

РЯДІНСЬКА В. О.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення
діяльності Міністерства
(Державний науково-дослідний
інститут Міністерства внутрішніх
справ України)

ЕПЕЛЬ О. В.,

доктор юридичних наук,
суддя
(Шостий апеляційний
адміністративний суд)

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.17>

СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджено генезис системи соціального забезпечення в Україні, окреслено її недоліки на сучасному етапі, сформульовано пропозиції щодо удосконалення системи соціального забезпечення.

Спираючись на аналіз формування системи соціального забезпечення в Україні, констатовано, що нинішня система соціального забезпечення суттєво відрізняється від такої у радянському суспільстві, є елементом системи соціального захисту і системою бюджетного фінансування індивідуальної (адресної) допомоги особам, які потребують соціальної державної фінансової допомоги/підтримки унаслідок обставин, визнаних державою соціально негативними. За весь час існування України як незалежної країни не було розроблено єдиної і взаємоузгодженої системи реформування законодавства про фінансове забезпечення соціальних виплат і пільг фінансового характеру, а формування системи соціального забезпечення, що відбулося, характеризується хаотичним розширенням одержувачів державних соціальних виплат чи пільг фінансового характеру без урахування фактичної спроможності бюджетів. Нормативно-правові акти, що регулюють соціальні виплати і пільги фінансового характеру (більше 170 законів України, 400 постанов КМУ, більше 1000 відомчих і підзаконних актів) нині є розгалуженими, недосконалими, містять численні суперечності, приймалися безсистемно, без логічного зв'язку з попередніми або спорідненими нормативними актами, містять розгалужений термінологічний апарат. У багатьох «соціальних законах» застосовується застарілий підхід до визначення механізмів соціального захисту. Кількість осіб та категорій осіб, які мають право на одержання соціальних виплат чи пільг фінансового характеру, невиправдано велика (відповідно до Бюджетного кодексу України та блоку соціального законодавства більше 70 категорій осіб мають право на отримання різноманітних соціальних виплат: за ознакою соціальної незахищеності (33 види виплат), 49 категорій – за професійною ознакою або родом занять (25 видів виплат), 8 категорій – за особливі заслуги перед державою (13 видів виплат). Соціальні виплати надаються без урахування рівня доходів їх одержувачів. Фінансова ефективність системи соціального забезпечення, що сформувалася



на сучасному етапі, вкрай низька; фактично розміри соціальних виплат не можуть забезпечити здійснення соціального права особи, яка потребує державної фінансової підтримки, на гідне життя, і носять іноді символічний, а подекуди декларативний характер, оскільки з огляду на кількість усіх соціальних виплат/пільг, проголошених державою, не вистачає коштів із бюджетів на їхнє фінансування.

Нами запропоновано для вдосконалення системи соціального забезпечення в Україні здійснити «ревізію» чинних нормативно-правових актів, якими встановлюються соціальні виплати і пільги фінансового характеру, з метою визначення базових понять, узгодження основних підходів, формування єдиної соціальної політики й остаточного переходу від системи радянського соціального забезпечення до новітнього підходу, характерного для країн із розвинутою економікою – створення системи соціального захисту, а також скоротити одержувачів соціальних виплат і відмовитися від соціальних пільг фінансового характеру.

Ключові слова: система соціального забезпечення, соціальний захист, пільги, соціальні виплати, соціальні права, правові проблеми.

Riadynska V. O., Epel O. V. Social security system in Ukraine: legal problems and ways of improvement

The article examines the genesis of the social security system in Ukraine and outlines its shortcomings at the present stage. In addition, proposals for improving the social security system in Ukraine have been developed.

Based on the analysis of the formation of the social security system in Ukraine, it is stated that now the social security system in Ukraine: significantly different from the social security system of soviet society, is an element of social protection and is a system of budget financing of individual (targeted) assistance to people in need of social state financial assistance/support in connection with circumstances recognized by the state as socially negative; during the whole existence of Ukraine as an independent country, no single and mutually agreed system of reforming the legislation on financial security of social benefits and financial benefits has been developed, and the formation of the social security system that has taken place is characterized by a chaotic expansion of recipients of state social benefits or benefits of a financial nature without taking into account the actual capacity of budgets; regulations governing social benefits and financial benefits (more than 170 laws of Ukraine, 400 resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, more than 1,000 departmental and bylaws) today are branched, imperfect, contain numerous contradictions, were adopted haphazardly, without logical connection with previous or related regulations, contain a branched terminological apparatus; many "social laws" use an outdated approach to defining social protection mechanisms, etc.; the number of persons and categories of persons entitled to receive social benefits or financial benefits is unreasonably large (according to the Budget Code of Ukraine and the block of social legislation, more than 70 categories of persons are entitled to various social benefits on the basis of social insecurity (33 types of benefits), 49 categories – on a professional basis or occupation (25 types of payments), 8 categories – for special services to the state (13 types of payments); social benefits are provided without taking into account the level of income of their recipients; the financial efficiency of the social security system formed at the present stage is extremely low; in fact, the amount of social benefits cannot ensure the realization of the social right of a person in need of state financial support to a dignified life, and are sometimes symbolic and sometimes declarative, because of the given number of all social benefits/benefits declared by the state, funds from budgets there is not enough funding for them.



