

УДК 369.5

*Коваль О. П., д.е.н., доцент кафедри міжнародних фінансів УДУФМТ,
завідувач сектору управління соціальними ризиками відділу соціальної
політики Національного інституту стратегічних досліджень*

УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: ЕКОНОМІКО-АДМІНІСТРАТИВНИЙ АСПЕКТ

Аналізуються підходи до вдосконалення економічного та адміністративного аспектів законодавства, що регулює соціальну сферу.

Ключові слова: соціальна сфера, соціальний кодекс, соціальне страхування, соціальне забезпечення.

Літ. 18. Табл. 3.

*Коваль А. Ф., д.э.н., доцент кафедры международных финансов УГУФМТ,
заведующий сектором управления социальными рисками отдела социальной
политики Национального института стратегических исследований*

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ УКРАИНЫ: ЭКОНОМИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АСПЕКТ

Анализируются подходы к усовершенствованию экономического и административного аспектов законодательства, регулирующего социальную сферу

Ключевые слова: социальная сфера, социальный кодекс, социальное страхование, социальное обеспечение

*Koval O. P., Ph.D., assistant professor of international finance USUFIT,
Head, Social Risk Management Division for Social Policy
of the National Institute for Strategic Studies*

IMPROVEMENT OF SOCIAL SERVICES OF UKRAINE: THE ECONOMIC: ADMINISTRATIVE ASPECTS

This paper analyzes approaches to improving economic and administrative aspects of the law governing the social sector.

Keywords: social, social code, social security, social security.

Постановка проблеми. Чинне законодавство, що регулює соціальну сферу, на сьогодні характеризується низкою недоліків, основними з яких є безсистемність, складність, суперечливість, соціальна ексклюзія, алогічність та застарілість. Вони тягнуть за собою такі основні наслідки, як ускладнення роботи «соціального апарату», незадовільна обізнаність громадян відносно власних прав та соціальних стандартів, підґрунтя для зловживань тощо. Отже, удосконалення законодавства, яке регулює соціальну сферу, з метою ліквідації вказаних недоліків є нагальною необхідністю для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості соціального законодавства, що регулює зайнятість населення, проаналізовано в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень [1]. У ній автори надають огляд ризиків та проблемних зон, пов'язаних з набуттям чинності Законом України «Про зайнятість населення», в тому числі й суперечностей з іншими законодавчо-нормативними актами.

Порівняльно-правовий аналіз підходів до побудови системи соціального захисту на прикладі країн ЄС та СНД здійснено А. Гончаровим [2]. У ній автор аналізує європейський досвід у частині кодифікації законодавства, що стосується соціального захисту населення.

Концептуальні положення Соціального кодексу України розроблено Федерацією профспілок України [3]. Проект Соціального кодексу України [4] подано на розгляд Верховної Ради

України. Обидва документи мають спільні недоліки, одним з яких є недостатня чіткість та наукова коректність визначення принципів соціального забезпечення громадян.

Метою статті є запропонування підходів до вдосконалення економічного та адміністративного аспектів соціального законодавства з урахуванням особливостей складників соціального захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Під законодавством, що регулює соціальну сферу (далі – соціальне законодавство) для цілей цієї статті, будемо мати на увазі сукупність законодавчо-нормативних актів, що прямо чи опосередковано впливають на рівень життя людей, їх добробут та споживання. Його аналіз дозволяє виділити такі недоліки:

- *Безсистемність.* На сьогодні соціальне законодавство являє собою сукупність розрізнених актів з вузьких питань, значна кількість яких приймалися, виходячи не з осмислених потреб суспільства, а на догоду кон'юнктурним потребам окремих політичних сил.

- *Складність.* Наприклад, лише законодавство з питань солідарного пенсійного забезпечення нараховує 2 профільних та близько 30 непрофільних законів, що врегульовують питання пенсійного забезпечення окремих категорій громадян.

