



ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ГАРМОНІЗАЦІЇ ТА РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА: ОСНОВНІ АСПЕКТИ

Клименко Анастасія Леонідівна,

канд. юрид. наук,

*доцент кафедри трудового та господарського права,
Харківський національний університет внутрішніх справ,*

Україна, м. Харків

e-mail: a.klymenko21@gmail.com

ORCID 0000-0001-9587-5827

Констатовано, що сучасне соціальне законодавство України є безсистемним, суперечливим, алогічним і застарілим. Наголошено на необхідності перегляду переліку категорій осіб, які мають потребу в забезпеченні й обслуговуванні внаслідок скрутних життєвих обставин, унеможлививши при цьому зловживання як з боку влади, так і з боку громадян. При цьому визнано доречним вивчення досвіду європейських країн з вирішення зазначеної проблеми.

Ключові слова: соціальне законодавство; соціальна сфера; соціальне забезпечення; реформування.

Постановка проблеми. У квітні 2016 р. Кабінет Міністрів України, розуміючи всю складність соціально-економічної ситуації в країні, головним пріоритетом своєї діяльності й одним із нагальних завдань було визначено активне впровадження реформ, які дають змогу втілювати в життя принципи соціальної справедливості та забезпечити постійне підвищення добробуту громадян України [1]. Це повною мірою узгоджується з положеннями Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй, в яких одним із головних обов'язків держави названо підвищення рівня та якості життя населення, турботу й піклування про тих, хто потребує допомоги. Як видно, Кабінет Міністрів України усвідомлює, що певні сфери потребують кардинальних змін, але цього мало, слід ще мати чітке уявлення про те, що робити і як, а для успішного виконання поставлених завдань передусім необхідно скласти план дій, бажано покроковий.

Аналізуючи промови і заяви членів уряду, можемо стверджувати, що вони визнають важливість реформування системи соціального захисту, а до першочергових завдань Української держави у процесі цього зараховують: а) вироблення і проведення зваженої політики на ринку праці, забезпечення дотримання гарантій у сфері регулювання оплати праці та всієї сфери соціального забезпечення (це цілком логічно і повною мірою узгоджується з положеннями Конституції України); б) відмову від механізму надання пільг і дотацій, що використовувався протягом тривалого часу, і перехід до виплат адресної грошової допомоги, що, на їх думку, буде більш ефективним і стимулюватиме до заощадливості; в) вжиття всіх необхідних заходів для того, щоб розмір середньої заробітної плати сягав розміру прожиткового мінімуму, який, звісно, має переглядатися; г) проведення пенсійної реформи, завдяки якій розшириться мережа недержавних пенсійних фондів, що існуватимуть нарівні з основним державним [1].

Наведене, на наше переконання, не викликає жодних заперечень, оскільки про це вже багато років поспіль йде мова, як і ні в кого не виникає сумнівів щодо того, що не варто «винаходити велосипед», треба просто критично підійти до вивчення вдалого досвіду проведення ринкових реформ у країнах розвиненої економіки, обрати те, що буде корисним, а головне, можливим і прийнятним у нашій державі, обов'язково врахувавши традиції, специфіку менталітету і сучасні тенденції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право на соціальне забезпечення як складову права на соціальний захист, їх співвідношенню в законодавстві України вивчали такі науковці, як В. М. Андріїв, Н. Б. Болотіна, В. С. Венедіктов, А. В. Гончаров, Ю. М. Гришина, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, В. Л. Костюк, С. С. Лукаш, А. Р. Мацюк, Н. О. Мельничук, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, В. О. Процевський, О. В. Тищенко, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до висвітлення питання, вкажемо, що дуже часто політики, журналісти під час виступів чи передач

наголошують на тому, що в нашій державі дуже низький рівень життя населення, великий відсоток громадян перебувають на межі бідності, отримуючи низьку заробітну плату чи пенсію, наводять при цьому показники чи оперують цифрами (йдеться про середню заробітну плату чи відсоток бідних). Інколи цифри вражають, змушуючи замислитися, чому так йдуть справи в Україні. Щоправда, останнім часом, тобто з отриманням безвізу, громадяни нашої держави почали більше подорожувати і мають нагоду на власні очі побачити, як живуть у інших країнах, зіставити з тим, як живемо ми. Звісно, висновок завжди один: так далі не може бути, бо наші співвітчизники працюють не гірше і не менше за інших, а оплата праці нижча, а отже, необхідні кардинальні зміни в соціальній сфері, проведення загальних економічних реформ, реформи державного управління. Останнє має важливе значення, тому що саме держава приймає акти, норми яких регулюють рівень зарплат і пенсій, встановлює, хто і в якому випадку має право на допомогу чи пільги. Обравши європейський вектор розвитку, українці тим самим підтвердили, що прагнуть стандартів і рівня життя, що існують в Європі. Отже, спробуємо розібратися в тому, які мають бути перші кроки на шляху до досягнення рівня європейських країн.