To improve the social security system in Ukraine, the following is proposed: to revise existing regulations establishing social benefits and financial benefits, in order to define the basic concepts, harmonize basic approaches, form a unified social policy and final transition from the soviet social security system to the latest approach typical for countries with developed economies – the creation of a system of social protection; reduce recipients of social benefits; to refuse social benefits of a financial nature.

Key words: *social security system, social protection, benefits, social benefits, social rights, legal issues.*

Система соціального забезпечення в Україні на сучасному етапі є вкрай незадовільною. Р. Й. Рабинович, О. З. Панкевич [1, с. 104-107], Л. С. Тарасенко [2], О. Г. Чутчева [3, с. 323], Н. Б. Болотіна [4, с. 37], І. С. Ярошенко [5, с. 25-32], Л. О. Шапенко [6, с. 15–19], П. В. Шульга [7, с. 24–28] та інші науковці, аналізуючи стан соціального забезпечення в Україні, дійшли висновку про її неефективність через низькі розміри фінансових виплат соціально незахищеним особам, які потребують державної допомоги, що реально не забезпечують навіть їх мінімальні потреби; підкреслюють проблему недофінансування соціальних виплат, що суттєво впливає на здійснення соціальних прав окремих категорій осіб тощо.

Виникає закономірне питання: чому в Україні на сучасному етапі сформувалася саме така система соціального забезпечення, які недоліки їй притаманні та яким чином доцільно виправити зазначені недоліки?

Метою роботи є дослідження генезису системи соціального забезпечення в Україні, окреслення її недоліків на сучасному етапі, формування пропозицій щодо вдосконалення системи соціального забезпечення у країні.

З проголошенням незалежності Україною взятий курс на побудову соціальної держави. Успадкована від СРСР система соціального забезпечення, сформована у радянські часи, була адміністративною вертикаллю механізмів зі збору та розподілу фінансових ресурсів, що забезпечувалася лише державою за рахунок бюджетних видатків шляхом бюджетного фінансування комплексу соціально-економічних заходів соціального забезпечення, який містив державну соціальну допомогу, соціальне страхування, соціальні послуги, соціальні гарантії тощо. Стрімка зміна соціально-економічних умов, роздержавлення, приватизація, втрата державою контролю над основними джерелами доходу (за короткі терміни значна частина підприємств, установ та організацій, доходи від діяльності яких надходили до державного бюджету, перейшли у приватну власність, унаслідок чого держава могла розраховувати виключно на частину їх доходів у вигляді податків) та інші події 90-х років ХХ сторіччя, через які пройшло українське суспільство, призвели до неспроможності держави виконувати свої соціальні функції. Система соціального забезпечення не могла виконувати свої функції, держава не мала можливості повністю фінансувати всі витрати на соціальне забезпечення. Соціальна нестабільність і зубожіння населення досягли своїх найвищих показників, унаслідок чого державі необхідно було захищати населення від економічних і соціальних потрясінь, що виникали у соціально-економічному середовищі.

Саме тоді розпочалося будівництво системи соціального захисту, притаманної країнам із розвиненою економікою. Основою системи соціального захисту стало не бюджетне фінансування соціальної сфери, а створення державою умов для оптимального добробуту людини, сім'ї, групи осіб тощо, усунення причин, що перешкоджають цьому, а також організація індивідуальної (адресної) допомоги особам, які потребують соціальної державної фінансової допомоги/підтримки унаслідок обставин, визнаних державою соціально негативними. Як вірно визначають Л. І. Ільчук і О. Давидюк, розбудова системи соціального захисту в Україні дозволила перейти від системи, за якою держава, надаючи соціальне забезпечення, здійснювала «акт благодійництва», до системи, за якої посилюється економічна активність працездатних осіб із метою забезпечення гідного життя усього суспільства [8, с. 35].

