



## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

Лариса ШУМНА,

кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой трудового права и права социального обеспечения Черниговского государственного технологического университета

### Summary

National legislation in the field of social security is analysed in the article. It has been established that system of legislative regulation of social security in Ukraine is rather ramified, leading to incurrence of conflict of law in legislation in effect. Availability of a great number of regulatory documents can not provide appropriate regulation of the field of social security. In fact formed regulatory and legal framework does not correspond in full to European standards, consequently it should be changed and supplemented. It is proved that reformation of this system is one of the most important strategic goal of social and economic policy in modern Ukraine.

**Key words:** social security, legislative regulation, European standards, social and economic policy.

### Аннотация

В статье анализируются национальные законодательные акты в сфере социального обеспечения. Установлено, что система законодательного регулирования социального обеспечения в Украине довольно разветвленная, что приводит к возникновению коллизий права в действующем законодательстве. Наличие большого количества нормативных документов не обеспечивает надлежащего регулирования сферы социального обеспечения. Более того, созданная нормативно-правовая база не в полной мере соответствует европейским стандартам, а следовательно, нуждается в изменениях и дополнениях. Доказано, что реформирование данной системы является одной из важнейших стратегических задач социально-экономической политики современной Украины.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, законодательное регулирование, европейские стандарты, социально-экономическая политика.

**Постановка проблемы.** Более чем за 20 лет независимости в Украине сложилась трудная и неоднозначная ситуация, касающаяся социального обеспечения населения. Причин этому множество – это и деструктивные процессы политического развития нашего государства, и устарелость нормативно-правовой базы, регулирующей сферу социального обеспечения населения, и, наконец, всемирный экономический кризис, затронувший все сферы общественной жизни в Украине. Следствием этого является высокий уровень безработицы, низкий уровень совокупного дохода большей части населения, несоответствующий реально необходимому для жизни прожиточный минимум, резкое снижение благосостояния населения и увеличение численности граждан, которым необходимо предоставление социальной помощи.

**Актуальность темы.** Переход общества к рыночным отношениям обострил социальные проблемы, поставив на повестку дня дальнейшее развитие социальной защиты населения. Опыт развитых стран свидетельствует, что нормальное функционирование рынка и надежной системы социальной защиты населения – это необходимое и своеобразная плата общества, бизнеса и работодателей за социальный мир, стабильность существующей системы

и возможность ведения надлежащей хозяйственной деятельности.

Нынешнее общество все больше нуждается в формировании и реализации более полноценной социальной помощи и защиты с тем, чтобы населению в целом и отдельным социальным группам, которые утратили способность самостоятельно заботиться о себе, в частности предоставить достаточное социальное обеспечение [9].

**Целью статьи** является анализ современного состояния правового регулирования социального обеспечения в Украине для дальнейшего совершенствования законодательства в данной сфере.

**Изложение основных положений.** Вопросам правового регулирования отношений в сфере социального обеспечения населения, предоставления социальной помощи разным группам населения занимались такие ученые-правоведы, как В.М. Андриив, Н.Б. Бологина, В.Я. Бурак, М.О. Буянова, Т.З. Гарасимов, М.Л. Захарова, Р.И. Иванова, О.Е. Мачульська, О.М. Пономаренко, С.Н. Прилипко, Н.О. Рупнова, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.И. Сташков, Е.Г. Тучкова, Я.М. Фогель, В.Ш. Шайхатдинов, О.Н. Ярошенко и др. Однако, несмотря на большое количество трудов в указанной сфере, вопросы, связанные с изучением проблем правового регулирования социального

обеспечения путей усовершенствования законодательства в этой сфере, реформирования современной системы предоставления социальных услуг, исследованы, на наш взгляд, недостаточно и нуждаются в дополнительном изучении.

Следует отметить, что, прежде чем говорить о проблемах и направлениях усовершенствования социального обеспечения населения в Украине, в первую очередь, необходимо охарактеризовать сложившуюся ситуацию в этой сфере.

Неотъемлемой частью системы социальной защиты населения Украины является социальное обслуживание. Согласно ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» от 19. 06. 2003 г. социальное обслуживание – это система социальных мер, которые предусматривают содействие, поддержку и услуги, которые предоставляют социальные службы отдельным лицам или группам населения для преодоления или смягчения жизненных трудностей, поддержания их социального статуса и полноценной жизнедеятельности [2].