- *Суперечливість.* Акти соціального законодавства часто не лише не співвідносяться між собою, але й містять внутрішні суперечності. Наприклад, п. 2 ст. 1, нещодавно прийнятого Закону України «Про зайнятість населення», визначає нижньою межею безробіття 15 років. Але п. 13 та п.16 того самого Закону відлічують працездатність від віку 16 років. Таким чином, особа 15 років є непрацездатною, але може бути безробітною [1].

- *Соціальна ексклюзія.* (У контексті цієї статті соціальну ексклюзію слід трактувати як порушення для окремих категорій громадян їх прав, в т.ч. матеріального характеру, що захищаються нормативно-правовими актами). Обсяги виплат, згідно із соціальним законодавством, повинні бути підкріплені державними фінансами. У цьому контексті достатньо згадати події 2011 року, протягом якого судами України було прийнято рішення про стягнення з органів Пенсійного фонду коштів на користь 2,5 млн. пенсіонерів, зокрема чорнобильців та дітей війни. Наслідком цього стала поява наприкінці 2011 р. рішення Конституційного Суду щодо встановлення розмірів і порядку соціальних виплат у відповідності до стану державних фінансів [5].

- *Алогічність.* Законодавство, що регулює діяльність аналогічних соціальних інститутів, допускає різні підходи до формалізації їхніх суттєвих характеристик та особливостей. Наприклад, аналогічні за своєю соціально-адміністративною сутністю фонди соціального страхування мають різний адміністративно-правовий статус. Навіть більше, Пенсійний фонд України, згідно з профільним законом, має статус самоврядної неприбуткової організації [6]. Згідно з іншим документом ПФУ входить до системи органів виконавчої влади [7].

- *Застарілість.* Деякі норми чинного законодавства, будучи актуальними на момент їх прийняття, на сьогодні не тільки втратили актуальність (як, наприклад, норми численних законів щодо першочергового встановлення домашніх телефонів для різних категорій пільговиків), але й взагалі перетворились на відверто архаїчні. Наприклад, згідно з п. 13 ст. 9 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [8], особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, мають право на першочергове придбання акцій за їх номінальною вартістю на суму і за рахунок виданих Герою Соціалістичної Праці, Герою України, повному кавалеру ордена Трудової Слави, членам їх сімей, що спільно проживають з ними, приватизаційних майнових сертифікатів.

Вищенаведені вади тягнуть за собою такі основні наслідки:

1. *Ускладнення роботи «соціального апарату».* Велика кількість неузгоджених між собою законів зумовлює існування ще більшої кількості підзаконних актів. Масивна нормативна база ускладнює роботу співробітників органів державної влади, місцевого самоврядування та профільних організацій з нормами, що регулюють соціальні відносини.

2. *Незадовільна обізнаність громадян відносно власних прав та соціальних стандартів.* Переважна більшість співвітчизників з трудом здатні уявити, які соціальні права та стандарти вони можуть отримати.

3. *Підтримка для зловживань.* З урахуванням особливостей вітчизняного менталітету непрозорість, суперечності та прогалини в законодавчо-нормативній базі створюють поживне середовище для різного роду корупційних схем, зловживань тощо.

4. *Додаткове навантаження на органи вітчизняного судочинства.* Дійсне (навмисне чи ненавмисне) та вдаване порушення соціальних прав унаслідок трьох вищенаведених пунктів спонукає українців звертатись з позовами до судових інстанцій усіх рівнів. Більшості цих позовів можна було б уникнути за умови прозорого та зрозумілого соціального законодавства.

5. *Збільшення кількості звернень українців до міжнародних судових інстанцій.* Не отримавши сатисфакції в національних судах, українці масово звертаються до Європейського суду з прав людини. Основний приплив таких звернень відбувся так само за останні п'ять років, вивівши Україну на третє місце за кількістю позовів після Росії й Туреччини [9]. Внаслідок збільшення кількості звернень українців до міжнародних судових інстанцій (зокрема, до Європейського суду), держава повинна сплачувати значні (2500-3000 євро) компенсації позивачам за неналежне виконання державою власних соціальних зобов'язань [10].

