціально-економічний характер цього явища; як соціального ризику, його зазнає лише частина осіб; відсутність можливостей для цієї частини осіб реалізувати своє право на працю та отримувати дохід як джерело існування (с. 98).

Окреміше місце у роботі відведено праву на пенсійне забезпечення. Підтримуємо позицію автора, що правовідносини пенсійного забезпечення виникають лише на підставі норм права, якими встановлюються підстави, умови та порядок виплати пенсій, а також функціонування усєї системи пенсійного забезпечення. Поза правом цих відносин, не існує. І їхній зміст набуває юридично закріпленої форми, при цьому, як вже згадувалося, винятково завдяки законам України, які їм визначають форми і види пенсійного забезпечення громадян в нашій державі (ст. 92 Конституції України). Тобто, поза правом пенсійних відносин як таких немає. Пенсійне забезпечення є ніщо інше як комплекс норм права, що встановлюють підстави, умови та порядок призначення (перерахунку) і виплати пенсій особам, які зазнали соціального ризику, з яким пов'язується виникнення права на такий вид їх матеріального забезпечення, а також якими регламентуються права, обов'язки та відповідальність суб'єктів пенсійних правовідносин (с. 108).

З поміж загального пенсійного забезпечення виокремлюється також і приклади спеціального (пільгового) пенсійного забезпечення. Йдеться про те, що результати атестації робочих місць повинні використовуватися для встановлення факторів і причин виникнення несприятливих умов праці, комплексної оцінки факторів виробничого середовища і характеру праці на відповідність їхніх характеристик стандартам безпеки праці, будівельним та санітарним нормам і правилам, установлення ступеня шкідливості і небезпечності праці та її характеру за гігієнічною класифікацією, тощо. Однак, їх обов'язкове використання для



визначення (підтвердження) права працівників на пільгове пенсійне забезпечення за роботу у шкідливих і особливо важких умовах праці істотно обмежує реалізацію такого права (с. 114-115). Про практичну значущість цього висновку свідчить також і неоднаковість судової практики при вирішенні таких категорій справ. Так, для прикладу Ухвалою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 жовтня 2019 року справу №520/15025/16-а передано на Велику Палату Верховного Суду на вирішення і забезпечення єдності судової практики.

Третій розділ дисертаційного дослідження присвячений конституційним засадам, що забезпечують гарантії реалізації права на соціальний захист.

Окремішнє місце у роботі займає теоретичні та практичні питання соціального страхування як гарантії забезпечення права на соціальний захист. Здобувач зазначає, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування є однією із важливих гарантій конституційного права на соціальний захист, яка реалізується через надання матеріального забезпечення та соціальних послуг застрахованим особам (членам їх сімей) у разі настання страхових випадків за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом сплати страхових платежів роботодавцями та особами, в користь яких здійснюється страхування, а також, бюджетних асигнувань та інших не заборонених законом джерел (с. 137).

Зокрема, досліджено питання створення спеціалізованої мережі закладів, що покликані забезпечити реалізацію громадянами права на соціальний захист. Обґрунтовано, що в межах соціального обслуговування надаються соціальні послуги догляду за непрацездатними, у зв'язку із чим, соціальне обслуговування можна розглядати в широкому та вузькому його розумінні. У першому, соціальне обслуговування становить комплекс норм права, які регулюють правовідносини щодо суб'єктів, які надають соціальні послуги, встановлюють види та порядок надання таких послуг. Як суб'єктивне право особи (юридична можливість), соціальне обслуговування розглядається у вузькому його розумінні (с. 147).

Предметом дослідження роботи є також юридичні гарантії забезпечення рівня соціальних виплат не нижче від прожиткового мінімуму. Автор виснує, що використання у вказаних міжнародних документах прожиткового мінімуму як умови, за якої особа набуває права на соціальне забезпечення є своєрідною гарантією рівня її життя. Тобто, якщо дохід особи є таким, що не може забезпечити основні соціальні потреби людини, то він вважається нижчим за прожитковий мінімум, і така особа набуває право на отримання соціального забезпечення за наявності певних умов (с. 155).



Цінність наукової роботи очевидна, окремо варто зауважити, що наукове дослідження є важливим не тільки для науки права соціального забезпечення, але і для правової науки загалом, а висновки, які наведені у роботі будуть корисними та цікавими для вчених інших галузей права (трудова, медична, сімейна, конституційна право, теорія прав людини).

Викладені вище пропозиції, що сформульовані у дисертаційному дослідженні сприяють удосконаленню соціально-забезпечувального законодавства та сучасного розуміння соціального захисту.

Оцінюючи на високому рівні наукову роботу здобувача, необхідно зазначити про певні зауваження і побажання, що з позиції науки права соціального забезпечення є дискусійними або потребують додаткового обґрунтування.

1. Потребує додаткового пояснення теза дослідника про те, що досягнення пенсійного віку, себто старість – є соціальним ризиком (с. 4-5, 20, 78). Така теза є дискусійною, оскільки в умовах функціонування системи пенсійного забезпечення виключно на засадах страхування, досягнення пенсійного віку (старість) не можна відносити до соціальних ризиків, бо втрачається сам сенс концепції ризику, як чогось раптового, не передбачуваного (інвалідність, смерть годувальника чи втрата роботи). За чинним законодавством особа не просто може, а зобов'язана піклуватися про свою старість у майбутньому, в неї є обов'язок забезпечити своє право на пенсію, бо воно не є абсолютним і в особі не може виникнути право на пенсію за умови відсутності страхового стажу. В іншому разі особа отримуватиме не пенсію, а щомісячну грошову соціальну допомогу як особа, яка не має права на пенсію. Правова природа цієї виплати є відмінною від пенсії за віком, також іншим є і джерело такої виплати.

