

І. В. Рудкевич,
к. філолог. н., доц., докторант, Донецький державний університет управління

РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Проведено аналіз нормативно-правових документів соціального захисту і соціального забезпечення в Україні. Обґрунтовано методичні підходи до реформування державної системи соціального забезпечення в умовах перехідного періоду до ринкової економіки.

The analysis of normatively-legal documents of social defence and public welfare is conducted in Ukraine. Methodical approaches are grounded to reformation of the state system of public welfare in the conditions of transitional period to the market economy.

Ключові слова: державе управління, законодавча база, реформування, соціальна держава, соціальний захист населення.

ВСТУП

Соціальна сутність сучасних держав виражається у їх загальнонаціональних функціях щодо освіти, культури, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та інших форм соціального захисту своїх громадян. Держава набуває соціальних ознак, якщо реалізація цих функцій відбувається на основі панування права, створення гарантій прав людини, дотримання демократичних принципів здійснення соціально-економічної політики.

Соціальна держава спрямовує свою політику в напрямі розвитку ринкової економіки, соціальної справедливості, соціальної захищеності, соціального партнерства і соціальної солідарності членів суспільства. Тому її основними завданнями є захист та здійснення прав і свобод громадян, створення сучасних систем охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, підтримки злиднених та бідних соціальних верств, попередження та вирішення соціальних конфліктів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Правові проблеми соціальної політики, проблеми соціального захисту та соціального забезпечення залишаються предметом дослідження у наукових працях українських вчених, а саме: І.М.Сироти, В.В.Жернакова, К.Г.Волінки, О.В.Скрипнюка, І.В.Яковюка та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— провести аналіз нормативно-правових документів соціального захисту і соціального забезпечення в Україні;
— обґрунтувати методичні підходи до реформування державної системи соціального забезпечення в умовах перехідного періоду до ринкової економіки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Поняттям "соціальна держава" у науковій літературі почали оперувати ще в середині XIX століття. Але, на нашу

думку, треба звернути увагу на наступне. По-перше, наприкінці 40-х років XX століття розпочинається новий етап у розвитку теорії соціальної держави, який позначився піднесенням основних положень про неї до рівня конституційних норм. Поняття "соціальна держава" дістало своє закріплення у Конституції ФРН 1949 р., Конституції Франції 1949 р., Конституції Іспанії 1978 р. та конституціях багатьох інших держав [2, с. 69—87].

По-друге, переважна більшість сучасних держав визначає у своїх Основних законах місце і роль держави у регулюванні справедливого розподілу доходів між працею і капіталом, у забезпеченні рівності й свободи громадян та турботи імущих та працюючих про неімущих і непрацюючих, для досягнення соціального миру і злагоди у суспільстві [2, с. 254—537].

Ідея соціальної держави з її орієнтацією на розвиток людини, створення для неї гідних умов для життя дістали своє закріплення й у нормах Загальної декларації прав людини, яка була ухвалена резолюцією ООН 10 грудня 1948 р. У ній, зокрема, наголошується на тому, що "кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримання її гідності і вільного розвитку особистості прав у економічній, соціальній і культурній сферах за посередництвом національного і міжнародного співробітництва та у відповідності зі структурою і ресурсами кожної держави" [1, с. 17].

Зазначене положення дає підстави для висновку про те, що право на соціальне забезпечення визнається правом людини, а не громадянина конкретної держави. Це право належить до соціальних прав, оскільки людина є членом суспільства. При цьому рівень соціального захисту має бути таким, щоб забезпечити інше право — "право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я і добробуту її

самої та її сім'ї" [1, с. 23].

У Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права від 16 грудня 1966 р. також підтверджується право людини на соціальний захист. Більше того, тут називається одне з джерел, яким відповідно до статті 9 визнається соціальне страхування. Пактом передбачено, що сім'я є основною ланкою суспільства і їй потрібно створювати усі необхідні умови соціального захисту та охорони.