Інтегральним наслідком вищесказаного у внутрішньополітичному аспекті є системне порушення принципу соціальної справедливості, що, у свою чергу, веде до зневіри суспільства у державі та органах влади. До того ж значною мірою псується імідж України у світі.

У зв'язку з цим укріплення системних основ соціального законодавства має першорядне значення. Воно повинно являти собою структурно впорядковану сукупність законодавчих норм з метою їх об'єктивного обліку та систематизації, вдосконалення, оновлення та правильного застосування.

Виправлення вищенаведених вад соціального законодавства можливе двома шляхами:

- удосконалення кожного окремого закону або групи законів, що регулюють соціальну сферу. Наразі таких законів налічується щонайменше 33 та більше 100 підзаконних актів;
- кодифікація соціального законодавства.

З огляду на розмір законодавчого масиву та складність задачі, найбільш ефективним шляхом її вирішення є кодифікація соціального законодавства, тобто впорядкування юридичних норм у процесі правотворчої діяльності та створення на цій основі єдиного, юридично та логічно цілісного кодифікованого акту.

З погляду змістовного наповнення кодифікація соціального законодавства – це вища форма систематизації з метою докорінної переробки чинного законодавства та надання йому нової якості. Результатом кодифікації має бути поява повного зведеного кодифікованого акту, який регулюватиме соціальну сферу та розрахований на тривалий термін застосування.

Функція кінцевого документа має полягати в тому, щоб він очолював ієрархію системи нормативних актів, що регулюють соціальну сферу та встановлював положення, які будуть основою подальшої правотворчої діяльності, яка віддзеркалюватиме потреби суспільної практики та заповнювати прогалини регулювання.

Слід зазначити, що кодифікація вітчизняного законодавства відбувалась протягом усього пострадянського періоду, але з різним ступенем інтенсивності (табл. 1).

Три кодекси дістались Україні в спадщину від СРСР. До того ж досі частково діє Кримінальний кодекс України від 1960 р. В 90-х роках було прийнято 5 кодексів, в нульових – 8. Ще 6 кодексів було прийнято з початку поточного десятиліття.

Донедавна у Верховній Раді України на різних стадіях проходження знаходилось 5 проєктів кодексів України (трудовий, житловий, містобудівний, виборчий та кодекс господарського судочинства). У вересні 2012 р. до переліку додався Соціальний кодекс [11].

Кодифікація є загальноприйнятим прийомом законодавчої техніки не тільки для окремих країн, але й для регіональних суб'єктів та наднаціональних об'єднань. Наприклад, ЄС, серед іншого, має й соціальний кодекс. Натомість у Росії відсутній федеральний соціальний ко-

декс, тоді як 4 суб'єкта федерації мають регіональні Соціальні кодекси (Білгородська (2004 р.), Омська (2008 р.), Ярославська (2008 р.) області та Санкт-Петербург (2011 р.). Наразі триває розробка Соціальних кодексів Томської області та Республіки Татарстан.

За оцінками спеціалістів, введення в дію Соціального кодексу Санкт-Петербургу призвело до втрати чинності 78 законів, а проект Соціального кодексу Томської області скоротить загальну кількість нормативно-правових актів щодо соціальної підтримки громадян на 127 одиниць [12].

