

УДК 336.5

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.6.14>**Анастасія Клименко,***канд. юрид. наук,**доцент кафедри трудового та господарського права**Харківського національного університету внутрішніх справ*

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблематиці сучасного стану соціального забезпечення громадян України та перспективам удосконалення у контексті настання кризових явищ.

Аргументовано, що підвищений інтерес до проблематики соціального забезпечення активізувався під час пандемії 2020 р., яка спричинена коронавірусною інфекцією (COVID-19). Шаблонність та традиційність соціального забезпечення втратила свою силу не тільки в Україні, але й у всьому світі. Криза змусила замислитися над пошуком нових механізмів та інструментів соціального забезпечення громадян.

Обґрунтовано, що в арсеналі держави повинен бути широкий набір заходів, спрямованих на забезпечення максимального охоплення системою соціального захисту. Соціальна політика повинна вирватися уперед, виходячи за межі вузько адресних видів соціальних допомог, пільг та компенсацій. Не піддається сумніву позиція, що формування фінансової подушки безпеки, охорона здоров'я будь-якого громадянина України має здійснюватися за максимального сприяння держави. Уникнути недофінансування фондів у майбутньому можливо за допомогою рівного розподілу податків або правильної ідеології базових доходів.

Зосереджено увагу на тому, що наявні прогалини у сфері соціального забезпечення можуть перешкодити реалізації планів економічного відновлення, увергнути мільйони людей у злидні, а в глобальному плані підірвати готовність до подолання подібних криз у майбутньому. Саме тому видається обґрунтованим збільшення розмірів допомог настільки, щоб вони забезпечували гарантований дохід. Діапазон соціального забезпечення має бути таким, щоб це покривало профілактику, діагностику, лікування, а також час, проведений на карантині або витрачений на догляд хворих утриманців.

Перспективи вдосконалення системи соціального забезпечення в Україні вбачаються в реалізації комплексу заходів, таких як: захист людини протягом життя за допомогою створення універсальних систем соціального захисту; сталі і справедливі фінансування, яке може бути доповнено міжнародним співробітництвом і підтримкою; посилення управління системами соціального захисту через інституційне лідерство, багатогалузеву координацію та участь соціальних партнерів та інших владних і представницьких організацій.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальний захист, соціальний ризик, соціальне страхування, медичне страхування

Постановка проблеми. Донедавна проблема соціального забезпечення була здебільшого наріжним каменем країн перехідної економіки та країн, що розвиваються. Соціальне забезпечення розглядалося поверхнево, із частковим застосуванням усіх доступних інструментів, з аргументацією неможливості вийти на шлях стійкого економічного зростання. Інтерес до проблематики соціального забезпечення громадян підвищився в усіх розвинених країнах без винятку, що пов'язано з наслідками пандемії 2020 р. (COVID-19). Шаблонний вид поведінки та бюрократичність організації соціального забезпечення втратили свою силу, адже пандемічна економіка узяла верх над

традиційним економічним укладом. Нові економічні реалії сильно вдарили по ринку праці і системі соціального захисту України.

Україна стикнулася з низкою невизначеностей, кожна з яких відображає безпрецедентний розмір і масштаби кризи. По-перше, це сам масштаб хвилі втрати робочих місць, який поки що точно не вдається визначити. По-друге, не зовсім зрозуміло, як заходи соціального дистанціювання вплинуть на ступінь економічної активності та найму працівників. По-третє, постає питання про те, як розподілити більш ефективно адресну фінансову соціальну допомогу громадянам. Кожна нова криза, з якою стикається Україна, все більше демонструє фінансову неста-

більність мільйонів сімей. Безпрецедентний масштаб безробіття може залишатися до 2021 року, вимагаючи негайного перезавантаження системи трудових відносин разом з упровадженням інноваційних принципів функціонування системи соціального захисту громадян України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема соціального забезпечення громадян знайшла широке відображення в працях вітчизняних вчених. У працях О. Є. Костюченко, О. С. Погорелової, С. П. Савчука [1] розглянуто актуальні питання трудових відносин, передумови розвитку соціальної держави, проблеми та перспективи соціального забезпечення та соціального захисту громадян. Науковцями О. М. Ярошенко, А. М. Слюсар, І. А. Ветуховою [2] розкрито особливості реалізації права соціального забезпечення разом із доступними формами соціальної захищеності. У праці Л. В. Осипової, Н. В. Грицик [3] деталізовано інституційне забезпечення розподілу видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП в Україні. Незважаючи на фундаментальні положення трудового права та права соціального забезпечення, в умовах кризи 2020 р. для усього світу, у тому числі й України, актуальним є питання кардинального перегляду та переосмислення чинної системи соціального забезпечення громадян.

