

УДК 349.3;331.526

**С. О. СІЛЬЧЕНКО,***кандидат юридичних наук, доцент,**докторант Національного університету**«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розглянуто низку правових проблем у сфері правового регулювання соціального страхування. Проведено аналіз їх причин і наслідків для подальшого розвитку системи соціального страхування.

Протягом усієї історії розвитку суспільства людство виробило і використовувало різні засоби регулювання поведінки людей. Поступово головна роль в системі соціального регулювання стала належати правовому регулюванню. Як влучно відзначає В. М. Скобелкін, норми права можуть регулювати не лише суспільні відносини, але і правовідносини, що він іменує «вторинним регулюванням» [1, с. 17–18]. Ефективність правової регламентації, здатність до забезпечення балансу інтересів індивіда і суспільства визначає стан правопорядку, ступінь дотримання правових приписів. Тому до правового регулювання у соціальній сфері традиційно прикута увага суспільства, адже воно визначає й формалізує засоби соціальної політики у державі.

Соціально-економічні перетворення в Україні породжують складні питання про сучасну роль права і законодавства в житті суспільства. Хоча відповідно до ст. 1 Конституції України наша країна є демократичною, правовою і соціальною, ця правова норма містить, скоріше, мету, досягнення якої слід повсякчас прагнути. Тож процес становлення правової та соціальної держави підвищує інтерес до дослідження законодавства в царині соціального забезпечення. Протягом останніх двох десятиліть соціальне законодавство суттєво оновилося: з'явилися нові інститути і підінститути, ухвалено значний обсяг нормативних актів, відбувається розмежування організаційно-правових форм соціального забезпечення, активно розбудовується система соціального страхування тощо. Зростає значення законодавчих актів у правовому регулюванні відносин соціального захисту. Слід підтримати Ю. В. Васильєву, яка відзначає, що закон поступово набуває провідного значення серед інших галузевих джерел [2, с. 15]. Проте наявна й інша тенденція – суттєве збільшення кількості підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються соціального забезпечення.

Не є секретом, що відносини соціального забезпечення, а особливо соціального страху-

вання є предметом дослідження багатьох наук: економіки, соціології, правових наук. Так, наприклад, у царині соціального страхування дослідження здійснюються спеціалістами у галузі адміністративного права (В. Ю. Стеценко, С. В. Жадан, І. С. Ярошенко [3–5]), фінансового права (А. А. Нечай [6]), права соціального забезпечення (В. В. Юровська, І. М. Гуменюк, І. В. Оклей [7–9]).

Цілком очевидно, що стан наукових досліджень, їх якість і рівень мають впливати на ефективність правового регулювання тієї чи іншої сфери. Але, на превеликий жаль, вітчизняний законодавець лише в окремих випадках бере до уваги рекомендації вчених.

Не ставлячи за мету виявити усі суттєві вади законодавства про соціальне страхування, у межах даного дослідження спробуємо дослідити найбільш очевидні серед них, які створюють суттєві перешкоди для реалізації конституційного права громадянина на соціальний захист.

Соціальне страхування історично сформувалося як альтернативний механізм соціального захисту працюючих. Держава відіграла у ньому наступну роль: по-перше, здійснюючи соціальну політику в межах своєї території, вона брала фінансову участь у формуванні бюджету соціального страхування через систему дотацій або обов'язкових внесків, у тому числі як роботодавець; по-друге, своїм авторитетом через систему відповідних органів вона забезпечувала захист інтересів застрахованих від зловживань, виконуючи контрольні та наглядові функції.

Натомість в Україні відбувається одержавлення соціального страхування. Так, ухвалюючи Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Верховна Рада України встановила п'ятирічний строк на зміну статусу Пенсійного фонду України з центрального органу виконавчої влади на самоврядну неприбуткову організацію, тобто окремий страховий фонд. Але вже Законом

України від 31 жовтня 2008 р. «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» п. 12 прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» було змінено і передбачено прийняття окремого закону з цього приводу.

Про що це свідчить? Вочевидь, держава ще не готова зробити систему пенсійного страхування справді страховою, побудованою на цивілізованих засадах паритетного управління разом із застрахованими і страхувальниками. Статус Пенсійного фонду України як центрального органу виконавчої влади не дозволяє повною мірою говорити про існування в Україні пенсійного забезпечення, побудованого на принципах соціального страхування. Воно залишається державним, хоча і здійснюється за фінансової участі роботодавців та працюючих.