Таблиця 1

Хронологія кодифікації вітчизняного законодавства

Рік	Кодекс
до 1991	Кодекс житловий (1983), Кодекс законів про працю (1971), Кодекс про адміністративні правопорушення (1984)
1991	Кодекс господарський процесуальний
1994	Кодекс про надра, Кодекс лісовий
1995	Кодекс водний, Кодекс торговельного мореплавства
2001	Кодекс земельний, Кодекс кримінальний
2002	Кодекс сімейний
2003	Кодекс господарський, Кодекс кримінально-виконавчий, Кодекс цивільний
2004	Кодекс цивільний процесуальний
2005	Кодекс адміністративного судочинства
2010	Кодекс бюджетний, Кодекс податковий
2011	Кодекс повітряний
2012	Кодекс кримінальний процесуальний, Кодекс митний, Кодекс цивільного захисту

Цілком логічно, що такі кодекси відрізняються різним ступенем наповненості та узагальнення. Так Соціальний кодекс ЄС, який фактично складається з 2 документів [13, 14], визначає лише загальні принципи соціального забезпечення, коло осіб, на яких вони розповсюджуються та мінімальний розмір грошових виплат. При цьому документ жодним чином не регламентує конкретні розміри виплат, повноваження й відповідальність державних та недержавних інституцій, механізми контролю та нагляду для кожної країни-учасниці тощо, оскільки вони регулюються їхніми національними законодавствами (предметом статті не є документи на кшталт Європейської соціальної хартії, тобто такі, що не мають обов'язкової сили, за змістом є декларацією і формулюють загальні принципи і цілі будь-яких домовленостей. Предметом статті є документи, що забезпечують детальне правове регулювання певної сфери суспільних відносин).

Натомість, наприклад, Соціальний кодекс Томської області також ґрунтується на федеральному законодавстві РФ, але вводить додаткові категорії чи підсилює норми для вже охоплених федеральним законодавством окремих категорій громадян з урахуванням регіональної специфіки (наприклад, окрема глава документа присвячена соціальній підтримці громадян, що живуть в оселях з пічним опаленням).

Іншими словами, Соціальний кодекс в ЄС виконує роль надбудови над національними законодавствами, яка фіксує мінімальні орієнтири для країн-учасниць. Тобто документ носить узагальнюючий характер. Натомість в Росії соціальні кодекси є, серед іншого, документами, що навпаки деталізують соціальне законодавство.

Але Україна, по-перше, не входить до жодної наднаціональної структури (принаймні не має жорстких зобов'язань щодо гармонізації соціального законодавства). По-друге, її унітарний устрій не передбачає існування законодавства адміністративно-територіальних одиниць. Отже, з погляду законодавчої техніки, обидва вищенаведені підходи до створення соціального кодексу є неприйнятними.

Тому майбутній Соціальний кодекс України повинен бути законом, який просто вдосконалює сучасне соціальне законодавство.

Але проблема полягає у наступному. Сучасне соціальне законодавство України можна умовно поділити на 4 блоки:

- законодавство в галузі соціального страхування. Складається з 7 основних законів та входить складовою частиною до, приблизно, 30 законів;
- законодавство в галузі соціальної допомоги та захисту окремих категорій громадян. Складається, щонайменше, з 20 законів;
- законодавство, що встановлює соціальні стандарти. Складається, щонайменше, з 3 законів;
- інше законодавство. Складається, щонайменше, з 3 законів.

До того ж принаймні два перші блоки є укрупненими, тобто, у свою чергу, можуть бути подрібнені. Отже, постає питання: яка саме глибина кодифікування є оптимальною? Іншими словами, що доцільніше: робити наскрізний Соціальний кодекс України чи кодекси окремих блоків соціального законодавства (наприклад, Кодекс соціального страхування)?

Під цим кутом зору проаналізуємо проект Соціального кодексу, який наразі зареєстровано у ВРУ. Він складається з загальної частини, що включає в себе 4 розділи, та спеціальної частини (9 розділів). Загальна частина:

- основні положення;
- державні соціальні стандарти, нормативи та гарантії;
- соціальне обслуговування;
- основи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Спеціальна частина повністю присвячена окремим аспектам соціального страхування, а саме: соціальний захист у зв'язку з хворобою (1 розділ), у разі безробіття (1 розділ), пенсійне забезпечення (7 розділів).