Метою дослідження є вивчення сучасного стану та першорядних проблем соціального забезпечення громадян України у зв'язку з наслідками пандемії 2020 р., обґрунтування необхідності впровадження інноваційних підходів у систему соціального захисту громадян України.

Виклад основного матеріалу. Право на соціальне забезпечення за віком, у разі хвороби, у зв'язку з вагітністю й пологами, інвалідності та в інших випадках, встановлених законом, закріплено в ст. 46 Конституції України. Це одна з найважливіших соціальних гарантій, що діє в будь-якому цивілізованому суспільстві. У ст. 48-50 Основного Закону йдеться про достатній рівень існування, життєдіяльності та прав, пов'язаних із забезпеченням здоров'я. Натепер в Україні сформована законодавча база з охорони праці та соціального страхування, державної підтримки сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів та людей похилого віку, створена структура соціальних служб, набувають подальшого розвитку окремі гарантії соціального захисту населення. На жаль, поки що не знайдено консенсусу стосовно організаційного та фінансового механізму

здійснення загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні.

Поняття соціального забезпечення громадян досить широке, переважно ґрунтується на такому синонімічному ряді, як соціальний ризик, соціальний захист.

Соціальний ризик має масовий характер, а тому пов'язаний зі складним комплексом об'єктивних соціально-економічних умов, які практично не залежать від волі окремого індивіда. Це вірогідність настання стану соціальної незахищеності особи в результаті втрати або суттєвого зменшення її заробітної плати чи іншого доходу через соціально значимі об'єктивні причини, а також вірогідність появи потреби у фінансуванні непередбаченого лікування. Дане формулювання вказує на те, що саме держава наділена законодавчою ініціативою встановлення критеріїв достатності соціального становища громадян у разі настання тих чи інших видів ризиків.

Під поняттям соціального захисту необхідно розуміти діяльність держави, яка спрямована на забезпечення процесу формування й розвитку повноцінної гармонійної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на цю особистість, створення умов для її самовизначення й утвердження в житті. Якщо звзунти дане формулювання, то соціальний захист виступає як економічні і правові гарантії, спрямовані на забезпечення додержання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціального цивілізованого рівня життя [2, с. 15].

Якщо звернутися до базових стандартів Ради Європи і Європейського Союзу, то соціальне забезпечення є системою, яка, окрім традиційного розуміння соціального забезпечення (через соціальне страхування), інші форми соціального захисту, зокрема державну соціальну допомогу, включає також спеціальний і особливий (додатковий) соціальних захист для окремих категорій населення [4]. Саме таке розуміння має бути відображене у національному законодавстві, відбиваючи фундаментальний підхід до проблеми соціального захисту населення.

Зважаючи на останні події, криза хвилеподібно накриває всі сектори вітчизняної економіки. Україна, як і світ, вже відчуває економічні, культурні, соціальні наслідки пандемії 2020 року. Підприємства беруть на роботу менше нових працівників, скорочують для своїх співробітників робочий час; стартапери не встигли відкритися, як вже зачинилися; деякі пенсіонери не встигли допрацювати до омріяної пенсії або подати документи на перерахунок пенсії. Нині можна спостерігати

такі дві тенденції: закриття все меншого числа вакансій та зростання кількості звільнень. Звісно, це призводить до зростання безробіття, масштаби якого поки що спрогнозувати точно не можливо. Водночас стали соціально незахищеними також і студенти (випускники 2020 р.); трудові мігранти, які повернулися на Україну; працівники сегменту неформальної зайнятості. Окремо варто зазначити такі категорії у нестандартних формах зайнятості, як робітники за сумісництвом, працівники за тимчасовими контрактами та самозайняті працівники або ті, хто має незрозумілу зайнятість.

Пандемія важко вдарила по ринку праці і системі соціального забезпечення громадян. За цих обставин бізнес і держава мають швидше реалізувати деякі рішення, на які зазвичай витрачалися роки. Усе більше дискусій точиться з приводу того, як зберегти бізнес і виконати обов'язки перед робітниками; як урегулювати юридичні ініціативи віддаленої роботи; де знайти кошти з бюджету на захист найбільш уразливих верств населення. Розв'язання всіх раніше накопичених проблем можливе тільки в контексті перезавантаження трудових відносин.