Декларація соціального прогресу і розвитку, проголошена резолюцією Генеральної асамблеї ООН 11 грудня 1969 р., узагальнила принципи, що містилися в Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини, Деклараціях прав дитини та деяких резолюціях ООН. Слід звернути увагу на те, що у цьому документі було визначено цілі, яких прагне досягти міжнародне співтовариство, а також засоби і методи їх досягнення.

Зокрема відзначається, що соціальний прогрес та розвиток повинні бути спрямовані на:

— надання соціального захисту та послуг соціального піклування, створення та поліпшення системи соціального забезпечення і страхування всіх осіб;

— охорону прав матері й дитини; турботу про виховання і здоров'я дітей, проведення заходів, спрямованих на охорону здоров'я і добробуту жінок;

— захист прав і забезпечення добробуту дітей, осіб похилого віку та інвалідів; забезпечення захисту тих осіб, які мають фізичні та розумові вади [3, с. 32].

Зобов'язання щодо прав людини у сфері соціального захисту і соціального забезпечення містяться також у багатьох регіональних міжнародних актах. Слід зауважити, що статус регіональних мають передусім акти Ради Європи, а найяскравішим зразком, звичайно, є Європейська соціальна Хартія, що була ухвалена 18 жовтня 1961 р. Хартія встановлює механізм міжнародного захисту економічних та соціальних прав людини для держав-членів Ради Європи, до яких з 1995 р. належить і Україна.

Європейська соціальна хартія містить три категорії зобов'язань держав-учасниць. По-перше, держава-учасниця має прагнути до досягнення умов для ефективної реалізації на її території 31 прав і принципів політики у соціально-економічній галузі, проголошених у першій частині Хартії. По-друге, кожна держава-учасниця зобов'язана забезпечити реалізацію прав громадян, які перелічені у другій частині Хартії (право на працю, право на справедливі умови праці, право на організацію, право на колективні переговори, на організацію профспілки, право на соціальне забезпечення, право на соціальну і медичну допомогу, право на соціальне обслуговування, право сім'ї на соціальний, правовий і економічний захист, право похилих людей на соціальний захист, право на захист від бідності). По-третє, держава-учасниця має визначити, які додаткові з перелічених у Хартії прав вона захищатиме на своїй території [7, с. 58].

Для гарантування права на соціальний захист і соціальне забезпечення Договірні Сторони у відповідності до ст. 12 Хартії зобов'язалися започаткувати систему соціального забезпечення або підтримати її діяльність [7, с. 25]. Причому слід зауважити, що рівень системи соціального забезпечення повинен бути не нижчим необхідного для ратифікації Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення (МОП, № 102), а також докласти зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень.

Україна підписала Європейську соціальну хартію, прийнята Радою Європи 2 травня 1996 р. А вже 7 травня

1996 р. було підписано Європейську соціальну хартію (переглянуту). Цей документ, як зазначено у Преамбулі до нього, покликаний замінити Європейську соціальну хартію 1961 р. При цьому, як зазначають деякі фахівці, Європейська соціальна хартія (переглянута) містить більш широкий спектр соціальних та економічних прав людини, що визнані державами-членами Ради Європи.

Україна є також учасницею ряду регіональних міжнародних актів, прийнятих у рамках Співдружності Незалежних Держав. Це в першу чергу стосується соціального забезпечення, а саме: Конвенція Співдружності Незалежних Держав про права і основні свободи людини від 25 травня 1993 р., угоди "Про гарантії громадянам країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав (СНД) у галузі пенсійного забезпечення" від 13 березня 1992 р., "Про взаємне визнання пільг та гарантій для учасників і інвалідів Великої Вітчизняної війни, учасників бойових дій на території інших держав, сімей загиблих військовослужбовців" від 15 квітня 1994 р., [5], "Про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів" від 15 квітня 1994 р. [6].