Крім того, Соціальний кодекс містить окрему главу (Соціальне обслуговування осіб похилого віку) та ще 9 окремих розділів та окрему главу щодо соціальної допомоги та захисту окремих категорій громадян.

Як видно з вищенаведеного, автори Соціального кодексу визнали за доцільне здійснити наскрізну кодифікацію всього соціального законодавства. Ця позиція цілком збігається з позицією Федерації профспілок України, які вважають за необхідне розроблення та прийняття Соціального кодексу України як комплексу правових засад розбудови соціальної держави, розвитку громадянського суспільства, демократизації управління, життєдіяльності громадян [15].

Натомість НДІ праці й зайнятості Мінсоцполітики й НАН України пішов іншим шляхом, розробивши на замовлення Міністерства у 2012 році проект Кодексу загальнообов'язкового державного соціального страхування. Обґрунтовуючи необхідність такого кроку, автори посилаються знову ж таки на європейський досвід. Так, у Франції наразі чинними є Кодекс соціального забезпечення (1956 р.) і Кодекс соціального страхування (2000 р.); Німеччині – Соціальний кодекс (1989 р. зі змінами, внесеними законом від 16 грудня 1997 р., у процесі реформування пенсійного страхування); Швейцарії – Федеральний закон про пенсії за віком та страхування в разі втрати годувальника від 20 грудня 1946 р.; Польщі – закони «Про систему соціального страхування» від 13 жовтня 1998 р., «Про пенсії за віком та інші види допомоги за рахунок коштів фонду соціального страхування» від 17 грудня 1998 р.; Чехії – закони «Про організацію й здійснення соціального забезпечення» (1991 р.), «Про пенсійне страхування» (1995 р.); Угорщині – Акт про соціальний захист (1975 р.), Акт про економічну стабілізацію (1995 р.), закони «Про осіб, які мають право на забезпечення за системою соціального страхування і на приватні пенсії» (1997 р.), «Про пенсійне забезпечення в межах системи соціального страхування» (1997 р.); Болгарії – Кодекс обов'язкового соціального страхування (1999 р.) [2].

Отже, у контексті цієї статті маємо приклади двох підходів до кодифікації соціального законодавства: наскрізний (кодифікується геть усе соціальне законодавство) та вибіркового (кодифікується певна частина соціального законодавства, що містить декілька законів, що

регулюють певну частину соціальної сфери, в нашому випадку – соціальне страхування). Кожен з цих підходів має свої переваги та недоліки (табл. 2).

Таблиця 2

Переваги та недоліки наскрізного та вибіркового підходів до кодифікації соціального законодавства

Характеристика	Наскрізний підхід	Вибірковий підхід
Витрати часу на підготовку документа	Потребує більше часу	Потребує менше часу
Обсяг компетенції спеціалістів	Потребує залучення більшої кількості фахівців	Потребує залучення меншої кількості фахівців
Імовірність процесуальних вад	Більша	Менша
Ступень уніфікації соціального законодавства	Більша	Менша
Зручність користування	Менша	Більша
Гармонізація національного соціального законодавства та міжнародного права	Потребує додаткового аналізу	

У зв'язку з більшим обсягом законодавства, що підлягає кодифікації, наскрізний підхід потребує більше витрат часу та трудовитрат. Те ж саме справедливо відносно кількості спеціалістів відповідних профілів. Універсальний професіоналізм у сфері соціального законодавства є досить рідкісним явищем у силу його широти та різноплановості. Інтерес експерта в соціальному страхуванні вкрай рідко перетинає сферу соціальної допомоги й навпаки. Навіть зсередини кожної зі сфер переважна більшість спеціалістів має вузьку спеціалізацію (пенсійна сфера, інші фонди соціального страхування тощо). Отже, наскрізний підхід до кодифікації соціального законодавства потребує залучення значно більшої кількості спеціалістів вузького профілю, ніж вибіркового.