Треба відзначити, що відповідні дії законодавця мають і певне наукове підґрунтя. Так, наприклад, С. В. Жаданом у кандидатській дисертації сформульовано й обґрунтовано наукову тезу *про державний характер управління у сфері соціального страхування* (курсив наш – С. С.), незважаючи на те, що органи, які здійснюють управлінські повноваження у даній галузі, не мають статусу державних; наведено обґрунтування на користь розгляду повноважень органів управління у сфері соціального страхування як таких, що делеговані цим органам державою [4, с. 20].

Далеко не завжди діяльність законодавця у сфері нормотворчості адекватно відображає існуючий рівень суспільного розвитку і потреби суспільства. Навіть об'єктивно необхідні правотворчі рішення досить часто призводять до небажаних наслідків. Це відбувається тому, що закони не ґрунтуються на адекватно досліджених, пізнаних проблемах і запитах суспільства. Чи не тому розмірковуючи над вадами законодавчої діяльності, відомий соціолог Г. Спенсер наголошував: «перш ніж втручатися в соціальні процеси, їх треба ретельно вивчити. Важливо зрозуміти, що в суспільстві причини породжують значно більше наслідків, ніж деінде, і що непередбачувані й віддалені наслідки так само невідворотні, як і найближчі» [10, с. 134]. На жаль, вітчизняні законотворці не враховують цих порад, намагаючись за допомогою недолугих законів вирішити складні суспільні проблеми, причому часто навіть не прораховуючи найближчих соціально-економічних наслідків своєї діяльності.

Так, абсолютно неприпустимо розглядати соціальне страхування як систему, виключно

спрямовану на заробляння коштів. Воно має сенс тому, що здатне забезпечувати реалізацію соціальних інтересів застрахованих. Тож будь-які законодавчі пропозиції, спрямовані на не виправдане збільшення фінансового навантаження на платників страхових внесків, зростання витрат із адміністрування системи соціального страхування не є прийнятними. Але окремі норми Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», який набрав чинності з 1 січня 2011 р., свідчать про зворотну тенденцію.

Як видається, впровадження єдиного соціального внеску не призвело до зниження фінансового тиску на роботодавців порівняно з сумарним розміром окремих страхових внесків до окремих фондів соціального страхування. База нарахування внеску в окремих випадках навіть розширена. Наприклад, єдиним соціальним внеском обкладається вся сума допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю (і за перші 5 днів, що оплачуються за рахунок роботодавця, і решта, яку виплачує Фонд соціального страхування від тимчасової втрати працездатності). Такий порядок встановлено ч. 1 ст. 7 вказаного Закону.

На відміну від попереднього порядку, єдиний соціальний внесок у повному обсязі справляється з доходу, одержаного фізичною особою, яка не є суб'єктом підприємницької діяльності, від надання послуги чи виконання роботи. Раніше Пенсійний фонд України дотримувався правової позиції про те, що роботодавець міг на свій розсуд нараховувати на такі виплати внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Єдиний соціальний внесок також справляється із заробітної плати, нарахованої працівникам після їх звільнення. Раніше вона внесками на пенсійне страхування не обкладалась.

Із набранням чинності названого вище Закону значно ускладнилося фінансування виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності. Єдиний соціальний внесок не зараховується до виплати допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, як це було передбачено попередньою редакцією ч. 1 ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням». Фінансування виплати допомоги здійснюється безпосередньо зі страхового Фонду. Роботодавці мають подавати відповідні заявки-розрахунки, а Фонд перераховує страхувальнику кошти протягом 10 днів із моменту отримання заявки.

Подив викликають норми, запроваджені Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Так, не зараховується до страхового стажу за страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності період перебування застрахованої особи у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та витрати, зумовлені похованням, оскільки зарахування такого періоду не визначено вищевказаним Законом. Також не враховується до страхового стажу період отримання виплати застрахованими особами допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яку надають органи праці та соціального захисту населення, оскільки зазначений вид допомоги не належить до виплат, які передбачені окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Чи стимулюватимуть такі норми народжуваність в Україні, – велике питання.

Великий суспільний резонанс викликало ухвалення Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи». Особливо непокоїть суспільство підвищення пенсійного віку, встановлення обмежень для виплати пенсій працюючим пенсіонерам, нові правила обчислення й перерахунку пенсій.

Закон встановив рівний для жінок і чоловіків віковий поріг для призначення пенсії за віком – 60 років. Підвищено мінімальну тривалість страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком до 15 років. Стосовно ж пенсій за спеціальними пенсійними програмами (державні службовці, народні депутати, науковці тощо) передбачено збільшити вік виходу на таку пенсію для чоловіків до 62 років.

