



УДК 342.734

ФЛОРЕСКУЛ Надія, здобувач кафедри фінансів КНТЕУ

**ПРАВОВЕ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ
ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

Розглянуто нормативно-правову базу державного фінансування соціального захисту в Україні у контексті формування соціально орієнтованої економіки. Запропоновано модель розвитку соціального партнерства як ефективного механізму регулювання соціально-трудових відносин через формування відповідної нормативно-правової бази.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальний захист, правове забезпечення соціального захисту населення.

Соціальне забезпечення в Україні досі не відповідає міжнародним стандартам, що особливо небезпечно в умовах загальної фінансової нестабільності. Навіть визначені чинним законодавством державні соціальні гарантії не забезпечуються у повному обсязі. На фінансову складову соціального захисту населення негативно впливає недосконалість нормативно-правової бази. Саме тому дослідження рівня та якості нормативно-правового регламентування фінансового забезпечення соціального захисту населення в Україні є надзвичайно актуальним.

Питання соціального захисту населення, стану фінансування соціальної сфери та рівня забезпечення соціальних стандартів в Україні та в інших країнах висвітлювали В. Базилевич, В. Грушко, М. Гура, О. Макарова, В. Новіков, О. Пищуліна, В. Тропіна та інші науковці [1–7]. Незважаючи на фундаментальні дослідження, питання щодо правового регламентування фінансового забезпечення соціального захисту населення не втрачають своєї значущості.

Метою статті є розкриття ролі та особливостей нормативно-правового регламентування фінансового забезпечення соціального захисту населення в Україні та визначення напрямів його удоско-

налення у контексті національної інтеграції до світової економіки.

Нормативно-правова база з питань соціального захисту населення є складовою системи його фінансування, вона забезпечує єдність засад, підходів, норм і нормативів, а також визначає особливості функціонування як усієї системи соціального захисту населення в країні, так і окремих її складових. Закріплені нормами фінансового права соціально-економічні відносини між центральними та місцевими органами державної влади, суб'єктами господарювання, громадянами реалізуються з дотриманням принципу єдності при формуванні та використанні відповідних соціальних фондів фінансових ресурсів.

Усю нормативно-правову базу щодо регламентування фінансового забезпечення соціального захисту населення доцільно розглядати за групами.

По-перше, міжнародні нормативно-правові акти, що містять стандарти соціальних та економічних прав, поділяються на всесвітні (універсальні) й регіональні, зокрема європейські. Останні мають особливе значення для України з огляду на європейський стратегічний курс держави. Водночас у національному законодавстві потрібно спиратися на стандарти міжнародних установ, зокрема ООН і Міжнародної організації праці (МОП). До цієї групи нормативно-правових актів слід віднести Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Конвенцію МОП про соціальний захист (1952 р.), Європейську соціальну хартію (1961 р., переглянута у 1996 р.), Конвенцію МОП № 117 "Про основні цілі і нормативи соціальної політики" (1962 р.), інші документи, ратифіковані Україною, що визначають обов'язки держави у соціальній сфері. Конвенція МОП № 117 гарантує, що держава має вжити всіх заходів для забезпечення гідного рівня життя громадян, сприяти прогресу в таких галузях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих працівників та незалежних виробників, захист прав мігрантів, соціальне забезпечення тощо [8].

Інтеграція України до світової економіки, глобалізаційні процеси у світі та членство України в Раді Європи потребують адаптації національного законодавства до стандартів Європейського співтовариства, у тому числі з питань прав і свобод громадян, рівня їх життя. Україною ратифіковано близько 30 конвенцій Ради Європи. Ратифікація "Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод" та визнання Україною на своїй території юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, вимагає безпосереднього застосування Конвенції судами загальної юрисдикції та іншими суб'єктами в нашій державі. Ситуація щодо виконання в Україні Європейської соціальної

хартії залишається складною в частині її фактичної реалізації. Україна приєдналася до 27 статей та 74 пунктів "Хартії", але суттєвих змін щодо стану дотримання прав і свобод людини, досягнення європейських соціальних стандартів та якості життя поки не відбулось [9, с. 36].

По-друге, закони, що визначають сутність та види соціального захисту України. В Україні основні державні соціальні гарантії встановлюються законодавством з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. У Законі України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [10] визначено правові основи соціальної стандартизації. Розроблено "Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів" [11], що сприятиме визначенню механізму реалізації соціальних прав і державних соціальних гарантій, обґрунтуванню розмірів потреб у коштах Державного бюджету України для їхнього забезпечення.

