

*С.В.Лук'яненко,
здобувач Східноукраїнського
національного університету імені Володимира Даля*

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

В статті досліджено побудову системи соціального забезпечення; охарактеризовано основні напрямки правового регулювання соціального забезпечення працівників правоохоронних органів, що потребують реформування; визначено проблеми правового регулювання соціального забезпечення та сформульовано пропозиції щодо можливих шляхів вирішення таких проблем.

Ключові слова: правове регулювання, система соціального забезпечення, проблеми, перспективи, реформування, правоохоронні органи.

Одним з основних напрямків державної політики України, спрямованої на створення соціальної держави, є забезпечення соціального добробуту населення. Проте, не зважаючи на існування в Україні досить розгалуженої системи соціального забезпечення, відсутній належний механізм забезпечення цієї системи в дії. Однак, система соціального забезпечення й досі залишається незбалансованою, хаотичною та економічно неспроможною.

Проблемні питання щодо вдосконалення правового регулювання були предметом дослідження таких вчених як Н.Б. Болотіна, В. Я. Бурак, Т. Герасимів, В. П. Горин, М. Кравченко, О. П. Крентовська, А. Маршалл, І. М. Новак, Є. Пітровський, П. Д. Пилипенко, С. М. Синчук, Г. Филюк, М. М. Шуміло та інших. Проте й досі, питання вдосконалення правового регулювання залишається найактуальнішим з усіх питань системи соціального забезпечення, оскільки державна політика спрямована на реформування в соціальній сфері не носить глибинного, суттєвого характеру.

Метою цієї статті є визначення перспектив удосконалення правового регулювання соціального забезпечення працівників правоохоронних органів. Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання: дослідити побудову системи соціального забезпечення; охарактеризувати основні напрямки правового регулювання соціального забезпечення працівників правоохоронних органів, що потребують реформування; визначити проблеми правового регулювання соціального забезпечення відповідно до напрямків та сформулювати пропозиції щодо можливих шляхів вирішення таких проблем.

Завдання соціальної політики спрямовані на упорядкування та систематизацію соціального забезпечення, що можливі лише в разі суттєвої зміни самого кореню системи соціального забезпечення. Для визначення напря-

мків та перспектив реформування системи соціального забезпечення, слід дослідити основну схему побудови соціального захисту в державі.

Соціальна політика СРСР була побудована на концепції соціальної аліментарності, яка, як зазначає П.Д. Пилипенко, базувалася на тому, що соціально-забезпечувальні відносини мали аліментарний характер, тобто матеріальне забезпечення та послуги за рахунок державних позабюджетних фондів соціального призначення, державного чи місцевих бюджетів здійснювалися безоплатно та поза зв'язком з трудовою діяльністю чи сплатою страхових внесків, без еквівалентно, але з урахуванням трудового (страхового) стажу, чи частково нееквівалентно, як правило, на не договірній основі [1, с. 18].

Внаслідок відсутності великих розбіжностей між доходами населення, а також напрямку політики держави на опікунське забезпечення соціальних потреб за рахунок держави, із урахуванням повного володіння та контролю держави за всіма сферами суспільного, соціального та економічного життя, зазначена система забезпечувала соціальні потреби населення в мінімальному або середньому розмірі. Функціонування такої системи по суті не потребувала компенсацій державою соціальних благ, що надавалися населенню, оскільки економіка повністю носила адміністративний характер, а існуючі суб'єкти господарювання перебували у державній власності. Тому фактично така компенсація здійснювалась за принципом «з карману в карман», або зовсім не була доцільною. Соціальні та матеріальні блага створювались за замовленням держави на державних підприємствах для забезпечення державної соціальної політики.

З переходом України до побудови ринкової системи економіки, появою приватного підприємництва, приватизації основних виробничих комплексів держави, характер економічного забезпечення системи соціального захисту змінився. Якщо раніше суб'єкт, що надає соціальні пільги, гарантії та допомоги, фактично співпадав із суб'єктом, який компенсує надані пільги в особі держави, то за ринкової системи економіки зазначені суб'єкти є зовсім різними суб'єктами господарювання. Тобто держава має компенсувати суб'єктам господарювання витрати за надані відповідно до законодавства соціальні пільги, допомоги тощо, при цьому така компенсація не здійснюється в рамках однієї системи розподілу та перерозподілу коштів, що належать одному суб'єкту.

Зазначені зміни досить суттєво вплинули на економічну забезпеченість системи соціального захисту, що й досі побудована на старих засадах, оскільки у зв'язку із виникненням господарюючих суб'єктів інших форм власності грошові кошти, які держава відповідно до законодавства має компенсувати таким суб'єктам за надання ними соціальних послуг, пільг, благ, тощо, виходять з-під її відомства та розпорядження, тобто виходять з налагодженої замкненої системи, в рамках якої вони оббігали протягом минулих десятиріч.