На наш погляд, оцінка законодавчих нововведень має ґрунтуватися на досвіді застосування ч. 3 ст. 22 Конституції України, яка передбачає, що під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Офіційна позиція Конституційного Суду України щодо застосування зазначеного положення викладена у кількох рішеннях даного органу. Так, зокрема, в рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 було здійснено тлумачення понять «скасування конституційних прав і свобод» і «звуження змісту та обсягу прав і свобод».

Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними чинниками поняття

змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загально визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 11 вересня 2005 р. № 8-рп/2005 звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики. У цьому ж Рішенні наведено правову позицію, відповідно до якої зміст та обсяг права громадян на пенсійне забезпечення полягає у їх матеріальному забезпеченні шляхом надання трудових і соціальних пенсій, тобто щомісячних пенсійних виплат відповідного розміру, в разі досягнення особою передбаченого законом віку чи визнання її інвалідом або отримання членами її сім'ї цих виплат у визначених законом випадках.

Аналіз вищевказаних правових позицій дозволяє констатувати таке. Прийняття норм, спрямованих на погіршення умов і розмірів пенсійного забезпечення осіб, які на момент набрання відповідним Законом чинності вже мали і реалізували право на пенсійне забезпечення, суперечить Конституції України. Установлення нових умов реалізації права на пенсію слід аналізувати через призму звуження обсягу прав і свобод. Кожну норму Закону треба проаналізувати через призму питання: чи призводять нові правила до звуження кола суб'єктів, скорочення строку (періоду одержання), розміру пенсій або інших показників, що характеризують використання права на пенсійне забезпечення. Вочевидь Конституційний Суд України повинен дати відповідь на ці питання.

Насамкінець відзначимо ще одну проблему, притаманну соціальному законодавству, – низьку законодавчу техніку. Хоча останніми роками юридична наука приділяє цій темі підвищену увагу, істотних змін на краще поки не відбувається.

Законодавча техніка – об'ємна і багатогранна категорія, що входить у ширшу категорію юридичної техніки та являє собою систему

правил і прийомів підготовки найбільш досконалих за формою й структурою нормативних актів, які забезпечують максимально повну і точну відповідність форми нормативних приписів їх змісту, доступність, простоту і оглядовість нормативного матеріалу, вичерпне охоплення питань, що регулюються [11, с. 11]. Юридичною наукою вироблено прийоми законодавчої техніки, що стосуються розроблення як окремого нормативного акта, так і спрямованих на потреби цілої системи законодавства.

У законодавстві про соціальне страхування існує чимало проблеми. Передусім це стосується мови закону. Не потрібно доводити її особливе значення у сфері, що зачіпає інтереси мільйонів громадян. Саме законодавча стилістика, мова, якою викладені норми права соціального забезпечення, роблять закон зрозумілим і доступним для широких верств населення, сприяють реалізації права. Проте доступність законодавчої мови не слід сприймати спрощено. Законотворчість – це наука, у якій ніщо не може замінити правильність юридичної термінології [2, с. 23]. Справжня простота і доступність тексту нормативного акта досягається за умови наукового підходу, точного дотримання правил законодавчої техніки.

Мовні вимоги тісно пов'язані з графічними, що охоплюють членування тексту нормативного акта, рубрикацію, виділення абзаців, наявність заголовків, схем, нумерації статей тощо. Головна увага тут приділяється статті закону як основному носію правової інформації. Вважається, що в ідеалі одна стаття повинна містити одну норму права, одному судженню законодавця повинен відповідати один абзац тощо. У всякому разі законодавець повинен прагнути до подібної впорядкованості структури, адже це концентрує його думку, надає строгості викладу нормативного матеріалу, правильність викладенню правових норм [12, с. 211].

Між тим, чинне законодавство демонструє абсолютно протилежний підхід. Особливо треба відзначити норми, що визначають розміри пенсій. Конструкції статей є настільки громіздкими, що доцільність їх подальшого використання викликає сумніви. Великий обсяг структурних елементів створює труднощі у правозастосуванні,

абзаци і пункти обчислюються десятками (див., наприклад, ст. 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ст. 24 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»). Використання у формулах розрахунку пенсій багатьох невідомих вимагає звернення до інших статей, пунктів, підпунктів, абзаців цього закону та інших нормативних актів і в кілька разів підвищує ймовірність помилок. Через відсутність необхідної ясності і визначеності у викладенні правових норм громадяни не мають змогу зрозуміти те, як обчислюється зароблена пенсія. Перевірка правильності цієї процедури також є справою майже неможливою.