У силу тих самих причин при наскрізному підході зростає ймовірність появи додаткових та збереження існуючих розбіжностей, неузгодженостей та прогалин в правовому регулюванні соціальної сфери.

Натомість цілком логічно, що ступень уніфікації соціального законодавства при наскрізному підході є значно більшою, ніж при вибіркового. Але зворотною стороною такої уніфікації є зручність у використанні.

Щодо ступеня гармонізації національного законодавства та міжнародного права зазначимо наступне. Україна ратифікувала 68 конвенцій МОП. Проте ратифікація конвенцій МОП – це не формальне визнання принципів, що містяться в конвенціях. Це ухвалення країною певних зобов'язань та їх виконання. Практика свідчить про наявні труднощі в застосуванні конвенцій, що ратифікуються без належного аналізу національного законодавства і попередньої підготовки відповідних нормативно-правових актів. Провести порівняльний аналіз численних розрізнених нормативних правових актів соціального законодавства значно складніше, ніж юридичну експертизу їх відповідності ратифікованим конвенціям [17]. Отже, наразі важко зробити висновок, при якому з підходів гармонізація соціального законодавства та міжнародного права буде досконалішою, оскільки результат прямо залежить від кваліфікації спеціалістів з міжнародного права, залучених до кодифікації соціального законодавства.

Узагальнюючи міркування щодо доцільності наскрізного чи вибіркового підходу до кодифікації соціального законодавства, зазначимо наступне. Усю сукупність актів соціального законодавства можна поділити на дві групи: законодавство соціального страхування та законодавство соціального забезпечення. Відповідно система соціального захисту складається з двох складників: соціальне страхування та соціальне забезпечення. Обидва складники функціонують на кардинально різних принципах.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати го-

дувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавець), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом [18].

Соціальне забезпечення – система забезпечення та обслуговування окремих категорій громадян, які цього потребують унаслідок скрутних життєвих обставин. В Україні система соціального забезпечення включає допомоги працюючим, багатодітним й самотнім матерям, малозабезпеченим сім'ям, у яких є діти; утримання й забезпечення престарілих та інвалідів у будинках-інтернатах, протезування; професійне навчання та працевлаштування інвалідів; пільги інвалідам та багатодітним матерям. Головні відмінності обох принципів наведено в табл. 3.

Відмінністю, що носить принциповий характер, є підхід до реалізації гарантій соціального захисту громадян. Страховий принцип фактично протистоїть патерналістському. По соціальній, економічній та адміністративній суті законодавство про соціальне страхування регулює цілісну систему механізмів соціальної допомоги. Натомість законодавство з соціального забезпечення по суті є законодавством про пільги.

Таблиця 3

Порівняльна характеристика складників соціального захисту в Україні

Характеристика	Соціальне страхування	Соціальне забезпечення
Підхід до реалізації соціального захисту	Страховий	Патерналістський
Страховий випадок	Вичерпний перелік	Довільний перелік
Ступень охоплення населення	Платники єдиного соціального внеску	Усі категорії
Обов'язковість застосування	Обов'язкове	Необов'язкове
Платність	Передбачає	Не передбачає
Джерело грошових коштів	Внески роботодавців та працівників*	Кошти державного та місцевих бюджетів
Відшкодування	Передбачає	Не передбачає
Зв'язок з заробітною платою	Прямий	Відсутній
Цільовий характер	Має місце	–
Солідарність	Більший рівень	Менший рівень

пенсіонерів – з певними обмовками в частині доплат деяким категоріям.*

Перелік страхових випадків у соціальному страхуванні складається з п'яти одиниць та є вичерпним (медичне страхування наразі не запроваджене, хоча й передбачене чинним законодавством). Автору не відомий жоден випадок, коли піднімалося б питання щодо його розширення чи звуження. Максимум ідеться про вдосконалення адміністрування: повноваження органів влади, підзвітність, контроль за фінансовими потоками тощо. При цьому соціальне страхування залишається цілісною автономною системою.

