

УДК 342.72/.73
DOI <https://doi.org/10.15421/392160>

Кадикало О. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та соціального забезпечення
Університету банківської справи

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОКРЕМИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF SOCIAL PROTECTION OF CERTAIN LAYERS OF THE POPULATION IN UKRAINE

Розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення соціального захисту громадян пенсійного віку та дітей. Законодавче забезпечення суспільних відносин у сфері пенсійного забезпечення та соціального забезпечення дітей характеризується суттєвою розгалуженістю. Проаналізовано нормативне забезпечення системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення, що перебуває на стадії запровадження. Акцентовано, що законодавче закріплення зазначеної системи на сьогодні проходить розгляд у Верховній Раді України. Наголошено, що функціонування системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення надасть можливість громадянам України отримувати після досягнення пенсійного віку додаткові пенсійні виплати за рахунок внесків до накопичувальної пенсійної системи. Накопичення кожної особи підлягають обліку на індивідуальному накопичувальному пенсійному рахунку такої особи та можуть бути успадковані. Зазначений підхід поступово приводитиме до підвищення рівня соціального захисту людей пенсійного віку, залучення потужного внутрішнього довгострокового інвестиційного ресурсу, що сприятиме збільшенню інвестицій у національну економіку.

Наголошено на суттєвій проблемі, що ускладнює вдосконалення нормативно-правового забезпечення соціального захисту дітей, зокрема, відсутність у законодавчій базі чіткого визначення мети соціального захисту дитинства, що дало б можливість організаціям та установам на місцях, а також органам виконавчої влади розширювати коло завдань та вирішувати проблеми загальносоціального рівня без виділення окремого так званого «дитячого аспекту». Іншою проблемою визначено те, що окремі гарантії соціального захисту, передбачені законодавством, носять суто декларативний характер, оскільки відсутня практика їх застосування. Підтримано позицію, що нормативно-правове регулювання соціального захисту окремих верств населення в Україні характеризується дуалізмом – спостерігається співіснування радянського (соціальне забезпечення, пільги, соціальні та компенсаційні виплати) і новітнього європейського підходу (соціальні послуги, соціальна робота, житлові субсидії).

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, нормативно-правове забезпечення, пенсії, соціальний захист дітей, соціальний захист пенсіонерів, пенсійне забезпечення.

Peculiarities of normative-legal provision of social protection of citizens of retirement age and children were considered. Legislative provision of public relations in the field of pensions and social security of children is characterized by significant diversification. The normative provision of the system of compulsory accumulative pension provision, which is being implemented, was analyzed. It was emphasized that the legislative consolidation of this system is currently being considered by the Verkhovna Rada of Ukraine. It was emphasized that the functioning of the system of compulsory accumulative pension provision will enable citizens of Ukraine to receive additional pension benefits after reaching the retirement age through contributions to the accumulative pension system. The savings of each person are subject to accounting on the individual accumulative pension account of such person and can be inherited. This approach will gradually lead to an increase in the level of social protection of people of retirement age, attracting a strong domestic long-term investment resource, which will increase investment in the national economy.

It was emphasized that a significant problem complicates the improvement of legal support for social protection of children, in particular, that the legislation does not clearly define the purpose of social protection of children, which would allow organizations and institutions on the ground, as well as executive authorities to expand to solve problems of the general social level without allocating separate, so to speak, "children's aspect". Another problem is that some guarantees of social protection provided by law are purely declarative, as there is no practice of their application. The position was supported that the legal regulation of social protection of certain segments of the population in Ukraine is characterized by dualism - there is a coexistence of Soviet (social security, benefits, social and compensation benefits) and the latest European approach (social services, social work, housing subsidies).

Key words: social protection, social security, normative-legal provision, pensions, social protection of children, social protection of pensioners, pension provision.