Передусім нагадаємо, що Україна ратифікувала 68 конвенцій Міжнародної організації праці (далі – МОП). Проте вказане – це свідчення того, що наша держава формально визнала принципи, проголошені в конвенціях. За цим має бути зроблено наступний крок – держава бере на себе певні зобов'язання і їх виконує. На практиці зовсім інша картина: наявні труднощі в застосуванні конвенцій, бо їх ратифікація відбувалася без належного аналізу національного законодавства й попередньої підготовки відповідних нормативно-правових актів. Іншими словами, передусім треба було законодавцю і вченим провести юридичну експертизу наявної нормативної бази, з'ясувати, чи узгоджуються приписи вітчизняних актів соціального законодавства (яких, до речі велика кількість) із конвенційними положеннями, а не спочатку підписати, а потім робити порівняльний аналіз, бо це значно складніше [6]. Проводячи експертизу конвенцій чи інших документів,

фахівці відразу встановлюють, що, так би мовити, вписується в українське правове поле, а що вступає в протиріччя. Завдяки цьому можна було б побачити, який нам краще обрати підхід при імплементації, наскрізний чи вибірковий. Отже, наразі важко зробити висновок, як треба вчинити, щоб згармонізувати вітчизняне соціальне законодавство і міжнародне право, який підхід буде правильним, дасть кращі результати.

Продовжуючи розгляд питання, вкажемо, що й при проведенні експертизи виникли б труднощі, оскільки, як вже зазначалося, вітчизняне соціальне законодавство включає великий масив документів. Так, В. Л. Костюк у своїй статті всю сукупність актів соціального законодавства поділяє на дві групи: соціальне страхування й соціальне забезпечення. Відповідно науковець систему соціального захисту поділяє на два складники – соціальне страхування й соціальне забезпечення, які функціонують на кардинально різних принципах [2]. Він зауважує: «Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Соціальне забезпечення – це система забезпечення й обслуговування окремих категорій громадян, які цього потребують унаслідок скрутних життєвих обставин» [2]. Як відомо, остання включає допомоги працюючим, багатодітним й самотнім матерям, малозабезпеченим сім'ям, в яких є діти; утримання й забезпечення престарілих й інвалідів у будинках-інтернатах, протезування; професійне навчання і працевлаштування інвалідів; пільги інвалідам і багатодітним матерям. На думку дослідника, відмінністю, що носить принциповий характер, є підхід до реалізації гарантій соціального захисту громадян. «Страховий принцип фактично протистоїть патерналістському. За соціальною, економічною та адміністративною суттю законодавство про соціальне страхування регулює цілісну систему механізмів соціальної допомоги. Натомість законодавство з

соціального забезпечення, по суті, є законодавством про пільги, воно коригується під впливом цілої сукупності чинників переважно політичного характеру» [3]. Підтвердження висловленого ми отримуємо перед виборами, коли лунають заклики щодо введення додаткових пільг, їх обіцяють тим чи іншим категоріям виборців. Крім того, все частіше можна почути тезу щодо запровадження адресного підходу в системі соціального забезпечення, тобто пропонується переглянути сам принцип її функціонування (що спробував зробити при призначенні субсидій, монетизувавши їх).

У свою чергу, О. П. Коваль, аналізуючи акти соціального законодавства, вказує на такі його недоліки [4]:

– *безсистемність*. Науковець переконаний, що на сьогодні соціальне законодавство – це «сукупність розрізнених актів з вузьких питань, значна кількість яких приймалися, виходячи не з осмислених потреб суспільства, а на догоду кон'юнктурним потребам окремих політичних сил». Звісно, це зумовлює складність як його розуміння, так і віднайдення відповіді на питання, як діяти в тому чи іншому випадку. Вчений наводить такий приклад, «лише законодавство з питань солідарного пенсійного забезпечення нараховує два профільних та близько 30 непрофільних законів, що врегульовують питання пенсійного забезпечення окремих категорій громадян»;