Насамперед необхідно чітко розділяти проблеми, які мають технічний характер, та фундаментальні, які можуть мати серйозні наслідки для сьогодення і майбутнього України як сучасної європейської держави. Один із стовпів ринку праці – Міжнародна організація праці (МОП) – вбачає своє завдання в підтримці всіх, незалежно від формальної чи неформальної зайнятості. В Україні чимала кількість громадян не охоплені соціальним страхуванням або соціальною допомогою. Окрім цього, прогнози доволі невтішні. Як повідомляє Мінсоцполітики, рівень бідності у 2020 році (витрати менше фактичного прожиткового мінімуму) в Україні зростає до 45 %, що на 6,5 % більше, ніж 2019 року.

Приклади різних країн світу підтверджують, що там, де створені ефективні і всеосяжні системи соціального захисту, в набагато більшому ступені здатні протидіяти кризі і ліквідувати її наслідки. У суспільстві зростає як розуміння значущості соціального захисту, так і нагальна потреба інвестувати в цю систему. Без сумніву, політикам слід скористатися цим імпульсом, щоб забезпечити готовність до майбутніх криз в умовах не тільки розростання пандемічної економіки, але і зростання платформної економіки.

Соціальна політика повинна вирватись уперед, виходячи за межі вузько адресних видів соціальних допомог, пільг та компенсацій. Цілком може статися й так, що деякі

з цих заходів стануть постійними. Якщо криза і схилить чашу ваг до появи ширшої мережі соціального захисту, то досягнуто це буде завдяки вимогам людства ХХІ ст., а не стільки через вимоги українців.

Основні принципи функціонування інноваційної системи соціального забезпечення будуть доповнені засобами полегшення абсолютної депривації і захисту від ризику для існування найбідніших. Ці цілі можуть бути досягнуті за допомогою різних інструментів та інституційних механізмів. Зростаюче навантаження на бюджет (в тому числі на Фонд соціального страхування України) ставить перед державою і суспільством питання, як фінансово забезпечити ці потреби в період подібних криз та епідемій. Усе це свідчить про те, що в країні має бути не один резервний фонд, коштами якого в екстраординарній ситуації можна було би підтримати кожного громадянина згідно з Конституцією України. Уникнути недофінансування в майбутньому можливо за допомогою рівного розподілу податків або правильної ідеології базових доходів. Щодо питання медичного страхування, то нині йде робота над впровадженням змішаної моделі, де поряд із державним страхуванням існуватимуть приватні страхові програми (досвід Канади, Південної Кореї). Для нашої країни актуальним є досвід Іспанії у питаннях організації добровільного медичного страхування: замісне страхування, додаткове страхування і доповнює страхування. Надавати медичні послуги будуть приватні заклади з оплатою за рахунок державної програми страхування, внески до якої буде робити кожен громадянин. Відповідний Фонд буде створено у вигляді неприбуткової організації під патронажем МОЗ України [5].

Варто зауважити, що жодна попередня криза не призвела у кінцевому результаті до довгострокових змін у соціальній політиці, адже люди досить швидко забули про них, переносючи фокус уваги на інші проблеми. У період економічного спаду люди змушені турбуватися про власний фінансовий добробут та забезпечення, а не про добробут інших. Саме тому тимчасові заходи соціальної безпеки рідко стають постійними. Знову і знову під час спадів уряд втручається, щоб надати допомогу громадянам, які втратили роботу, і вдихнути силу в економіку, розширивши доступ до виплат по безробіттю, виплачуючи стимулюючі компенсації і оголошуючи податкові канікули, надаючи відстрочки по виплатах позик і багато чого іншого. Як тільки стають помітними ознаки відновлення економіки, всі тимчасові заходи майже завжди закінчуються. І все розпочинається із приходом нової кризи. Громадяни не тільки

нашої країни, але й інших держав (США, Китай, Південна Корея, ЄС), відчувши на собі вплив різного роду криз, переконалися, що кожна наступна криза все масштабніша за своїми негативними наслідками.

Нинішня криза, спричинена пандемією 2020 року, наочно демонструє, що не тільки бідні та вразливі, але й усі категорії населення потребують захисту, що підсилює заклик до побудови більш дієвої системи загального соціального захисту. Інклюзивний соціальний діалог на рівні країни буде важливим для інформування з приводу прийнятих політичних рішень та ресурсу розподілу допомог з метою систематичного обслуговування соціального захисту населення. Основою будь-яких реформ є ефективний соціальний діалог між соціальними партнерами, в тому числі в стандартних/нестандартних формах зайнятості у формальній/неформальній економіці.