Упродовж останніх років законодавчі акти, програми та інші нормативні документи, що визначають обсяги видатків державного і місцевих бюджетів, зокрема на соціальний захист, здебільшого приймалися без належного врахування можливостей економіки та населення щодо формування доходів бюджету. Це призвело до структурної розбалансованості державних фінансів, значних (прихованих і явних) дефіцитів державного бюджету. Розриви між потребами та реальними обсягами ресурсів бюджетів можуть бути подолані шляхом призупинення чинності окремих нормативно-правових актів, видатки на виконання яких у бюджетах не передбачені або передбачені не в повному обсязі. Це дозволить забезпечити необхідне фінансування першочергових соціальних програм і водночас запобігти зростанню такої заборгованості.

По-третє, нормативно-правова база України, що визначає державні соціальні пільги громадян і механізм їх забезпечення. Єдиного системного нормативно-правового акта, що регламентує надання державних соціальних пільг громадянам, в Україні немає. І це зумовлює певні труднощі.

До пільгових категорій громадян в Україні належать:

- ветерани війни (інваліди війни, учасники бойових дій, учасники війни) – особи, на яких поширюється Закон України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" [12], особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, вдови (вдівці) та батьки померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною;
- ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ, ветерани пожежної охорони, ветерани державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також вдови (вдівці) померлих ветеранів зазначених служб;
- звільнені зі служби за віком або за вислугою років військовослужбовці Служби безпеки України, працівники міліції,

особи начальницького складу податкової міліції, рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони;

- пенсіонери;
- діти (до досягнення повноліття) працівників міліції, осіб начальницького складу податкової міліції, рядового та начальницького складу кримінально-виконавчої системи, державної пожежної охорони, загиблих або померлих у зв'язку з виконанням службових обов'язків; непрацездатні члени сімей, які перебували на їхньому утриманні;
- звільнені з військової служби особи, які стали інвалідами під час проходження військової служби; батьки і члени сімей військовослужбовців, які загинули, померли або пропали безвісти під час проходження військової служби;
- батьки і члени сімей осіб рядового й начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку і захисту інформації України, які загинули (померли), пропали безвісти або стали інвалідами під час проходження служби;
- реабілітовані громадяни, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами;
- громадяни, що постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи, 1–2 категорії, дружини, чоловіки і діти померлих громадян, смерть яких пов'язана з чорнобильською катастрофою;
- діти війни та інші громадяни.

Пільги на житлово-комунальні послуги поширюються на членів сім'ї, які постійно проживають та зареєстровані разом із пільговиками.

До членів сім'ї пільговика належать:

- дружина (чоловік), їхні неповнолітні діти (до 18 років);
- особа, яка проживає разом з інвалідом війни 1 групи та доглядає за ним за умови, що інвалід війни не перебуває у шлюбі;
- непрацездатні батьки;
- неодружені повнолітні діти, які визнані інвалідами з дитинства 1 та 2 групи або інвалідами 1 групи;
- особи, які перебувають під опікою або піклуванням громадянина, що має право на пільги та проживає разом із ним.

Законами України гарантується соціальний захист визначених категорій громадян через надання пільг і державної соціальної підтримки. Однак система пільг показала себе неефективною щодо забезпечення соціального захисту. Саме тому у 2002 р. Уряд затвердив Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу, головним завданням якої задекларовано посилення адресності при наданні пільг шляхом їх упорядкування, налагодження чіткого обліку пільгових категорій

громадян та визначення реальних розмірів бюджетних видатків, що спрямовуються на соціальний захист, однак на сьогодні реалізація Стратегії заміни системи пільг адресною грошовою допомогою призупинена.

Отже, чинна на сьогодні система надання пільг характеризується низкою очевидних недоліків, зокрема:

- чинний порядок надання пільг сформовано безсистемно, без урахування особливостей економічних процесів у країні та її фінансових можливостей;
- надмірне розширення категорій громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою, знецінює саму ідею надання пільг ветеранам війни та праці, ліквідаторам наслідків Чорнобильської катастрофи та іншим категоріям населення;
- недосконале нормативно-правове забезпечення не сприяє вирішенню питань соціального захисту населення та узгодженню чинного законодавства з соціальних питань із нормами міжнародного права.