– *суперечливість*. Начебто погоджуючись із В. Л. Костюк, вчений зауважує, що «акти соціального законодавства часто не лише не співвідносяться між собою, а й містять внутрішні суперечності». Так, згідно з п. 2 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» нижньою межею безробіття визнано 15 років, у той же час у п. 13 та п.16 цього Закону вказано, що працездатність настає з 16 років. Отже, наявна колізія: особа 15 років є непрацездатною, але може бути безробітною [2];

– *порушення для окремих категорій громадян їх прав*, що захищаються нормативно-правовими актам. Науковець наводить відомості про розгляд судами України скарг із цього питання і прийняті рішення про стягнення з органів Пенсійного фонду коштів на користь 2,5 млн пенсіонерів, зокрема,

чорнобильців та дітей війни;

– *алогічність*. На переконання О. П. Ковалю, «законодавство, що регулює діяльність аналогічних соціальних інститутів, допускає різні підходи до формалізації їхніх суттєвих характеристик та особливостей». Зокрема, згідно з профільним законом Пенсійний фонд України має статус самоврядної неприбуткової організації, а за іншим документом ПФУ входить до системи органів виконавчої влади;

– *застарілість*. Учений відмічає, що «деякі норми чинного законодавства, будучи актуальними на момент їх прийняття, на сьогодні не тільки втратили актуальність (як, наприклад, норми численних законів щодо першочергового встановлення домашніх телефонів для різних категорій пільговиків), але й взагалі перетворились на відверто архаїчні» [4].

Таким чином, саме таке законодавство треба узгоджувати з європейським, приводячи до стандартів провідних країн. Спираючись на наведене, Кабінет Міністрів України першим і головним пріоритетом у соціальній сфері обрав *проведення комплексної реформа системи оплати праці, запровадження європейських стандартів у сфері соціально-трудоких відносин; другим – реформу системи пенсійного забезпечення; третім – забезпечення адресності в наданні державної соціальної допомоги; четвертим – децентралізацію системи соціальних послуг і їх розвиток на рівні територіальних громад* [1].

Звісно, уряд вказав напрями, в яких буде рухатися. Однак, на наш погляд, це – важка справа, з огляду на те, що сучасне соціальне законодавство України *безсистемне; суперечливе; алогічне; застаріле*. На підтвердження наведемо, що його можна умовно поділити на чотири блоки:

– законодавство в галузі соціального страхування, складовими якого є 7 основних законів і 30 спеціальних законів;

– законодавство у галузі соціальної допомоги та захисту окремих категорій громадян, яке утворюють щонайменше 20 законів;

– законодавство, що визначає соціальні стандарти, містить щонайменше

три закони;

– інше законодавство. Складається, щонайменше, з трьох законів.

Отже, постає питання, як саме домогтися узгодження і привести у відповідність до приписів законодавства ЄС і європейських країн?

Як відомо, в ЄС прийнято Соціальний кодекс, який виконує роль надбудови над національними законодавствами, у ньому зафіксовані мінімальні орієнтири для країн-учасниць, тобто документ носить узагальнюючий характер.

Може, дійсно, варто розробити, враховуючи, по-перше, те, що наша країна не входить до жодної наднаціональної структури (принаймні не має жорстких зобов'язань щодо гармонізації соціального законодавства); по-друге, її унітарний устрій і традиції, Соціальний кодекс України як документ, покликаний удосконалити сучасне соціальне законодавство, стати надбудовою, в якому закріпити мінімальні орієнтири, тобто документ, який носить узагальнюючий характер [5]. Звісно, окремий розділ має бути присвячено саме соціальному забезпеченню, тобто забезпеченню й обслуговуванню окремих категорій громадян, які цього потребують унаслідок скрутних життєвих обставин, переглянувши при цьому перелік цих категорій, унеможлививши зловживання як із боку влади, так і з боку громадян (йдеться про встановлення чітких критеріїв віднесення до таких категорій і позбавлення лазівок штучного підпадиння під критерії).

Доречно при цьому вивчити досвід європейських країн. Так, у Франції діють Кодекс соціального забезпечення (1956 р.) і Кодекс соціального страхування (2000 р.); у Німеччині прийнято Соціальний кодекс (1989 р.); у Чехії – закони «Про організацію й здійснення соціального забезпечення» (1991 р.), «Про пенсійне страхування» (1995 р.); в Угорщині – Акт про соціальний захист (1975 р.), Акт про економічну стабілізацію (1995 р.), закони «Про осіб, які мають право на забезпечення за системою соціального страхування і на приватні пенсії» (1997 р.), «Про пенсійне забезпечення в межах системи соціального страхування» (1997 р.) [6]. Як бачимо, кожна держава виходить із власних потреб і доцільності.