Система социальной поддержки охватывает такие сферы, как помощь семьям в воспитании детей; помощь нетрудоспособному населению; социальная поддержка и обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов; помощь по окончанию выплаты



пособия по безработице; оказание социально-медицинской помощи одиноким нетрудоспособным гражданам и инвалидам; социальное обслуживание отдельных категорий граждан (детсиrotы и др.); помощь беженцам [7].

Этот перечень не является исчерпывающим, органами местного самоуправления за счет средств местного бюджета или внебюджетных средств могут быть установлены дополнительные виды социальной помощи.

Следует отметить, что социальная поддержка населения осуществляется в трех основных формах (социальные льготы, социальная помощь и субсидии), является чрезмерно сложной и непрозрачной [8].

Отдельно, на наш взгляд, необходимо сказать о нормативно-правовой регламентации сферы социального обеспечения населения Украины. Первым и наиболее заметным недостатком является огромное количество нормативно-правовых актов, которыми установлены социальные льготы, помощь и субсидии, широкая сфера применения и большое количество субъектов.

Анализ системы социального обеспечения показал, что права на социальную помощь в Украине определены более 600-ми нормативно-правовыми актами. Из них права граждан на льготы и компенсации по профессиональному признаку регулируются 22 законами, указами Президента и постановлениями Кабинета Министров Украины и Верховной Рады Украины. Аналогичные льготы гражданам по социальному признаку предоставляются на основании 23 законодательных актов.

Различными видами льгот, компенсаций и социальных гарантий охвачено почти треть населения Украины. По данным Минфина в Украине насчитывается 380 категорий льгот, под которые попадает почти 18 миллионов украинцев. Практически в каждом втором домохозяйстве как минимум одно лицо является пользователем хотя бы одного льготы.

Почти каждый льготник по социальному признаку имеет статус пенсионера по возрасту (почти 80% пенсионеры), каждый второй – ребенок войны. Следует отметить, что, несмотря на огромное количество нормативных документов, которыми урегулированы

анализируемые отношения, наиболее нуждающиеся группы населения этой социальной помощи либо получают ее в ограниченном размере, либо не получают вообще [8].

Наиболее противоречивой и вызывающей социальное напряжение является группа льготников по профессиональному признаку (работники прокуратуры, военнослужащие, работники милиции, работники налоговой милиции, пожарные на пенсии, педагогические, медицинские работники сельской местности, работники культуры и библиотек сельской местности, специалисты по защите растений, ветераны военной службы, ветераны органов внутренних дел, горняки (общее количество – более 11 тыс. человек) [9].

Сложность представляет тот факт, что система законодательного регулирования социального обеспечения довольно разветвленная, что приводит к возникновению коллизий права в действующем законодательстве. Наличие большого количества нормативных документов не обеспечивает надлежащего регулирования сферы социального обеспечения, следовательно, нормативно-правовая база нуждается в доработке и принятии дополнительных актов, которые смогли бы устранить существующие пробелы и недостатки.

В этом контексте представляется необходимым провести анализ основных проблем правового регулирования сферы социального обеспечения населения Украины, результаты которого, на наш взгляд, помогут определить возможные пути усовершенствования нынешней законодательной базы.

В 2003 году Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О социальных услугах», которым, по сути, был создан фундамент для проведения в Украине социальной реформы и внедрения новых форм правового регулирования указанных правоотношений. Изначально это был совершенно новый акт, которым планировалось существенно изменить порядок социального обеспечения. Однако после его принятия появился ряд проблем, которые на данный момент не решены.

Во-первых, положения этого закона не только не нашли своего отражения в соответствующих подзаконных актах, которыми регулируются анализируемые правоотношения, – более того, они

еще сильнее усугубили противоречия в национальном законодательстве.

Во-вторых, не был разработан необходимый механизм внедрения норм этого Закона, что кардинально тормозит реформирование социального обеспечения населения Украины. Это, в свою очередь, усложнило деятельность отдельных социальных служб и делает невозможным предоставление ими некоторых социальных услуг. В первую очередь, это касается предусмотренных Законом лицензий, необходимых для предоставления этих услуг. В частности, статьей 16 Закона предусмотрено лицензирование профессиональной деятельности в сфере предоставления социальных услуг. Однако четкого определения, что именно является профессиональной деятельностью в этой сфере и какие именно виды подлежат лицензированию, нет [9].