Питанням формування системи соціального захисту в Україні та її змісту присвячували свої роботи Г. Скачко [9, с. 127], О. О. Кочемірська, О. М. Мищуліна [10, с. 18],



І. П. Сидор [11, с. 15-25] та інші науковці, аналіз робіт яких переконує, що вони ґрунтуються на стандартах Ради Європи, Декларації Міжнародної організації праці про соціальну справедливість і справедливу глобалізацію, висновках Європейського форуму ЄС (Брюссель, 1998 р.). У зазначених документах соціальний захист визначається як система забезпечення життєдіяльності населення у широкому сенсі та охоплює державні соціальні допомоги: 1) соціальне забезпечення; 2) соціальне страхування; 3) соціальні гарантії; 4) захист від соціальних ризиків (хвороба, пенсійний вік), а також 5) обов'язкове та добровільне страхування; 6) державний і недержавний благодійний сектор; 7) соціальну інтеграцію; 8) забезпечення конституційних прав осіб (здобуття освіти, охорону здоров'я, житлову політику тощо) [12].

Саме за цими напрямками український уряд розпочав формування системи соціального захисту в Україні. Нині можна визнати, що за період незалежності Україна досягла значних показників у цьому напрямку. Сформовано систему основних соціальних гарантій: встановлено та постійно збільшується розмір прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати; сформовано систему соціального страхування, котра на сучасному етапі є матеріальним забезпеченням громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від людини 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, громадянами, а також за рахунок інших джерел, передбачених законом. Переформатовано систему наповнення Пенсійного фонду, а систему соціального забезпечення пенсіонерів (коли пенсія їм повністю виплачувалася з бюджету) переведено у систему соціального захисту (коли пенсія сплачується за рахунок внесених до Пенсійного фонду страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування), переформатовано Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності тощо.

Формування новітньої системи соціального забезпечення, тобто системи, за якої передбачалося фінансування з бюджету лише спеціально встановлених витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення, відбувалося власним і непростим шляхом.

У Законі України від 05.12.1999 р. № 512-ХІІ «Про бюджетну систему України» видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення передбачалися у загальному вигляді, без конкретизації, на кого вони спрямовані [13]. Водночас негативні соціально-економічні обставини 90-х років вимагали додаткового забезпечення соціальних прав певних осіб (інвалідів, сімей із дітьми, біженців, осіб похилого віку тощо), що зумовило прийняття законів та інших нормативних актів, які передбачали грошові виплати або встановлювали пільги фінансового характеру для зазначених осіб, що фінансувалися б із бюджету.

У період із 1990 по 2001 рік було прийнято цілий пласт «соціального законодавства» – низку нормативних актів, у котрих передбачалися різноманітні соціальні виплати чи пільги фінансового характеру різним одержувачам за рахунок видатків бюджетів (Закони України: від 21.02.1991 р. № 796-ХІІ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [14], від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [15], від 20.12.1991 р. № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [16], від 21.11.1992 р. № 2811-ХІІ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [17], від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [18], від 16.12.1993 р. № 3721-ХІІ «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [19], від 24.03.1998 р. № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів ОВС і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [20], від 23.03.2000 р. № 1584-ІІІ «Про жертви нацистських переслідувань» [21], від 01.06.2000 р. № 1768-ІІІ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [22], від 26.04.2001 р. № 2402-ІІІ «Про охорону дитинства» [23]; від 18.05.2004 р. № 1727-ІV «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [24] тощо).

Слід звернути увагу на те, що соціалізація бюджетних виплат підтримувалася представниками наукової спільноти. Позитивність запровадження нових соціальних виплат,



фінансування яких здійснювалось із бюджетів, підкресливали О. М. Неживець, О. З. Панкевич, О. М. Пономаренко, О. М. Потопахіна, С. М. Приліпко, В. А. Рудик, Ю. О. Сердюк, В. Л. Стрепко, В. С. Тарасенко, О. Г. Чутчева, О. В. Шакірова, В. В. Юровський, І. С. Ярошевський та інші науковці, які визначали, що заходи, до яких вдається український уряд, є економічно обґрунтованими та соціально корисними, спрямованими на боротьбу з бідністю, соціальну підтримку малозабезпечених осіб тощо.

Проте на практиці держава виявилася неспроможною фінансово забезпечити взяті на себе соціальні зобов'язання. За підрахунками аналітиків, для бюджетного фінансування всіх соціальних виплат і пільг, що передбачалися згідно з українським законодавством, необхідно було 19 млрд. грн. щорічно, оскільки система соціальних виплат і пільг охоплювала приблизно 15–20% населення [25]. Тому всі запроваджені «соціальним законодавством» виплати не були передбачені як витрати бюджетів у Законі України від 05.12.1999 р. № 512-ХІІ «Про бюджетну систему України», а в Законах України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік фінансування за напрямом соціального забезпечення передбачалося не в обов'язковому порядку, а залежно від можливостей бюджетів різних рівнів. Реальні витрати Зведеного бюджету України за напрямом соціального забезпечення становили: у 1996 році – 7 284,4 грн., у 1997 році – 9529,8 грн., у 1998 році – 8094,6 грн., у 1999 році – 7955,8 грн., у 2000 році – 10873,4 грн. [26, с. 28]. Отже, виникла ситуація, коли, з одного боку, держава нібито піклувалася про соціально незахищені категорії осіб і приймала закони, спрямовані на забезпечення їх соціальних прав, а з іншого – таке піклування не отримувало належного втілення.