Виходячи з цього, основними принципами реорганізації чинної системи соціального забезпечення мають стати такі:

1) поширення соціального забезпечення тільки на громадян, які працюють за наймом, членів їх сімей і непрацездатних осіб, а на громадян, які самостійно забезпечують себе роботою, тобто підприємців, осіб, зайнятих творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів, поширюються лише ті соціальні гарантії, у фінансуванні яких вони беруть участь;

2) диференційований підхід, тобто залежно від ступеня економічної самостійності, працездатності, можливостей підвищення рівня матеріального добробуту різними соціально-демографічними групами населення. Таким чином, слід виходити з того, що для працездатних першочергове значення має захист їх основних прав в умовах різних форм власності, зокрема, права на працю і її належні умови, отримання за це співвмірної винагороди, а також соціальне страхування на випадок втрати роботи, при досягненні пенсійного віку, тимчасовій чи постійній втраті працездатності. У той час як для непрацездатних має гарантуватися матеріальне забезпечення й соціальне обслуговування за рахунок соціального страхування і виплат з державного й місцевих бюджетів;

3) перегляд і розподіл економічної відповідальності за дотримання соціальних гарантій між державою, підприємствами і громадянами. Держава за рахунок бюджетних коштів має забезпечувати лише мінімально гарантований рівень медичного, культурного, побутового і соціального обслуговування населення, а передусім найменш соціально захищених громадян;

4) встановлення рівня соціальних гарантій на підставі соціальних нормативів, найважливішими з яких є рівень прожиткового мінімуму, мінімальні розміри заробітної плати і пенсій, а також розміри соціальної допомоги, що повинні затверджуватися державою;

5) відповідність форм соціального забезпечення населення ступеню розвитку економіки (це становить найбільшу проблему, бо остання зараз на дуже низькому рівні).

Отже, перед Урядом, який визначив пріоритетом реформування соціальної сфери, й державою стоїть надскладне завдання, вирішити яке буде складно, але без цього неможливо зрушити з місця і досягти злагоди і спокою в суспільстві.

Висновки. Підсумовуючи, зауважимо, що система і законодавство у сфері соціального забезпечення потребують змінення, вдосконалення й узгодження з європейськими стандартами. Отже, основними завданнями України на шляху реформування системи соціального захисту і забезпечення слід визнати вивчення досвіду проведення ринкових реформ у країнах розвиненої економіки, обов'язкове врахування сучасних тенденцій. Крім того, необхідно подолати *безсистемність; суперечливість; алогічність;* законодавства у цій сфері.

Це можливо, якщо: а) вдасться домогтися поширення соціального забезпечення тільки на громадян, які працюють за наймом, членів їх сімей і непрацездатних осіб; б) повною мірою запровадити диференційований підхід, тобто отримують належний захист основні права працездатних, зокрема, право на працю і її належні умови, отримання за це співмірної винагороди, а також соціальне страхування на випадок втрати роботи, при досягненні пенсійного віку, тимчасовій чи постійній втраті працездатності, а непрацездатним гарантуватиметься матеріальне забезпечення й соціальне обслуговування за рахунок соціального страхування і виплат з державного й місцевих бюджетів; в) відбудеться перегляд і розподіл економічної відповідальності за дотримання соціальних гарантій між державою, підприємствами і громадянами; г) буде встановлено рівень соціальних гарантій на підставі соціальних нормативів, найважливішими з яких є рівень прожиткового мінімуму, мінімальні розміри заробітної плати і пенсій, а також розміри соціальної допомоги, затверджені державою; д) форми соціального забезпечення населення відповідатимуть ступеню розвитку економіки.

Список літератури

1. Соціальна сфера – реформи в дії / Міністерство соціальної політики України.

28.12.2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/socialna-sfera-reformi-v-diyi> (дата звернення: 17.03.2019).

2. Костюк В. Л. Державні соціальні допомоги: поняття, ознаки, основні види та тенденції розвитку. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2017. № 1 (15). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17kvltr.pdf> (дата звернення: 17.03.2019).

3. Костюк В. Л. Принципи права соціального забезпечення: поняття, ознаки, види та тенденції розвитку. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16kvltr.pdf> (дата звернення: 17.03.2019).

4. Коваль О. П. Удосконалення функціонування соціальної сфери України: економіко-адміністративний аспект. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 4 (69). URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2013/4\(69\)/uazt_2013_4_28.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2013/4(69)/uazt_2013_4_28.pdf) (дата звернення: 17.03.2019).