В-третьих, не были внесены необходимые изменения в бюджетное регулирование указанной сферы. В частности, бюджетные расходы в рамках выполнения социальных программ предусмотрены только для государственных учреждений, которые предоставляют социальные услуги населению. Для негосударственных же центров помощи и других организаций, которые выполняют функции социального обеспечения, таких расходов из бюджета не предусмотрено. То есть на законодательном уровне нарушен принцип равноправного доступа негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги населению, к получению финансирования. Согласно статье 14 Закона финансирование социальных услуг должно осуществляться из государственного или местного бюджета, специальных фондов, денежных средств предприятий или других источников, предусмотренных законом. Однако в действующем бюджетном законодательстве не заложены отдельные программы предоставления социальных услуг, которые могли бы закупаться у негосударственных организаций [8, 2].

В-четвертых, отдельного внимания заслуживает вопрос о стандартизации социальных услуг. На наш взгляд, каждый гражданин имеет право знать перечень социальных услуг, предоставляемых и гарантируемых государством. 03 сентября 2012 года Приказом Министер-



ства социальной политики Украины был утвержден Перечень социальных услуг, предоставляемых лицам, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и не могут самостоятельно их преодолеть. Однако вопрос о качестве социальных услуг, предоставление которых финансируется из бюджета, урегулирован так и не был [10]. По нашему мнению, эти нормативы должны быть четко регламентированы государством. На данный момент в украинском законодательстве не существует терминологического обоснования понятия «стандарты качества социальной услуги» и нет четких требований к их предоставлению, что, в свою очередь, повлекло за собой формирование нескольких систем социального обслуживания населения Украины.

Проанализировав вышеизложенный материал, необходимо отметить, что, во-первых, уже созданная нормативно-правовая база не в полной мере соответствует европейским стандартам и требованиям, следственно, нуждается в изменениях и дополнениях; во-вторых, в существующей системе социального обеспечения населения – множество пробелов и недостатков, которые замедляют и препятствуют ее эффективному функционированию; в-третьих, указанные проблемы делают практически невозможным проведение реформ в данной сфере [8].

Усовершенствование правового обеспечения сферы социального обслуживания населения актуально по нескольким причинам:

во-первых, система правового регулирования социального обеспечения населения разрабатывалась и принималась в совершенно других условиях. В большинстве случаев там заложены механизмы, которые сегодня не смогут работать;

во-вторых, реформирование данной системы является одной из важнейших стратегических задач социально-экономической политики современной Украины;

в-третьих, учитывая недостатки ныне функционирующей системы социального обеспечения в нашем государстве, необходимо углубление исследований и выработки действенных мероприятий по повышению эффекта социального обслуживания населения [9].

**Выводы.** Таким образом, система социальной защиты должна быть ориентирована на широкие слои населения, но ее реальное воплощение для различных слоев и групп должно быть дифференцированным: здоровым, работоспособным, активным членам общества она должна помогать получить равные возможности в образовательной и профессиональной сфере, а нетрудоспособным и социально уязвимым категориям населения (инвалидам, пенсионерам, многодетным и неполным семьям, одиноким, детям и др.) предоставлять комплекс социальных услуг, гарантировать получение установленных законом льгот и пособий, т.е. создавать необходимые условия для нормальной жизнедеятельности.

#### Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 50-51. стр. 572
2. Закон Украины «О социальных гарантиях» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – №45. стр. 358
3. Закон Украины «О государственной социальной помощи инвалидам с детства и детям-инвалидам» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 1. стр. 2
4. Закон Украины «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 35. стр. 290
5. Закон Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 48. стр. 409
6. Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. стр. 141
7. Право социального обеспечения в Україні: підручник/ Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, С.М. Прилипко, та ін.; за заг.ред. Т.А. Занфірової, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенка. – 2-ге вид.переробл і доповн. – Х.: ФІНН, 2012. – 640 с.
8. Система социального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадських експертиз, 2009. – 104с.
9. Соціально-економічний стан

України: наслідки для народу та держави: національна відповідь / за заг.ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НВБУ, 2009. – 687 с.

10. Приказ Министерства социальной политики Украины «Об утверждении Перечня социальных услуг, предоставляемых лицам, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и не могут самостоятельно их преодолеть» № 537 от 03.09.2012.