По-четверте, нормативно-правова база з питань соціального захисту сімей з дітьми. В Україні держава встановлює гарантований рівень матеріальної підтримки сімей із дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей. Держава щомісяця надає матеріальну підтримку понад 1.5 млн малозабезпеченим українським родинам, передбачену Законами України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" та "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям". Врегулювання механізму надання допомоги потребує забезпечення однозначності тлумачення термінів і понять, оскільки відсутність єдиного підходу ускладнює застосування законодавчих норм.

Прийняття рішення про надання підтримки певній сім'ї потребує не просто формального розгляду пакета документів, доданих до заяви, а ретельного вивчення конкретної ситуації, що склалась у кожній окремій сім'ї. У системі адресної допомоги важлива роль належить соціальному інспектору, адже саме він під час обстеження визначає ступінь нужденності сім'ї та необхідність надання їй державної соціальної допомоги. Запровадження інституту соціальних інспекторів сприятиме поглибленню адресності державної допомоги, зменшенню небезпеки шахрайства чи помилок внаслідок подання громадянами неповної або недостовірної інформації про свої доходи та майновий стан.

Взагалі посилення ролі органів праці та соціального забезпечення можна вважати удосконаленням організаційної складової системи державного фінансування соціального захисту населення. Із 1 січня

2002 р. всі види державної допомоги сім'ям з дітьми для осіб, не застрахованих у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, призначають і виплачують органи праці та соціального захисту населення за місцем проживання батьків (усиновителів, опікунів, піклувальників). Цей порядок стосується й допомоги на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, призначення яким раніше робили управління освіти.

По-н'яте, нормативно-правова база з питань соціального захисту інвалідів. Соціальні та фінансові відносини між суспільством, державою та інвалідами регулюються кількома нормативно-правовими актами. У Законах України "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" та "Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам" визначені розміри державної соціальної допомоги, строки її виплати, порядок звернення за її призначенням, джерела покриття витрат на виплату допомоги. Фактично розмір державної допомоги інвалідам встановлюється, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Прожитковий мінімум не гарантується всім категоріям громадян, а розглядається як соціальний орієнтир. Крім того, структура потреб населення періодично змінюється, що вимагає регулярного перегляду прожиткового мінімуму із урахуванням реальних змін та забезпечення відтворення робочої сили. У нашій державі прожитковий мінімум законодавчо визначений базовим соціальним стандартом, однак це суперечить самому поняттю стандарт, оскільки мінімальні набори послуг ніколи не можуть бути стандартом. Мінімум не може задовольнити "основні соціальні та культурні потреби особистості". Тому варто використовувати "прожитковий мінімум" лише як соціальний показник.

В Україні одна із найнижчих у Європі вартість робочої сили, яка вимірюється зарплатою. Середня зарплата в Україні покриває лише 30 % реальної вартості робочої сили. Тому продовжує зберігатися розрив між величиною прожиткового мінімуму і розмірами мінімальної зарплати та пенсій. Отже, потрібно поступово змінювати структуру прожиткового мінімуму з урахуванням реальних змін у країні та світових стандартів.

Досягнення соціальної злагоди та отримання додаткових джерел фінансування соціальних витрат можливе за умови соціального партнерства. В узагальненому розумінні предметом соціального партнерства може бути будь-яке питання соціально-економічного змісту в суспільному житті, щодо якого соціальні партнери вважають за потрібне досягти згоди.

Міжнародною організацією праці вироблено принципи, які складають основу концепції соціально-трудового партнерства на будь-якому рівні:

- загальний і міцний мир може бути встановлений на основі соціальної справедливості;
- ненадання в якій-небудь країні працівникам нормальних умов праці є перешкодою для інших країн, що бажають поліпшити становище трудящих;
- свобода слова і свобода об'єднань є необхідними умовами постійного прогресу;
- злиденність у будь-якому місці є загрозою для загального добробуту;
- усі люди, незалежно від раси, віри, статі, мають право на матеріальний добробут і духовний розвиток в умовах свободи і гідності, сталості в економіці і рівних можливостей;
- повна зайнятість і зростання життєвого рівня [13, с. 256].

В Україні існують окремі форми соціального партнерства: колективні договори, виробничі наради, ради трудових колективів. Однак ринкові відносини вимагають створення нового правового механізму регулювання колективних відносин у суспільстві. Якщо на рівні підприємства колективна співпраця між соціальними партнерами врегульована певним чином, то на регіональному, галузевому, національному рівнях необхідно встановлювати цілком нову для нашої держави модель співпраці.