Реформування всієї системи економічних відносин, соціальні перетворення та трансформаційні зрушення, що відбуваються в Україні, надають особливої актуальності побудові дієвої правової основи забезпечення соціального захисту окремих категорій населення в нашій державі. Недаремно у статті 1 Основного Закону Україна проголошена, з-поміж іншого, соціальною, правовою державою. Саме належне забезпечення соціальних гарантій є сьогодні одним із пріоритетних завдань, що постають перед чинною владою. Розстановка таких акцентів у державотворенні сприятиме стабілізації ситуації в суспільстві та налагодженню ефективного діалогу влади з населенням. На сьогодні найбільш незахищеними категоріями є особи пенсійного віку та діти, зокрема, з певними розладами здоров'я. Тому особливості нормативно-правового забезпечення їхнього соціального захисту потребує ретельного вивчення та вдосконалення.

Окремі аспекти проблематики забезпечення соціального захисту населення в Україні висвітлювали у своїх працях В. Бакиров, Н. Борецька, П. Бригадін, Л. Горієва, І. Даниленко, Ю. Качуренко, К. Кизилова, І. Кузина, О. Куценко, О. Лихошва, Н. Рак, П. Ситник, В. Скуратівський, Д. Тарасенко, В. Трощинський, А. Чечель тощо. Проте особливості нормативно-правового забезпечення соціального захисту окремих верств населення потребують більш ретельного дослідження.

Сьогодні можна виділити два найважливіших пріоритети економічної політики держави: розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні, що є одним з видів соціального забезпечення непрацездатних громадян в Україні, а також підтримка дітей як майбутнього України. Особливістю забезпечення осіб пенсійного віку та дітей є те, що їх рівень безпосередньо залежить не лише від розвитку економіки країни, але й від тенденцій, що спостерігаються у політиці в певний період. Також не останню роль у цьому відіграє благополуччя працездатного населення та ефективність його нормативно-правових засад.

Чинні нормативно-правові акти, що врегулюють суспільні відносини у сфері пенсійного забезпечення та соціального забезпечення дітей, досить розгалужені – від Основного Закону та міжнародних договорів до підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, у ст. 46 Кон-

ституції України встановлено, що пенсії мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. А ст. 92 Конституції України закріплює, що форми і види пенсійного забезпечення встановлюються виключно Законами України. Так само в Основному Законі є норма, присвячена соціальному захисту дітей, зокрема, у ст. 52 Конституції України гарантовано, що на державу покладається утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. При цьому держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

Сьогодні Україна робить суттєві кроки у напрямку визнання її повноправним членом європейського співтовариства, у тому числі й щодо гарантування належного рівня соціального захисту населенню держави.

Зокрема, була ратифікована низка міжнародних нормативно-правових документів, які забезпечують соціальний захист окремих верств населення, зокрема, дітей, а саме:

– Конвенція про права дитини [1], якою проголошено, що держави-учасниці надають батькам і законним опікунам належну допомогу у виконанні ними своїх обов'язків з виховання дітей та забезпечують розвиток мережі дитячих установ;

– Європейська конвенція про здійснення прав дітей [2], де анонсовано підтримку прав дітей, надання їм процесуальних прав тощо;

– Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства [3], що визначає загальні підходи до запобігання сексуальній експлуатації та сексуальному насильству стосовно дітей і боротьби з цими явищами, захисту прав дітей, які стали жертвами сексуальної експлуатації та сексуального насильства, сприяння національному та міжнародному співробітництву в боротьбі із сексуальною експлуатацією та сексуальним насильством стосовно дітей.