В кінцевому рахунку такі передумови зводять економіку держави в глухий кут, оскільки не досить стала в нових умовах економіка України не

спроможна забезпечити всі ті соціальні гарантії, які були встановлені на радянських часах, або навіть вже в незалежній Україні, але на радянських засадах. Тому заходи так званого «косметичного» реформування застарілої системи соціального забезпечення українського населення, носять лише характер показової діяльності та тимчасової відстрочки соціальних кризових та економічних явищ в країні.

На сьогодні існує нагальна необхідність реформування правового регулювання соціальної сфери. Зазначене реформування правового регулювання соціального забезпечення має відбуватися в двох напрямках: 1) докорінне реформування змісту та побудови системи соціального забезпечення; 2) систематизація та кодифікація законодавства про соціальне забезпечення.

Для з'ясування перспектив вдосконалення правового регулювання системи соціального забезпечення працівників правоохоронних органів слід дослідити проблеми, що існують у визначених вище двох напрямках як для соціального забезпечення правоохоронців, так і всієї системи в цілому.

Застарілість самої системи соціального забезпечення України, її механізму та принципів побудови, а також несумісність її із ринковою економікою є основною проблемою в соціально-економічній сфері країни, зростання якої наближається до кризової точки. В рамках зазначеної проблематики, існує досить велика кількість проблем, які в своїй сукупності обумовлюють критичне становище системи соціального забезпечення в цілому. До таких проблем зокрема можна віднести: 1) застарілість та невідповідність реальним соціальним потребам суспільства соціальних стандартів та нормативів; 2) занадто велика кількість пільг, допомог та соціальних гарантій, які досить часто не є обґрунтованими; 3) відсутність адресного спрямування соціального забезпечення та його персоніфікації; 4) відсторонена участь та відсутність активної позиції громадян в соціальному забезпеченні; 5) неконтрольоване витрачання бюджетних коштів, спрямованих на соціальне забезпечення; 6) наявність видів соціального забезпечення, що надається незалежно від рівня доходу; 7) незацікавленість працівників соціальної сфери в прозорості надання соціального забезпечення; 8) відсутність реальної відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства про соціальне забезпечення.

Базовим соціальним стандартом в Україні є прожитковий мінімум, встановлений законом [2, ст. 6]. Прожитковий мінімум - вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [2, ст. 1]. Проте, не зважаючи на задекларовані принципи формування набору прожиткового мінімуму, розмір прожиткового мінімуму не здатен задовольнити усі потреби особи, які визначені в цих принципах.

Величина прожиткового мінімуму використовується в соціальній політиці для визначення мінімальних розмірів заробітної плати, пенсії за віком, неоподаткованого доходу громадян, допомоги та інших соціальних гарантій. Од-

нак, оскільки, вартість прожиткового мінімуму визначається виходячи з мінімального споживчого бюджету, вона досить сильно різниться з розміром реальних сучасних потреб населення. Зниження вартості споживчого кошику товарів безумовно тягне за собою зниження розмірів мінімальної заробітної плати, пенсії тощо, що має наслідком низький рівень добробуту населення із урахуванням того, що досить велика кількість працездатних громадян, а також осіб, що мають право на соціальне забезпечення отримують дохід в розмірі мінімальних встановлених гарантій. В зв'язку з цим їх дохід є нижчим за реальну вартість потреб в суспільстві.

Така проблема досить нагальна для державних структур, в тому числі для працівників правоохоронних органів, посадові оклади рядових співробітників яких встановлюються на рівні мінімальної заробітної плати. Престижність служби у правоохоронних органах має обумовлюватись важливістю покладених на правоохоронця функцій для суспільства, а заохочувальним елементом до сумлінного виконання обов'язків має слугувати високий рівень достатку. Відсутність такого достатку принижує авторитет органів та підвищує недовіру до їх діяльності та держави в цілому.

Наступною проблемою є занадто велика кількість пільг, допомог та соціальних гарантій, які досить часто не є обґрунтованими. Проте, таку велику кількість пільг нереально забезпечити, навіть якщо на її фінансування спрямувати всі кошти, що є в бюджеті. Більш того, жодна з розвинених країн Європи не зможе профінансувати такий обсяг соціального забезпечення. Занадто широкий обсяг сфери соціального забезпечення має досить велику кількість негативних наслідків для держави і суспільства. По-перше, державний бюджет постійно обтяжений вливаннями в соціальну сферу, по-друге, неможливість нормального розвитку економіки через великі внески та податки до державного бюджету та відповідних фондів для забезпечення соціальної політики держави.