Натомість законодавство із соціального забезпечення коригується під впливом цілої сукупності чинників переважно політичного характеру. У проміжку між виборами лунають заклики щодо перегляду численної системи пільг та скорочення кількості пільговиків, точна кількість яких достеменно невідома. Тоді як напередодні виборів політичні сили наввипередки пропонують додаткові пільги тим чи іншим категоріям виборців.

Навіть більше, в соціальному дискурсі перманентно присутня теза щодо запровадження адресного підходу у соціальному забезпеченні. Тобто йдеться про перегляд самого принципу функціонування системи соціального забезпечення (доцільність чи недоцільність запровадження адресного підходу не є предметом цієї статті).

Соціальне страхування в силу власної природи розповсюджується лише на застрахованих осіб, якими є платники страхових внесків (фактично наймані працівники та деякі інші категорії). Натомість соціальне забезпечення розповсюджується на все без винятку населення України, яке підпадає під дію певних формальних ознак.

Аналогічно страхове відшкодування в системі соціального страхування є обов'язковим та вступає в дію автоматично незалежно від згоди чи незгоди застрахованої особи (за поодинокими виключеннями). Натомість факт нужденності в соціальному забезпеченні підлягає доведенню.

Платність є однією з визначальних відмінностей страхування від забезпечення (ця теза є справедливою для усієї системи страхування, не тільки соціального) та є базовою класифікаційною ознакою, на основі якої виникає чотири похідних, а саме: джерело грошових коштів, наявність відшкодування, зв'язок з заробітною платою та цільовий характер.

Для соціального страхування джерелом страхових коштів є внески роботодавців та працівників. Такі внески мають дві суттєві особливості:

- цільове спрямування. Вони спрямовуються не до бюджетів різних рівнів, а до цільових позабюджетних фондів, яких наразі нараховується чотири;
- легальність. Страхові внески по своїй економічній природі є нарахуваннями на заробітну плату та/або відрахуваннями із заробітної плати, тобто є ознакою та властивістю легальної (білої, формальної, офіційної тощо) економіки.

Натомість джерелом виплат із соціального забезпечення є кошти бюджетів різних рівнів.

Наслідком платності соціального страхування є ще одна критеріальна ознака – наявність відшкодування. В ідеалі таке відшкодування повинно бути еквівалентним, тобто знаходитись у щільному зв'язку з обсягами сплачених внесків. У випадку ж соціального забезпечення – про жоден ступінь відшкодування, не кажучи вже про еквівалентність, узагалі не йдеться.

Іншим наслідком платності є зв'язок із заробітною платою, який у соціальному страхуванні носить прямий зв'язок, тоді як у соціальному забезпеченні він відсутній взагалі (за деякими виключеннями).

Насамкінець, грошові кошти фондів можуть бути використані виключно за цільовим призначенням – на компенсацію втрат грошового характеру внаслідок настання страхового випадку, тоді як кошти на соціальне забезпечення, в силу їх бюджетності, не мають чітко визначеної економічної природи (джерел походження).

Останньою, але вельми вагомою порівняльною характеристикою двох складників соціального захисту є солідарність. У соціальному страхуванні має місце як вертикальна солідарність між віковими когортами (пенсійне забезпечення), так і горизонтальна – зсередини однієї вікової когорти (решта три види страхування). Натомість у соціальному забезпеченні про солідарність може йтися хіба що дуже й дуже опосередковано, – у тому сенсі, що доходи бюджетів є спільною власністю усіх громадян.

Отже, маємо підстави стверджувати, що соціальне страхування та соціальне забезпечення, будучи двома складниками системи соціального захисту, за своєю сутністю (адміністративною, економічною, соціальною) жодним чином не пов'язані одне з одним.