Із 1996 р у Верховній Раді України знаходиться на розгляді проект Закону "Про соціальне партнерство". У пояснювальній записці до нього зазначено, що система соціального партнерства почала формуватися в Україні в ході проведення економічних реформ; було розроблено окремі організаційно-правові й науково-методичні засади її функціонування, введено у дію механізм колективно-договірного регулювання соціально-трудова відносин на всіх рівнях. Однак подальший розвиток соціального партнерства як ефективного механізму регулювання соціально-трудова відносин стримується через відсутність повноцінної системи відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів, повільного формування організаційних структур роботодавців, слабкого розвитку системи колективно-договірного регулювання соціально-трудова відносин в організаціях недержавних форм власності, формального відношення до колективних договорів, що укладаються на підприємствах, в установах і організаціях, різкого зниження мотивації до продуктивної праці.

Таким чином, можна зробити висновок, що відносини у сфері соціального партнерства фактично регулюються за допомогою безлічі

суперечливих підзаконних нормативно-правових актів. Розпорошеність нормативно-правової бази з питань фінансового забезпечення соціального захисту можна вирішити прийняттям документа, який би відобразив соціальні інтереси, врегулював суспільні відносини у сфері соціального партнерства, гарантував права і свободи громадян, сприяв утвердженню високого рівня соціального захисту населення в нашій країні. Таким нормативно-правовим актом може стати Соціальний кодекс, в якому варто визначити також порядок застосування державних соціальних стандартів і нормативів. Це дозволить також вирішити проблеми та неузгодженості нормативно-правового регламентування фінансового забезпечення соціального захисту населення в умовах посткризової економіки України. Побудова стійкої системи соціального захисту передбачає поєднання стабільності, економічного зростання, жорсткої дисципліни відрахувань, соціального партнерства, державних і приватних форм соціального захисту та інтеграції завдань соціальної політики в макроекономічну стратегію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Базилевич В. Д.* Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик ; [за заг. ред. В. Д. Базилевича]. — К. : Атіка, 2002. — 368 с.
2. *Грушко В. І.* Пенсійна система України : навч. посіб. / В. І. Грушко. — К. : Кондор, 2006. — 336 с.
3. *Гура М.* Пенсійна реформа: Виклик для України / М. Гура ; [за ред. М. Свенчіцькі, І. Чапко, А. Єрмошенко]. — К. : Аналіт.-дорад. центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008. — 68 с.
4. *Макарова О. В.* Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки : монографія / О. В. Макарова. — К. : Ліра, 2004. — 328 с.
5. *Новіков В. М.* Соціальні трансформації: міжнародний і вітчизняний досвід : монографія / В. М. Новіков, Н. П. Сітнікова, Л. А. Мусіна, В. В. Семенов ; [за ред. В. М. Новікова]. — К. : НАН України : Ін-т економіки НАНУ, 2003. — 253 с.
6. *Пищуліна О.* Щодо зміни методології розрахунку прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту / О. Пищуліна [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/March08/06.htm>.
7. *Тропіна В. Б.* Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства : монографія / В. Б. Тропіна ; НДФІ. — К., 2008. — 368 с.
8. *Відділ економічної та соціальної стратегії.* Щодо стратегічних засад формування ефективної моделі соціальної політики в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/monitor/monitor_5/form_model.htm.
9. *Василенко П.* Як виконується Європейська соціальна хартія (переглянута) / П. Василенко // Соціальна політика. — 2008. — № 8. — С. 36–37.

10. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії* : Закон України № 2017-III від 5 жовт. 2000 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.
11. *Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів* : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України № 293 від 17 черв. 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.nau.ua>.
12. *Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту* : Закон України № 3551-XII від 22 жовт. 1993 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.nau.ua>.
13. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудова відносина : підручник / О. А. Грішнова. — К. : Знання, 2006. — 559 с.

Флорескул Н. Правовое регламентирование финансового обеспечения социальной защиты населения. Рассмотрена нормативно-правовая база государственного финансирования социальной защиты в Украине в контексте формирования социально ориентированной экономики. Предложена модель развития социального партнерства как эффективного механизма регулирования социально-трудовых отношений посредством формирования соответствующей нормативно-правовой базы.

Floreskul N. Legal regulation of the financial support for social protection of population. The regulatory and legal basis of state financing of social protection in Ukraine in the context of developing a socially oriented economy is considered. A model of social partnership as an effective mechanism for regulating social and labor relations by development of an appropriate regulatory framework is offered.