Наведений перелік міжнародних нормативно-правових актів не вичерпний. Водночас, на відміну від питань соціальних гарантій дітей, питання призначення та виплати пенсій закріплені в окремих міжнародних договорах (угодах), зокрема:

– договори, за якими витрати на виплату пенсій здійснює держава, на території якої проживає отримувач (територіальний принцип). Напри-

клад, Угода про гарантії прав громадян держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення (підписана 13 серпня 1992 р.), Угода між Урядом України та Урядом Республіки Білорусь про гарантії прав громадян у галузі пенсійного забезпечення (підписана 14 грудня 1995 р.), Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про гарантії прав громадян у галузі пенсійного забезпечення (підписана 29 серпня 1995 р.) тощо;

– договори, за якими кожна договірна сторона призначає та виплачує пенсію за відповідний страховий (трудоий) стаж, набутий на території держави цієї сторони (пропорційний принцип). Зокрема, Угода між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення (ратифікована Верховною Радою України 5 вересня 2013 р.), Угода між Україною та Естонською Республікою у сфері соціального забезпечення (ратифікована Верховною Радою України 5 жовтня 2010 р.), Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення, підписаний 04 липня 2001 р. (ратифікований Верховною Радою України 22 листопада 2002 р.) тощо.

З урахуванням положень міжнародних нормативно-правових актів будується й національне законодавство. Одним з позитивних аспектів міжнародного досвіду щодо створення дієвої системи пенсійного забезпечення є існування можливості накопичення пенсійних виплат на майбутнє. Тому сьогодні держава створює передумови активному запровадженню в Україні системи накопичувального пенсійного забезпечення, що надасть можливість громадянам України отримувати після досягнення пенсійного віку додаткові пенсійні виплати за рахунок внесків до накопичувальної пенсійної системи [4, с. 144]. Запровадження такого додаткового елемента пенсійної системи дасть змогу відновити належний рівень пенсійного забезпечення та сформувати гідний рівень пенсійних накопичень.

Функціонування системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення надасть можливість громадянам України отримувати після досягнення пенсійного віку додаткові пенсійні виплати за рахунок внесків до накопичувальної пенсійної системи. Протягом усього періоду накопичення має здійснюватися інвестування внесків. Накопичення кожної особи підлягають обліку на індивідуальному нако-

пичувальному пенсійному рахунку такої особи та можуть бути успадковані. Зазначений підхід поступово приводитиме до підвищення рівня соціального захисту людей пенсійного віку, залучення потужного внутрішнього довгострокового інвестиційного ресурсу, що сприятиме збільшенню інвестицій у національну економіку.

Проте запровадження системи накопичувального пенсійного забезпечення на сьогодні перебуває в початковій стадії, а її законодавче закріплення проходить розгляд у Верховній Раді України. Відповідно до змісту Проекту Закону про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення частина внесків до Пенсійного фонду України має спрямовуватись до державного Накопичувального пенсійного фонду України, бути персоніфікована та враховуватись на індивідуальних пенсійних рахунках.

Слід зазначити, що сучасній дійсності українського суспільства притаманне те, що політичні чинники безпосередньо впливають як на розвиток пенсійного забезпечення, будучи похідними від процесу старіння населення, так і на розвиток соціального захисту дітей, зокрема, тих, що перебувають у складних життєвих обставинах. Зокрема, непоодинокі випадки призначення спеціальних пенсій, які виникають в результаті успішних політичних рішень і практично незворотно породжують додаткові витрати Пенсійного фонду [5, с. 134]. Лобювання інтересів певного прошарку населення, без сумніву, призводить до зростання напруги у суспільстві та породження зневіри в соціальну справедливість, яку має забезпечувати держава.

Натомість соціальний захист дітей також перебуває не в найкращому стані. На сьогодні існує проблема фінансування центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді та закладів соціального обслуговування. В умовах проведення Антитерористичної операції виділення бюджетних коштів на захист дитинства в Україні здійснюється за залишковим принципом. Тому в сучасному українському суспільстві економічна база соціального захисту дітей значно зменшилася [6, с. 153]. Також певну проблему у вдосконаленні нормативно-правового забезпечення соціального захисту дітей створює відсутність у законодавчій базі чіткого визначення мети соціального захисту дитинства, що дало б можливість організаціям та установам

на місцях і навіть органам виконавчої влади розширювати коло завдань та вирішувати проблеми загально соціального рівня (в рамках соціальних процесів – освітнього, культурного, дозвілєвого) без виділення окремого «дитячого аспекту». Зазначена ситуація призводить до того, що система соціального захисту дітей розчиняється в чисельних напрямках соціальної діяльності [6, с. 154].