Висновки

1. Чинна система законодавства України, що регулює соціальну сферу, потребує кодифікації.
2. Система соціального захисту складається з двох самостійних, не пов'язаних між собою складників: соціальне страхування та соціальне забезпечення.
3. Кодифікація має полягати в розробці двох кодексів:
 - Кодекс соціального страхування;
 - Кодекс соціального забезпечення.
4. Головною відмінністю від чинної законодавчої бази та метою підготовки Кодексу соціального страхування має стати якомога більш повне запровадження страхового принципу, що має уособлюватись в таких детермінантах:
 - страхове відшкодування втраченого доходу є обов'язковим лише для ПФУ, тоді як для решти чотирьох фондів (з урахуванням майбутнього Фонду загальнообов'язкового медичного страхування) таке відшкодування може й не мати місця внаслідок відсутності страхового випадку, але для всіх без винятку фондів страхове відшкодування має бути еквівалентним, тобто знаходитися в щільній прив'язці до обсягів сплачених внесків.

5. Головною метою підготовки Кодексу соціального забезпечення має стати ревізія та впорядкування системи пільг з подальшим приведенням її у відповідність з економіко-демографічними середньостроковими перспективами. Окрема увага експертів при розробці проекту документа має приділятися дослідженню доцільності запровадження трьох принципів – адресність, перевірка нужденності та грошовий характер допомоги.

Подальші дослідження спеціалістів з означеної тематики доцільно зосередити на проблемі адміністрування системи соціальної допомоги на засадах адресності, оскільки вона (проблема) є значно складнішою, ніж може здатися на перший погляд.

Література

1. Кочемировська О., Семенова Д. Щодо проблем реалізації Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
2. Гончаров А. Порівняльно-правовий аналіз підходів до побудови системи соціального захисту на прикладі країн ЄС та СНД /А. В. Гончаров // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 2. – С. 18–23.
3. Федерація профспілок України. Концептуальні положення Соціального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-proekt-konceptualnih-polozhen-socialnogo-kodeksu-ukrayin-doc95898.html>
4. Проект закону України "Соціальний кодекс України" від 02.08.2012, № 11061.
5. Рішення Конституційного Суду від 26.12.2011, № 20-рп/2011"У справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII "Прикінцеві положення Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік".
6. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV.
7. Положення про Пенсійний фонд України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 384/2011.
8. Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 року № 3721-XII.
9. Держава не виконує судових рішень, винесених проти неї, у більшості випадків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrudprom.ua/digest/Proti_Ukraini.html?print
10. Рішення Європейського суду за пілотною справою «Іванов проти України» (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pension-ua.maxbb.ru/topic1788-100.html>
11. Проект закону України «Соціальний кодекс України» від 02.08.2012, № 11061.
12. Презентація директора ІСЭПН РАН д. соціол. н., проф. Локосова В. В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.osgm.ru/fileadmin/site/files/.../socialnyi_kodeks_ISEHPN.pdf
13. Європейський кодекс соціального забезпечення (ETS # 048) від 16.04.1964.
14. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) (ETS # 139) від 06.11.1990.
15. Постанова Президії ФПУ «Про проект Концептуальних положень Соціального кодексу України» від 14 березня 2012 року № П-11-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-proekt-konceptualnih-polozhen-socialnogo-kodeksu-ukrayin-doc95898.html>
16. Шаповал М. Вдосконалення соціального страхування поліпшить рівень матеріального забезпечення застрахованих осіб / М. Шаповал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vdoskonalennya-socialnogo-strahuvannya-polipshit-r/p/>
17. Федерація профспілок України. Концептуальні положення Соціального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-proekt-konceptualnih-polozhen-socialnogo-kodeksu-ukrayin-doc95898.html>
18. Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР.

Стаття надійшла до редакції 19.04.2013 р.