Слід зазначити, що особливої уваги заслуговує аналіз нормативно-правових документів соціального захисту і соціального забезпечення в Україні. До них, як ми вважаємо, можна віднести наступні акти: закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств та місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Серед законів України найвищу силу має Конституція України — Основний Закон нашої держави. Статтею 46 Конституції гарантовано право громадян 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. Крім того, слід мати на увазі, що це право гарантується загальнообов'язковим соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян підприємств, установ і організацій. А також бюджетних і інших джерел соціального забезпечення.

Важливим є проголошення у Конституції України положення, що "пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом" (Ст.46). Ця норма міститься у багатьох міжнародних актах, у яких бере участь наша держава і про які ми згадували вище.

У ст.48 Конституції України зазначено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло. Всього цього людина, всі члени її сім'ї повинні досягти завдяки своїй трудовій діяльності. Але у разі настання соціальних ризиків, коли людина не зможе себе забезпечити, допомогу бере на себе держава. При цьому критерієм надання допомоги, здійснення різноманітного за формами соціального захисту в умовах кризового стану економіки є офіційно встановлена межа малозабезпеченості.

Право на охорону здоров'я (ст. 49) органічно пов'язане з правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50). Як перше, так і друге спрямовані на захист здоров'я та самого життя людини. Важливе значення для охорони здоров'я населення і запобігання захворюванням має розвиток різних форм медичного страхування.

Отже, у другому розділі Конституції України "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" передбачене широке коло прав у сфері соціального захисту, перелік яких є невичерпаним. Важливо, що ці права є невідчужу-

ваними та непорушними. Саме тому у статті 22 Конституції сказано, що жодна людина не може бути позбавлена своїх прав ні державним актом, ні будь-чиєю волею, незалежно від того, чи це воля однієї людини, чи групи людей, чи навіть більшості народу.

Реалізація прав людини і громадянина у сфері соціального забезпечення здійснюється на підставі законів і містять положення щодо соціального захисту. Саме тому статтею 92 Конституції встановлено, що основи соціального захисту, його форми і види визначаються виключно законами України.

На особливу увагу заслуговують ті закони, які приймаються з питань, безпосередньо врегульованих Основним Законом і на його виконання. Ці закони отримали назву конституційних. Всі інші закони називаються звичайними та регулюють відносини соціального забезпечення. Як і не впливають безпосередньо із конституційних положень [4, с. 110].

До конституційних законів належать акти, ухвалені передусім на виконання положень Конституції, зокрема, ст.46. Це закони "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", "Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування", "Про державну соціальну допомогу малозабезпечених сім'ям", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття".

На розвиток ст.50 Конституції України було прийнято Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" та "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру".

Основним законом у сфері пенсійного забезпечення є Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", прийнятий 9 липня 2003 р. Цей Закон, відповідно до Конституції України та Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунки і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формується за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних і інших джерел. На особливу увагу заслуговує і те, що Закон регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їх сімей та іншим особам.

Слід зазначити, що для забезпечення соціального захисту окремих категорій населення в Україні ухвалено спеціальні закони, якими визначено додаткові гарантії громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідам, ветеранам війни і праці, а також тим громадянам нашої держави, які стали жертвами політичних репресій.

У відповідності із Законами України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист", "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні", "Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні" визначається статус цих осіб, умови надання відповідного со-

ціального захисту, джерела фінансування, органи, що здійснюють соціальний захист, контроль та відповідальність у цій сфері.

Наявність міцної законодавчої бази для реалізації державою управління соціальним захистом населення не виключає проблем у цій сфері. Аналіз правового забезпечення державного управління наданням соціальних послуг населенню, а також досвід європейських країн з цього питання свідчить, що законодавство України значно відстає від реалій демократизації суспільства. В Законі України "Про соціальні послуги", наприклад, не закріплені статус і роль громадських організацій в соціальній роботі. Не враховує зростаюче значення суб'єктів громадянського суспільства і чинна постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку" від 14 січня 2004 р.

Чільне місце у структурі джерел соціального забезпечення займають підзаконні нормативні акти. Перша позиція традиційно належить указам Президента України. Завдяки актам цього виду регулюється широкий спектр соціально-забезпечувальних відносин. Одним з перших у цій сфері був Указ "Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін" від 27 грудня 1991 р., яким вперше після прийняття Закону України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 р. було збільшено розмір державних пенсій на 100%, призначених до 1 січня 1992 р.