Працівники правоохоронних органів, як суб'єкти права на соціальне забезпечення, мають право на отримання досить великої кількості пільг, допомог та привілеїв, що встановлюються законодавством. Водночас значна їх кількість фактично не надається через відсутність фінансування або корупцію, або навіть ними не використовується. Слід зазначити, що досить важливим є наголошення на необхідності пільг для працівників правоохоронних органів, які безпосередньо займаються правоохоронною діяльністю із виключенням з цього кола керівних посад, оскільки саме така категорія працівників правоохоронних органів отримує значну кількість пільг, привілеїв та допомог. В той час рядові службовці, які безпосередньо беруть участь у забезпеченні правової охорони в державі: участі у слідчих діях, роботі з суспільно небезпечними особами, тощо - та фактично здійснюють діяльність, яка характеризується великими навантаженнями та ненормованою тривалістю робочого часу, а іноді й ризиком життям та здоров'ям, залишаються поза таким соціальним забезпеченням внаслідок недостатності його фінансування після отримання його керівництвом.

Серед проблем системи соціального забезпечення в наукових та політичних кругах вже тривалий час обговорюється проблема відсутності адресного спрямування соціального забезпечення. Для української системи соціального забезпечення до зазначеної проблеми слід додати ще й відсутність його індивідуалізації шляхом персоніфікації соціального страхування. Особа, що офіційно працює та є платником страхових внесків відповідно до законодавства України протягом тривалого часу, який вимірюється роками стажу, сплачує до цільових державних фондів чималі суми. Система соціального забезпечення в Україні побудована на принципі кредитування – тобто держава займає в працездатних осіб грошові кошти, які сплачені ними до державних фондів для забезпечення майбутніх ризиків чи непрацездатності, з метою надання соціальних виплат (пенсій, соціальних допомог та пільг тощо) для осіб, які потребують соціального забезпечення. При цьому не гарантуючи працездатним особам, які сплачують значні суми внесків, отримання соціального забезпечення в майбутньому в достатніх розмірах, пропорційно їх внескам, як і взагалі не гарантує соціальне забезпечення в майбутньому. Таке гарантування задеклароване державою, проте фактично економічно не є підкріпленим, та спирається на сподівання про можливу сумлінну сплату підприємствами та громадянами страхових внесків і в майбутньому, що забезпечить фінансування соціального захисту нині працюючих осіб. Проте тенденції збільшення розмірів внесків, поряд із несуттєвим збільшенням мінімальних розмірів оплати праці, пенсій тощо, вже сьогодні сприяє прагненню молодих працездатних осіб до забезпечення свого гідного існування шляхом працевлаштування неофіційним способом, проте із достатнім рівнем заробітної плати, а отже відповідно байдуже ставлення таких осіб до системи соціального страхування та прагнення роботодавців, що приймають на роботу працівників без офіційного працевлаштування, обійти обов'язок сплати страхових внесків за працюючих осіб. Тому за наявності подальшої політики держави у напрямку загладжування проблем соціальної системи, тенденція байдужості та відстороненості від соціального страхування може набути досить всеохоплюючого поширення, внаслідок чого, працездатне населення, яке сплачує страхові внески для свого майбутнього забезпечення, в майбутньому залишиться без такого забезпечення.

Відсутність персоніфікованого обліку соціального страхування із обліком у відповідних документах та на відповідних особових рахунках у відповідних фондах розмірів та кількості виплат, сплачених працездатними особами, виключають справедливий розподіл та адресність надання соціальних виплат в подальшому відповідно до сум, накопичених шляхом сплати соціальних внесків особою до відповідних фондів. Такий спосіб соціального страхування та соціального захисту сприятиме реальному зростанню окладів правоохоронців, а також сприятиме можливості реального адресного соціального забезпечення правоохоронців, в рамках якого до мінімуму зводиться нелегальні маніпуляції із соціальними виплатами. Кожен з

працівників правоохоронного органу отримає змогу реалізувати своє право на соціальне забезпечення, передбачене законодавством.