Виникає враження, що за нескінченим ускладненням пенсійних формул приховується нездатність (чи небажання) влади вирішувати проблему бідності пенсіонерів, або законодавець навмисно приховує свою волю за уявним вирішенням питання. У будь-якому разі ситуація свідчить про серйозні дефекти галузевого законодавства.

Підводячи підсумки нашого дослідження, можемо зробити наступні **висновки**. По-перше, законодавство про соціальне страхування набуває рис заідеологізованості, політизованості, декларативності. Закони, пов'язані з його становленням і реформуванням, орієнтовані на вирішення нагальних проблем, передусім фінансового плану. При цьому непродумані кроки законодавця створюють соціальну напругу. По-друге, існує нагальна потреба сформуванні певних концептуальних засад подальшої правотворчості у сфері соціального страхування. Метод проб і помилок, застосований державою для вирішення актуальних соціальних проблем, абсолютно неприпустимий. Натомість концептуальний підхід дозволяє планомірно і послідовно формувати законодавство. Чітка, науково обґрунтована концепція здатна захистити соціальну сферу від раптових змін законодавчої політики, а також від радикальної перебудови. По-третє, не завжди в соціальному законодавстві вдається дотримуватися і реалізувати конституційні принципи і міжнародні норми. Тому, якщо оцінювати сучасний стан законодавства про соціальне забезпечення, то результат навряд чи може бути позитивним як за формальними, так і за змістовими характеристиками.

#### Список використаної літератури

1. Трудовое процедурно-процессуальное право : учеб. пособие / [В. Н. Скобелкин, С. В. Передерин, С. Ю. Чуча, Н. Н. Семенюта]. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – 504 с.
2. Васильева Ю. В. О современном состоянии законодательства и науки права социального обеспечения / Ю. В. Васильева // Современное состояние законодательства и науки трудового права и права социального обеспечения : материалы 6-й Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. – М. : Проспект, 2010. – С. 14–28.
3. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Стеценко В. Ю. – Х., 2010. – 40 с.

4. Жадан С. В. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Жадан С. В. – К., 2008. – 20 с.
5. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ярошенко І. С. – К., 2006. – 18 с.
6. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних витратків у державі : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нечай А. А. – К., 2005. – 40 с.
7. Юровська В. В. Правове регулювання відносин в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Юровська В. В. – Х., 2005. – 20 с.
8. Гуменюк І. О. Правові основи становлення соціального страхування в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Гуменюк І. О. – Х., 2001. – 19 с.
9. Оклей І. В. Правове регулювання пенсійного забезпечення та надання соціальних послуг в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Оклей І. В. – Х., 2008. – 18 с.
10. Спенсер Г. Грехи законодателей / Г. Спенсер ; пер. с англ. С. А. Москвина // Социологические исследования. – 1992. – № 2. – С. 129–136.
11. Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов: организация и методика / А. С. Пиголкин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 166 с.
12. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / [Е. И. Астрахан, З. С. Беляева, С. Н. Братусь и др.] ; под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М. : Госюриздат, 1962. – 575 с.

*Надійшла до редколегії 10.12.2011*

#### **СИЛЬЧЕНКО С. А. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Рассмотрен ряд ключевых проблем в сфере правового регулирования социального страхования в Украине. Проведен анализ их причин и последствий для дальнейшего развития системы социального страхования.

#### **SILCHENKO S. SOME PROBLEMS OF MODERN STATE OF SOCIAL LEGISLATION**

Key issues of legal regulation of social insurance in Ukraine are reviewed. The analysis of causes of these issues, as well as of their effect on further development of social insurance system is made.

---

УДК 342.51

**А. А. СТАРОДУБЦЕВ,**

*кандидат юридичних наук,  
радник ректора Харківського регіонального інституту  
Академії управління при Президентіві України*

### **ПРОФЕСІЙНИЙ ВІДБІР НА СЛУЖБУ ДО ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Схарактеризовано професійний відбір на службу до органів внутрішніх справ України та уточнено різні його аспекти, запропоновано проведення комплексного іспиту як необхідного елемента професійно-психологічного відбору.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства дедалі гостріше постає проблема забезпечення надійності функціонування всіх ланок державної влади. Це повною мірою стосується органів і підрозділів внутрішніх справ, на які покладено відповідальне й непросте завдання захисту суспільства від злочинних посягань. Успішне виконання даного завдання залежить від готовності та спроможності кож-

ного працівника на належному рівні виконувати свої професійні обов'язки. Щороку лави органів та підрозділів внутрішніх справ поповнюються сотнями молодих працівників, які приходять на зміну старшому поколінню правоохоронців, а отже, одним із найважливіших напрямків роботи з персоналом є професійний відбір кандидатів, що й зумовило написання нашої статті.