Чинне законодавство характеризується розгалуженістю нормативно-правових актів, що врегульовують питання соціального захисту різних верств населення. Це призводить до наявності цілої низки суперечностей і неузгодженості окремих його положень. Зазначені особливості вимагають кодифікації соціального законодавства, що дасть змогу скоротити його обсяги, спростити зміст, подолати термінологічну заплутаність та позбутися застарілих норм, що не задовольняють виклики сучасного суспільства. Крім того, це також зумовлює відсутність справді дієвого механізму отримання соціальних гарантій, надання яких передбачено значною кількістю нормативно-правових актів. До того ж санкції, передбачені за порушення норм законодавства, яке врегульовує питання соціального захисту окремих верств населення, досить м'які; як свідчить практика, їхнє правозастосування також не досить ефективне. Це стимулює працівників соціальної сфери вчиняти правопорушення та відчувати себе безкарними у випадку невиконання своїх функціональних обов'язків у досліджуваній сфері. Крім того, привертає увагу, що окремі гарантії соціального захисту, передбачені законодавством, носять суто декларативний характер, оскільки відсутня

практика їх застосування (яскравим прикладом є невідпрацьований механізм захисту від психологічного та інформаційного насильства). Згадані вище аспекти зумовлюють необхідність розроблення Соціального кодексу, що дозволить нівелювати усі вказані недоліки.

Не викликає сумніву, що система соціального захисту розбудовується та реалізується на національному рівні відповідно до структури і ресурсів самої держави, хоча і за допомогою створення дієвих механізмів на підставі узагальнення провідного міжнародного досвіду та з використанням можливостей міжнародного співробітництва. Різноманіття міжнародних стандартів соціального захисту дає державі змогу формувати й удосконалювати національну систему соціального забезпечення з урахуванням тих із них, яким відповідають економічні, політичні, демографічні та інші умови певної країни [7].

Ми погоджуємось із тим, що нормативно-правове регулювання соціального захисту характеризується певним дуалізмом – спостерігається співіснування радянського (соціальне забезпечення, пільги, соціальні та компенсаційні виплати) і новітнього європейського підходу (соціальні послуги, соціальна робота, житлові субсидії). Більшість конституційних соціальних стандартів залишаються деклараціями через застарілість і неефективність чинних механізмів соцзахисту, низьку адресність, зрівняльний характер і невідповідність системи соціального захисту реальним потребам українського суспільства, неефективність і непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави, дискусійність прямої дії конституційних норм щодо соціальних прав [8, с. 22].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про права дитини : Конвенція ООН від 20 листопада 1989 р. *Верховна Рада України : База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text.
2. Європейська конвенція про здійснення прав дітей : Конвенція Ради Європи від 25 січня 1996 р. *Верховна Рада України : База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_135#Text.
3. Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства : Конвенція Ради Європи від 25 жовтня 2007 р. *Верховна Рада України : База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_927#Text.
4. Бурденюк С.В. Перспективи розвитку накопичувального пенсійного забезпечення в Україні. *Інноваційна економіка*. 2020. № 5–6 (84). С. 142–147.
5. Шевченко Н.П. Державне управління процесами реформування системи пенсійного забезпечення України в контексті євроінтеграції : дис. ... канд. наук державного управління : 25.00.01. Івано-Франківськ, 2019. 263 с.
6. Клименко О.Ю. Ключові складові соціальної підтримки дітей в Україні. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2015. № 1148. С. 151–156.
7. Клименко А.Л. Соціальний захист і соціальне забезпечення в умовах євроінтеграції України: окремі аспекти. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 2 (12). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/119583/114133>
8. Кочемировська О.О., Пищуліна О.М. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 88 с.