З попередньою проблемою досить тісно пов'язана проблема відстороненої участі та відсутності активної позиції громадян в соціальному забезпеченні. Сутність цієї проблеми зводиться до того, що на сучасному етапі внаслідок існуючої системи та старого менталітету, якому властива звичка покладатись на підтримку держави, громадяни особисто не зацікавлені в участі у системі соціального страхування. Як вже зазначалось, досить велика кількість осіб прагнуть отримати прибуток без офіційного працевлаштування, а отже без обов'язкової сплати страхових внесків. Така позиція населення країни обумовлена низьким офіційним рівнем доходу населення, яке сприймає зазначені виплати як тягар, як частину свого заробленого сумлінною працею прибутку, який держава накопичує із нібито обіцянкою повернення колись в майбутньому. Наявність такого ставлення населення до системи соціального страхування свідчить про недовіру державі, а також невпевненість у спроможності економіки країни.

Іншою проблемою, що потребує істотної уваги, є неконтрольоване витрачання бюджетних коштів, спрямованих на соціальне забезпечення. Відсутність адресності, персоніфікації, а також занадто широка сфера соціального забезпечення обумовлює виділення державою досить великих розмірів фінансування. Фактично, правильність розподілу виділених з державного бюджету коштів стає неможливим, оскільки існує досить велика кількість пільг та привілеїв, що задекларовані державою. При цьому внаслідок відсутності правильної системи розподілу соціального забезпечення в залежності від соціального становища та реально існуючих потреб, значна частина державного фінансування соціальної сфери йде на покриття величезних розмірів пільг та допомог осіб з досить великим соціальним достатком. Так існує, наприклад, величезна кількість допомог, яка встановлюється пропорційно розміру посадового окладу або заробітної плати, або в розмірі, що їм дорівнює. В таких умовах нібито легального, проте не співрозмірного, розподілу між різними верствами населення неможливим стає контроль витрачання та справедливого розподілу коштів, оскільки категорія населення, із великими рівнями достатку, яка складає – 5-9 відсотків населення, фактично споживає в якості соціального забезпечення майже дві третини державного фінансування соціальної сфери, залишаючи основному населенню із низьким рівнем доходу лише третину.

Проблема наявності видів соціального забезпечення, що надається незалежно від рівня доходу, є однією з найістотніших проблем соціального забезпечення.

Надання пільг та привілеїв громадянам незалежно від отриманих доходів значно порушує принцип соціальної справедливості в суспільстві, нівелує соціальний захист тих осіб, які дійсно його потребують, та свідчить про неефективність та нераціональне використання державних коштів, породжує зловживання, створює соціальну нестабільність та напруження в суспільстві, стає об'єктом політичних маніпуляцій перед черговими вибо-

рами, зазначає М. Кравченко [3]. Зазначена проблема знову ж таки актуальна для працівників правоохоронних органів, внаслідок великих навантажень та великої кількості службовців, що проходять службу у правоохоронних органах, фінансування соціального забезпечення правоохоронців здійснюється в досить невеликих розмірах.

Не менш важливими проблемами системи соціального забезпечення є незацікавленість працівників соціальної сфери в прозорості надання соціального забезпечення та відсутність реальної відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства про соціальне забезпечення. Зазначені проблеми є наслідками низької професійної свідомості та поширення маніпуляцій в сфері надання соціальних привілеїв. В той же час таке витрачання державних коштів на незаконно призначене соціальне забезпечення унеможливує отримання зазначеного забезпечення особами, які дійсно його потребують, незважаючи на велику кількість норм, що передбачають різні види юридичної відповідальності. Проте внаслідок поширення корупції в державних органах така відповідальність фактично не застосовується до правопорушників.

Подальше ігнорування необхідності зміни основ побудови системи соціального забезпечення є пагубним як для економіки, так і для країни в цілому. Тому, звертаючись до досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, доцільним є запозичення європейського принципу побудови системи соціального забезпечення з урахуванням певних особливостей. За базову модель побудови системи соціального забезпечення можна взяти систему, що базується на принципі максимального забезпечення оплати праці, на якому ґрунтується все основне соціальне забезпечення.

Наявність контролю має адміністративно забезпечуватись підвищеною відповідальністю посадових осіб, що надають соціальне забезпечення, в тому числі встановленою законодавчо матеріальною відповідальністю за нецільове використання бюджетних коштів шляхом надання незаконних допомог, пільг, привілеїв тощо. Зазначений підхід до відповідальності таких осіб забезпечить більшу зацікавленість посадових осіб в легальності та прозорості надання соціального забезпечення та зменшить зловживання в цій сфері. Крім того, наявність підвищеного контролю за правомірністю надання пільг, а також встановлення контролю за усуненням соціальних ризиків та їх наслідків, сприятиме підвищенню працездатності населення та прагненню отриманню прибутку саме шляхом використання праці.