2. Здобувач у своїй науковій розвідці бере участь у термінологічній дискусії щодо вірного означення людей із інвалідністю. Автором зазначається, що чинне законодавство, оперує термінами: «інвалідність», «інвалід», «особа з інвалідністю». Проте, на думку дослідника, є сенс поступово збільшувати використання у законодавстві терміну «особи з обмеженими фізичними можливостями». На підтвердження своїх думок, автор наводить положення Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (2006) (с. 88). Така теза є дискусійною, дійсно, варто погодитися із автором, що тривалий час у законодавстві панував термінологічний хаос, проте після ухвалення Конвенції ООН «Про права осіб з інвалідністю» 2006 року і ратифікована Україною у



2009 році він був подоланий. Сьогодні, чинне соціального-забезпечувальне законодавство приведене у відповідність до міжнародних актів і термін «особа з інвалідністю» є загальновизнаним та загальноповживаним.

3. Із тексту дисертації випливає, що «правовідносини пенсійного забезпечення у разі втрати годувальника регламентуються Законом України «Про пенсійне забезпечення». Норми цього Закону (ст.ст. 37-50) окреслюють коло членів сім'ї, які мають право на пенсію в разі втрати годувальника та вважаються його утриманцями, а також визначають інші умови, що мають значення для призначення такої пенсії (стаж роботи годувальника, визначення розміру пенсії, її перерахунок тощо). Варто відзначити, що норми Закону України «Про пенсійне забезпечення» не стосуються осіб, чий статус, в тому числі пенсійне забезпечення, регулюється спеціальними законами. І, на практиці, у випадку втрати годувальника з числа державних службовців, прокурорських працівників чи суддів, перед їх утриманцями постає низка проблем у реалізації свого права на такий вид пенсійного забезпечення (призначення, перерахунок пенсії у разі втрати годувальника), адже у спеціальних законах пенсія у разі втрати годувальника як така відсутня. І тут виникає правова прогалина в пенсійному забезпеченні, яка на сьогодні заповнюється лише судовою практикою в цій сфері» (с. 116). У цьому контексті, хотілося б почути, у чому полягає, власне, прогалина? Чинне пенсійне законодавство було уніфіковане і сьогодні ці відносини врегульовані Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

4. Необхідно додатково пояснити думку автора, що: «серед видів пенсії, які закріплені у національному законодавстві, виділяють нестрахові трудові пенсії. До них належать ті грошові виплати, які призначаються не у зв'язку із попередньою участю особи у системі соціального страхування, а внаслідок виконання нею публічних чи інших владних трудових обов'язків. Виплата таких пенсій переважно здійснюється за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів. Зокрема, правом на призначення нестрахових трудових пенсій наділяються судді, державні службовці, прокурорські працівники, військовослужбовці і деякі інші категорії громадян. Однак, у зв'язку із пенсійною реформою, проведеною у 2017 році такі пенсії поступово скасовуються, а замість них особам призначатимуться страхові пенсії» (с. 116). Автор перехід із спеціального пенсійного забезпечення на загальне пенсійне забезпечення називає як «безальтернативний порядок» (с. 166). Перш за все, навіть за умови існування системи спеціального пенсійного забезпечення, і державні службовці, і науковці, і дипломати та інші потенційні спецпенсіонери здійснювали страхові внески. Дійсно, розмір цих внесків, їх сплата мали окремий порядок. Отже, визначати такі пенсії «нестраховими» є хибним як за формою, так і



по суті. Понад те, автором пенсійна реформа 2017 року змальовується як порушення пенсійних прав, що впливає, у тому числі, із формулювання «безальтернативності такого переходу», натомість автором не запропоновано іншої альтернативи ніж уніфікація. Крім того, поза увагою автора залишаються причини оптимізації системи спеціального пенсійного забезпечення. Наприклад, говорячи про нібито погіршення становища державних службовців, не згадується про дискримінаційність положень спеціального пенсійного забезпечення. На наше переконання, скасування останнього, є наближенням України до засад соціальної держави не тільки для окремих категорій громадян, але і всіх, хто здійснює страхові внески.

5. Розглядаючи проблему співвідношення цивільного та соціального страхування, автор приходить до несподіваних висновків, здобувач зазначає, що можна підкреслити специфічну сутність соціального страхування та його індивідуальні особливості, що дає нам можливість стверджувати про самостійність відповідного правового явища у соціальному забезпеченні та виділити його відмінні ознаки від особистого цивільно-правового страхування. Питання запровадження соціального страхування у нашої державі як самостійної системи, яка не взаємопов'язана із цивілістичним страхуванням було поставлено ще у Концепції соціального забезпечення населення України, яка схвалена Постановою Верховної Ради України (1993). Варто звернути увагу на те, що у конституційних нормах проголошується в якості гарантії права на соціальний захист лише державне соціальне страхування. Хоча, поряд з цим видом страхування існують й інші (недержавні) його види, забезпечення їхнього функціонування, вочевидь, не належить до тих обов'язків держави, які покладаються на неї конституційними нормами (с. 130-132). Перш за все, право на пенсію не є соціальною гарантією, як зазначано вище, це право повинно бути забезпечене соціальним страхуванням. Щодо тези, про відкидання цивільно-правових механізмів у праві соціального забезпечення, то хотілося б почути думку автора про місце недержавного пенсійного забезпечення в системі права України та його галузеву приналежність?

Викладені зауваження не знижують загалом позитивної оцінки роботи дисертантки, що виконана на актуальну тему і вирізняється науковою новизною.

Дисертаційне дослідження має як теоретичне, так і практичне значення, викладені висновки і пропозиції можуть бути використані у правотворчій, науково-дослідницькій діяльності у сфері права соціального забезпечення та навчальному процесі.