Указом Президента України від 21 серпня 1993 р. "Про невідкладні заходи щодо посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей" було передбачено розроблення проектів законів України про внесення змін і доповнень до Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" і Закону України "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ", маючи на меті передусім захист військовослужбовців з числа офіцерів запасу та офіцерів у відставці. В цьому ж Указі Президент доручав розробку проекту Державної програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, а також вирішення питань про створення центрів професійної підготовки та перепідготовки кадрів та джерел їх фінансування.

Згідно з Указом Президента від 18 листопада 1994 р. "Про підвищення розмірів середньодушового сукупного доходу та цільової грошової допомоги з метою соціального захисту малозабезпечених громадян у період лібералізації цін" Кабінетом Міністрів України запроваджено, починаючи з 1 листопада 1994 р., щомісячний перегляд розмірів середньодушового сукупного доходу та цільової грошової допомоги малозабезпеченим громадянам відповідно до змін індексу споживчих цін.

З метою поліпшення реалізації державної політики щодо соціального захисту ветеранів Великої Вітчизняної війни відповідно до Указу Президента від 20 квітня 1994 р. був утворений Фонд соціального захисту ветеранів Великої Вітчизняної війни, а Указом від 24 лютого 1996 р. затверджене Положення про цей фонд.

Указом Президента України від 20 жовтня 1995 року "Про адресну допомогу малозабезпеченим громадянам на осінньо-зимовий період 1995—1996 р." було передбачено надання одноразової грошової допомоги непрацюючим самотнім громадянам, пенсії яким призначені органами соціального захисту населення відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення".

Таким чином, у період 1991—1997 років було прийнято ряд указів Президента про адресну допомогу з боку держави малозабезпеченим непрацездатним громадянам,

про підвищення розмірів сукупного доходу і цільову грошову допомогу малозабезпеченим громадянам, про статус ветеранів військової служби, гарантій їх соціального захисту, які, на нашу думку, незначною мірою, але поліпшили діяльність органів соціального захисту населення та їх фінансування.

З урахуванням необхідності реформування державної системи соціального забезпечення в умовах перехідного періоду до ринкової економіки, з метою створення конкретних механізмів реалізації принципів соціально орієнтованої економіки, підвищення ефективності соціальної політики на основі раціонального використання наявних фінансових і матеріальних ресурсів Указами Президента України були затверджені наступні документи: "Про основні напрямки соціальної політики на 1997—2000 роки" від 18 жовтня 1997 р., "Про Програму здоров'я літніх людей" від 10 грудня 1997 р., "Про Основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні" від 13 квітня 1998 р., "Про Основні напрямки розвитку трудового потенціалу на Україні в період до 2012 р." від 3 серпня 2003 р., "Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 р." від 24 травня 2000 р.

На останньому документі необхідно зупинитися окремо, адже в ньому артикулювалася одна з найбільш гострих проблем соціального захисту, яка залишається актуальною і до сьогодні — потреба заміни пільг адресною державною допомогою у грошовій формі.

Відповідно до зазначеного указу, 2 березня 2002 р. Постановою КМУ № 253 була прийнята Стратегія заміни пільг на адресну грошову допомогу населенню. Стратегія повинна була реалізовуватися до 2006 року. Нею передбачалося вирішити проблему необґрунтованості пільг та непомірних для держави витрат для їх забезпечення. Право на різноманітні пільги мали 43 % населення, і в цінах 2002 р. на їх забезпечення було потрібно 29 млрд грн. щорічно, або майже 60 % державного бюджету. Відповідно з об'єктивних причин забезпечення соціальних прав громадян на пільги стає неможливим. Крім того, система пільг ускладнює господарську діяльність підприємств житлово-комунального господарства та транспорту, оскільки вони змушені надавати пільги без належного фінансового забезпечення за рахунок державного бюджету.