Спираючись на рекомендації Міжнародної організації праці (МОП), Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), враховуючи сучасний стан та проблеми, перспективи перезавантаження системи соціального забезпечення громадян України вбачаються у такому [6]:

- захист протягом життя (створення універсальних систем соціального захисту, в тому числі базису для забезпечення адекватного захисту людини – громадянина України, шляхом поєднання соціального страхування, соціальної допомоги та державних програм медичного страхування, закріплених у відповідному законодавстві);

- універсальність охоплення (забезпечення універсального доступу до соціального захисту та забезпечення систем захисту, заснованих на правах людини і громадянина України, враховуючи й гендерні аспекти, не залишаючи поза увагою гендерні меншини);

- стале і справедливе фінансування (забезпечення стійкості і справедливості системи соціального захисту шляхом встановлення пріоритетів у надійних і справедливих формах внутрішнього фінансування, які можуть бути доповнені міжнародним співробітництвом і підтримкою, де це буде потрібно);

- участь і соціальний діалог (посилення управління системами соціального захисту через інституційне лідерство, багатогалузеву координацію та участь соціальних партнерів та інших владних і представницьких організацій, забезпечення широкої підтримки в питаннях підвищення ефективності послуг).

Окрім цього, варто торкнутися такого доволі прогресивного рішення, як універ-

сальний базовий дохід (UBI). Деякі спостерігачі вважають, що такий дохід є загальним, безумовним та регулярним правом, що сприяло би покращенню ситуації у разі можливого майбутнього безробіття, зберігаючи при цьому гідність людини, надаючи їй можливість займатися більш змістовною працею. Критики ставлять під сумнів економічну, політичну та соціальну доцільність UBI та його спроможність зменшити бідність та нерівність, особливо в країнах, що розвиваються, де більшість населення й надалі продовжуватиме залежати від роботи [7, с. 29]. Уряди країн експерименту проходили ще до кризи 2020 року у рамках урядових реформ, спрямованих на зниження рівня безробіття. Зважаючи на те, що у UBI достатня кількість і переваг (розв'язання проблеми технологічного безробіття, зниження рівня злочинності, зниження витрат на адміністрування соціальних програм та витрат на охорону здоров'я та ін.), можливо, в Україні має бути реалізована хоча б спроба «від початку і до кінця» (спроби були у 2019 року) уведення універсального базового доходу в рамках пілотних програм. Тим паче, що виплати UBI справили позитивний вплив на фізичне і психічне здоров'я одержувачів, що засвідчили результати анкетувань. Такі країни, як Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди та ін., досить серйозно підійшли до цього питання у зв'язку з пандемією 2020 року. Тож Україна не має бути остороною.

Таким чином, натепер системи соціального захисту по всьому світі стикаються з проблемами забезпечення повного й ефективного охоплення працівників у всіх формах зайнятості, в тому числі в «нових» формах зайнятості. Деякі нові умови праці і зайнятості можуть забезпечити велику гнучкість для працівників і роботодавців, але можуть привести також і до значних прогалин в охопленні соціальним захистом, тоді як вимоги до систем соціального захисту невинно зростають. Тому необхідно зміцнювати і адаптувати наявну систему соціального захисту в Україні, дати їй можливість продовжувати виконувати свою ключову роль у запобіганні та скороченні бідності, підвищенні безпеки доходів і обмеженні нерівності. Молода людина чи особа похилого віку; працююча зі стабільним доходом чи тимчасово не працююча; випускник закладу вищої освіти або дитина будь-якого віку – усі вони мають бути соціально захищені державою у будь-який момент нестабільності та фінансово-економічних криз, особливо у ситуації розладів здоров'я через вірус (COVID-19).

Висновки

Отже, завершуючи представлене наукове дослідження, можна виділити найголовніше.

Під час вивчення сучасного стану соціального забезпечення громадян України з'ясовано, що криза 2020 року, яка спричинена коронавірусною інфекцією (COVID-19), позначила нові виклики для ринку праці, змусила уряди країн замислитися над пошуком нових механізмів та інструментів соціального забезпечення громадян. Сьогодні стало очевидним, що так, як було раніше, вже ніколи не буде, тому що так точно не має бути. Це вже розуміє кожен пересічний українець, який опинився без фінансової подушки безпеки.