5. Мельник О. Реформування системи соціального забезпечення як механізм формування засад розвитку середнього класу в Україні. *Вісник Національної академії державного управління. Серія «Державне управління»*. 2010. Вип. 1. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-37.pdf> (дата звернення: 17.03.2019).

6. Гончаров А. Порівняльно-правовий аналіз підходів до побудови системи соціального захисту на прикладі країн ЄС та СНД. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2012. № 2. С. 18–23.

References

1. Sotsialna sfera – reformy v dii. Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. 28.12.2017 r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/socialna-sfera-reformi-v-diyi>.

2. Kostyuk, V.L. (2017). Derzhavni sotsialni dopomohy: poniattia, oznaky, osnovni vydy ta tendentsii rozvytku. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriiia «Pravo», 1 (15)*. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n1/17kvltr.pdf> [in Ukrainian].

3. Kostyuk, V.L. (2016). Pryntsypy prava sotsialnoho zabezpechennia: poniattia, oznaky, vydy ta tendentsii rozvytku. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriiia «Pravo», 2 (14)*. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16kvltr.pdf> [in Ukrainian].

4. Koval, O.P. (2013). Udoskonalennia funktsionuvannia sotsialnoi sfery Ukrainy: ekonomiko-administratyvnyi aspekt. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo, 4 (69)*. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2013/4\(69\)/uazt_2013_4_28.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2013/4(69)/uazt_2013_4_28.pdf) [in Ukrainian].

5. Melnyk, O. (2010). Reformuvannia systemy sotsialnoho zabezpechennia yak mekhanizm formuvannia zasad rozvytku serednoho klasu v Ukraini. *Visnik Nacional'noi akademii derzhavnogo upravlinnâ pri Prezidentovi Ukraini – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, issue 1*. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-37.pdf> [in Ukrainian].

6. Honcharov, A. (2012). Porivnialno-pravovyi analiz pidkhodiv do pobudovy systemy sotsialnoho zakhystu na prykladi krain EU ta SND. *Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoi diialnosti, 2, 18–23* [in Ukrainian].

Клименко А. Л., канд. юрид. наук, доцент кафедри трудового и хозяйственного права, Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина, г. Харьков.
e-mail: a.klymenko21@gmail.com ; ORCID 0000-0001-9587-5827

Право социального обеспечения в условиях гармонизации и реформирования законодательства: основные аспекты

Констатировано, что современное социальное законодательство Украины является бессистемным, противоречивым, алогичным и устаревшим. Сделан вывод о необходимости

пересмотра перечня категорий лиц, которые нуждаются в обеспечении и обслуживании ввиду сложных жизненных обстоятельств, исключив при этом возможность злоупотреблений как со стороны власти, так и со стороны граждан. При этом признано уместным изучение опыта европейских стран в решении данной проблемы.

Ключевые слова: социальное законодательство; социальная сфера; социальное обеспечение; реформирование.

Klymenko A. L., PhD in Law, Associate Professor of the Department of Labor Law and Economic Law, Kharkiv National University of Internal Affairs, Ukraine, Kharkiv.
e-mail : a.klymenko21@gmail.com ; ORCID 0000-0001-9587-5827

The right of social security in the conditions of harmonization and reforming legislation: main aspects

The system and legislation in the field of social security require changes, improvements and harmonization with European standards. Thus, the main tasks of Ukraine on the way of reforming the system of social protection and ensuring is the study of the experience of market reforms in developed countries, the obligatory consideration of current trends. In addition, it is necessary to overcome the inconsistency, inconsistency and inconsistency of legislation in this area.

This is possible if: it is possible to achieve the extension of social security only to citizens who are employed, their family members and persons who are not able to work; to fully introduce a differentiated approach, that is, they will receive adequate protection of the basic rights of the able-bodied, in particular, the right to work and its corresponding condition, receiving for this a special peace remuneration, as well as social insurance in case of loss of work, upon reaching retirement age, temporary or permanent disability, and the disabled are guaranteed material support and social services at the expense of social insurance and payments from state and local budgets; there will be a review and distribution of economic responsibility for the observance of social guarantees between the state, enterprises and citizens; the level of social guarantees will be established based on social standards, the most important of which are the minimum subsistence level, minimum wages and pensions, as well as social assistance amounts approved by the state; forms of social security of the population correspond to the degree of economic development.

Keywords: social legislation; social sphere; social security; reformation.

Надійшла до редколегії 17.05.2019 р.