Система пільг в Україні складається із пільг по сплаті за житлово-комунальні послуги, за житло; платі за користування паливом; платі за проїзд міським, приміським та міжміським пасажирським транспортом; щодо встановлення телефону та платі за нього; щодо забезпечення санаторно-курортним лікуванням; забезпечення спеціальним автотранспортом; забезпечення протезами та протезно-ортопедичними засобами; платі за медикаменти, зубопротезування.

Ці пільги визначені у численних законодавчих актах, які регулюють соціальний захист ветеранів, інвалідів, військовослужбовців, державних службовців, дітей-сиріт тощо. В Стратегії зазначалося, що негативні наслідки функціонування системи пільг посилюються за рахунок прийняття законодавчих актів щодо додаткового надання пільг. Як наслідок, правова база пільг є незбалансованою та суперечливою.

Стратегія заміни пільг адресною грошовою допомогою повинна була реалізуватися у три етапи. На першому етапі — до 2004 р. — передбачалося створити правові та законодавчі передумови переходу до адресної грошової допомоги із внесенням змін у відповідне законодавство. Також передбачалося здійснити перехід до грошової допомоги у сфері житлово-комунального господарства на

основі системи житлових субсидій та затвердження розрахункових норм надання послуг у межах адресної грошової допомоги, формування реєстру одержувачів адресної допомоги. На другому етапі — впродовж 2004—2005 років — передбачалося поширення адресної допомоги на сферу медичного обслуговування, транспорту та зв'язку. На третьому етапі — впродовж 2006 року — передбачався остаточний перехід до адресної грошової допомоги.

Незважаючи на стратегічне соціально-економічне значення Стратегії, 14 квітня 2004 р. вона була скасована урядом. Оцінка ще не завершеного першого етапу реалізації Стратегії не проводилася, повним ходом відбувалася реалізація проектів міжнародної технічної допомоги по запровадженню адресної допомоги у окремих регіонах. Експерти припускали, що основною причиною скасування Стратегії стало бажання уряду уникнути загострення політичної напруги навколо Стратегії.

ВИСНОВКИ

Отже, проблема заміни пільг адресною допомогою залишається гострою та актуальною, породжуючи труднощі для житлово-комунальної реформи та спричиняючи кризу бюджетної політики. Фінансування всього обсягу пільг, навіть при найпотужнішому податковому тиску на економіку та ліквідації податкових пільг, які здійснювались у 2005 р., практично є неможливим. За оцінками міністра фінансів, половину видатків державного бюджету з'їдають тільки пільгове користування транспортом. Таким чином, питання переходу до системи адресної грошової допомоги залишається досить гострим, оскільки патерналістська рудиментарна пільгова система в умовах ринкової економіки не може бути забезпечена державою і має негативний вплив на економіку. Принциповим є саме реальне забезпечення пільг без шкоди економіці та народному господарству.

Література:

1. Дегтяр А.О., Карамішев Д.В. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. — №2(29). — Ч. 2. — С. 16—24.
2. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М.С.Горшенєва, В.О.Ріяка, А.Є.Тамм та інш.; За заг. ред. В.О.Ріяки. — 2-е вид., доп. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 543 с.
3. Моніторинг соціальних процесів в Україні / За ред.: І.К. Бондар, Г.В. Ярошенко. — К.: Знання, 2004. — 260 с.
4. Новиков В.М. Організація і розвиток соціальної сфери (зарубіжний і вітчизняний досвід). — К.: Інститут економіки НАН України, 2000. — 246 с.
5. "Про взаємне визнання пільг та гарантій для учасників і інвалідів Великої Вітчизняної війни, учасників бойових дій на території інших держав, сімей загиблих військовослужбовців": угода від 15 квітня 1994 р., // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №25. — Ст.102.
6. "Про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів" угода від 15 квітня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — №29. — Ст. 221.
7. Теорія та методи соціальної роботи // Авторський колектив за ред. Семигіної Т. та Григи І. — К.: Фенікс, 2004. — 138 с.