Наступним чином дослідимо проблематику та заходи щодо вдосконалення правового регулювання. Розкиданість та хаотичність прийняття норм, що регулюють соціальне забезпечення правоохоронців, обумовлена закріпленням їх в законодавчих актах, які регулюють діяльність того або іншого правоохоронного органу, внаслідок існування досить великої кількості правоохоронних органів, діяльність кожного з яких регулюється окремим законом. Можна виділити наступні проблеми реформування законодавства про соціальне забезпечення: 1) проблема колізій норм права що регулюють соціальне забезпечення; 2) проблема систематизації та уні-

фікації законодавства; 3) проблема невідповідності багатьох норм законодавства загальноприйнятим світовим нормативно-правовим актам; 4) неоднозначність та неоднаковість викладення норм права.

Перша проблема обумовлена хаотичним прийняттям та закріпленням норм соціального законодавства, внаслідок якого норми дублюються в різних законодавчих актах. При цьому викладення таких норм досить часто різняться між собою. Такий спосіб викладення породжує колізії між здавалось би однією й тією ж нормою права.

Важливість систематизації та кодифікації законодавства є безумовною та актуальною на сучасному етапі реформування системи соціального забезпечення в країні. Прийняття єдиного закону, яким буде впорядковано та врегульовано нормативно-правову основу соціального захисту, виключить колізії та суперечки в правовому регулюванні, а також надасть змогу зібрати до єдиного законодавчого акту усі існуючі спеціальні види соціального забезпечення, в тому числі відповідно до категорій громадян, що мають право на спеціальне соціальне забезпечення.

Наступною проблемою є невідповідність норм чинного законодавства загально прийнятим у світі нормам соціального забезпечення та соціального захисту. Не вирішення зазначеної проблеми обумовлює неможливість ратифікації відповідних міжнародних нормативних актів, якими в світі гарантується достатній гідний рівень соціального забезпечення та соціального захисту. До таких міжнародних документів, зокрема, відносяться Конвенція МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення». Ратифікація зазначеної Конвенції та приєднання до ряду інших нормативно-правових актів Україною сприятиме покращенню рівня життя та підвищенню розмірів соціального забезпечення.

Проблема неоднозначності та неоднаковості викладення та тлумачення норм, що регулюють соціальне забезпечення, має не менш негативний вплив на реалізацію соціальних прав громадян, оскільки внаслідок такого викладення виникає можливість двозначного тлумачення, чим порушуються права громадян.

Таким чином, в рамках вирішення зазначених проблем, доцільним вважаємо проведення аналізу чинного законодавства в соціальній сфері та соціальних норм, що містяться в інших законодавчих актах з метою визначення обґрунтованості існування усіх видів соціального забезпечення та прийняття рішення щодо скасування певних його видів, а також заміну його відповідним підвищенням оплати праці, пенсійних виплат та допомог.

Наступним кроком є систематизація законодавства за двома основними критеріями: критерієм виду соціального забезпечення та критерієм категорії осіб, що мають право соціальне забезпечення. В якості результату такої систематизації пропонується прийняття єдиного Соціального кодексу України, який буде включати норми права, що регулюють усі види соціального забезпечення. Стосовно працівників правоохоронних органів, пропонуємо, по-перше, переглянути поняття «працівник правоохоронних органів»; по-друге, закріпити в структурі Соціального кодексу відповідні

глави, що передбачають відповідні види соціального забезпечення зазначеної категорії осіб.

Література:

1. Право соціального забезпечення: [Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук та ін.]; за ред. П. Д. Пилипенка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 496 с.
2. Про державні стандарти та державні гарантії: Закон від 05.10.2000 № 2017-III //Відомості Верховної Ради України. – 2000. – N 48. – ст.409
3. Кравченко М. Основні підходи до реформування системи пільг в Україні / Мілена Кравченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3(6)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10kmvspu.pdf

Лукьяненко С.В. Перспективи удосконалення правового регулювання соціального обслуговування працівників правоохоронних органів. – Стаття.

В статті досліджено побудову системи соціального обслуговування; охарактеризовані основні напрями правового регулювання соціального обслуговування працівників правоохоронних органів, необхідні в реформуванні, визначені проблеми правового регулювання соціального обслуговування в відповідності з напрямками і сформульовані пропозиції щодо можливих шляхів вирішення таких проблем.

Ключові слова: правове регулювання, система соціального обслуговування, проблеми, перспективи, реформування, правоохоронні органи.

Lukyanenko S.V. Prospects for improvement of legal regulation of social security law enforcement officers. - Article.

The paper studied the construction of the social security system, describes the main areas of legal regulation of social security law enforcement officials, that need of reform identified problems of legal regulation of social security in accordance with the guidelines and proposals for possible solutions to these problems.

Keywords: legal regulation, social security, problems, perspectives, reform the police.