В арсеналі держави повинен бути широкий набір заходів, спрямованих на підтримку підприємств, зайнятості і доходів, забезпечення максимального охоплення системи соціального захисту, збереження зайнятості, нехай навіть неповної. Це тимчасові податкові пільги, насамперед для підприємств малого та середнього бізнесу. Окрім всього, відповідні заходи мають бути реалізовані з метою стимулювання економіки і попиту на робочу силу, підтримки найбільш зачеплених кризою галузей. Нарешті, найважливіший аспект – це охорона праці та здоров'я працівників як на робочих місцях, так і тих, які працюють у віддаленому форматі. Понад усе – це охорона здоров'я будь-якого громадянина України за максимальною участю держави.

У ході дослідження зосереджено увагу на тому, що наявні прогалини у сфері соціального забезпечення можуть перешкодити реалізації планів економічного відновлення, увергнути мільйони людей у злидні, а в глобальному плані підірвати готовність до подолання подібних криз у майбутньому. Саме тому видається обґрунтованим збільшення розмірів допомог настільки, щоб вони забезпечували гарантований дохід, скорочення термінів очікування виплат по безробіттю та інших адресних разових допомог, розширення діапазону забезпечення для того, щоб воно покривало профілактику, діагностику, лікування, а також час, проведений на карантині або витрачений на догляд за хворими утриманцями.

Anastasiia Klymenko. The current state of legal regulation of social support of the citizens of Ukraine

The article is devoted to the current state of social security of Ukrainian citizens and perspectives for improvement in the context of the crisis.

It is argued that the increased interest in social security issues intensified during the 2020 pandemic caused by coronavirus infection (COVID-19). The stereotypical approach and bureaucracy of social security has lost its force not only in Ukraine but also around the world. The crisis has forced to think about finding new mechanisms and tools for social security.

Перспективи вдосконалення системи соціального забезпечення в Україні вбачаються в реалізації комплексу заходів, таких як: захист людини протягом життя за допомогою створення універсальних систем соціального захисту; стає і справедливе фінансування, яке може бути доповнено міжнародним співробітництвом і підтримкою; посилення управління системами соціального захисту через інституційне лідерство, багатогалузеву координацію та участь соціальних партнерів та інших владних і представницьких організацій.

Список використаних джерел:

1. Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення : тези доповідей учасників міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 2 квітня 2019 р.) / за ред. проф. М.І. Іншина, к.ю.н. І.С. Сахарук. Київ: ФОП Маслаков, 2019. 192 с.
2. Право соціального забезпечення : підручник / О. М. Ярошенко, А. М. Слюсар, І. А. Ветухова та ін. ; за заг. ред. О. М. Ярошенка. Харків : Право, 2019. 376 с.
3. Осіпова Л.В., Грицик Н.В. Фінансування соціального забезпечення в умовах децентралізації. *Вісник Класичного приватного університету*. 2019. Випуск 2(13). С. 10-15.
4. Європейський кодекс соціального забезпечення : прийнятий Радою Європи 16.04.1964 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 18.05.2020).
5. Торгун О. В Україні система охорони здоров'я катастрофічно неефективна. URL : <https://www.uifuture.org/publications/news/25257-healthcare-medocal-low> (дата звернення: 18.05.2020).
6. Social Protection Spotlight, May 2020: Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection [Online], available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/soc_sec/documents/publication/wcms_744612.pdf (дата звернення: 18.05.2020).
7. International Labour Organization: Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work [Online], available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf (дата звернення: 18.05.2020).

It is substantiated that the state's arsenal should include a wide range of measures aimed at ensuring maximum coverage of the social protection system. Social policy must move forward, going beyond narrowly targeted types of social benefits, privileges and compensations. There is no doubt that the formation of a financial airbag, health care of any citizen of Ukraine should be carried out with the maximum assistance of the state. It is possible to avoid underfunding in the future through equal distribution of taxes or the right ideology of basic income.

The focus is on existing social security gaps that could hamper economic recovery plans, plunge millions of people into poverty, and globally undermine preparedness to overcome similar crises in the future. That is why it is justified to increase the amount of benefits so that they provide a guaranteed income. The range of social security should be such that it covers prevention, diagnosis, treatment, as well as time spent in quarantine or spent caring for sick dependents.

Perspectives for improving the social security system in Ukraine are seen in the implementation of a set of measures: protection of human life through the creation of universal social protection systems; sustainable and equitable funding, which can be complemented by international cooperation and support; strengthening the management of social protection systems through institutional leadership, multi-sectoral coordination and the participation of social partners and other governmental and representative organizations.

Key words: social security, social protection, social risk, social insurance, medical insurance.