Лише у 2001 році, з прийняттям Бюджетного кодексу України (надалі – БК України) соціальні виплати і пільги фінансового характеру були враховані як витрати бюджетів та закріплені у п. 9 ст. 87, п. 4 ст. 89, п. 3 ст. 91 зазначеного нормативного акту як витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення [27]. Аналізуючи цей аспект у БК України 2001 року, О. Бухтіяров вірно наголошує, що зазначений нормативний акт був прогресивним для свого часу; він охопив усі зміни, що відбулися протягом 10 років у сфері правового регулювання соціального забезпечення, та нормативно закріпив видатки на передбачені іншими законами та підзаконними актами соціальні виплати/пільги [28, с. 292].

Незважаючи на неспроможність виконати вже взяті на себе фінансові зобов'язання, законодавець продовжив приймати нові нормативні акти, якими передбачалося надання нових соціальних виплат і пільг фінансового характеру. Зокрема, у період із 2001 по 2010 рік було прийнято Закон України від 18.11.2004 р. № 2195-IV «Про соціальний захист дітей війни» [29]; постанови Кабінету Міністрів України: від 29.04.2004 р. № 558 «Про порядок призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги» [22]; від 22.02.2006 р. № 189 «Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання яких невідоме» [30], від 31.01.2007 р. № 81 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» [31] та інші нормативні акти, які збільшили соціальні зобов'язання держави, і, відповідно, фінансові навантаження на бюджети. Зазначимо, що значна кількість нововведених соціальних виплат була реалізацією передвиборчих обіцянок політичних діячів для залучення додаткових голосів на виборах.

Ураховуючи, що зазначені виплати/пільги вже передбачались у БК України і проігнорувати їх було неможливо, уряд вдався до конкуренції норм бюджетного та соціального права, зокрема обмежував або скасовував норми соціальних законів, які передбачали надання соціальних виплат і пільг фінансового характеру, нормами Законів України «Про Державний бюджет» на відповідний рік.



Показовою у цьому аспекті є ситуація з «дітьми війни». Зокрема, Законом України від 18.11.2004 р. № 2195-IV «Про соціальний захист дітей війни» (надалі – Закон № 2195-IV) до мінімальної пенсії за віком такої категорії осіб призначена 30% надбавка, фінансування видатків на яку передбачалося за рахунок Державного бюджету України (ст. 6) [29]. Проте п. 12 ст. 71 Закону України від 19.12.2006 р. № 489-V «Про державний бюджет на 2007 рік» дію ст. 6 Закону № 2195-IV у частині призначення таких надбавок було призупинено [32]. Унаслідок цього в українському законодавстві утворилася колізія – норми одного закону суперечили нормам іншого. Унаслідок цього до Конституційного Суду України (надалі – КСУ) надійшло конституційне подання, за результатами розгляду якого КСУ у своєму рішенні від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 (за справою з конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян), визнав п. 12 ст. 71 Закону України «Про Державний бюджет на 2007 рік» неконституційним [33].

Проте надалі ситуація не змінилася. Законом України від 28.12.2007 р. № 107-VI «Про Державний бюджет на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» внесено зміни до ст. 6 Закону № 2195-IV, відповідно до яких дітям війни до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, виплачувалося підвищення у розмірі надбавки, встановленої для учасників війни в розмірі 10% від прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність [34]. Далі вже Верховний Суд України направив до КСУ конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Окрім того, направили подання 101 народний депутат України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Унаслідок цього згідно з рішенням КСУ за таким поданням (справа щодо предмета і змісту закону про Державний бюджет України), положенням Закону України «Про державний бюджет на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» зменшувався розмір соціальних виплат дітям війни, що також було визнано неконституційним [35]. Після прийняття цього рішення до судів стали масово надходити позови від «дітей війни» щодо стягнення на їхню користь невиконаних соціальних виплат (за даними аналітичних відділів судів, у зазначеному році було прийнято до розгляду 700 тисяч позовів за такою категорією справ) [36].

Ситуація з «дітьми війни» є показовою, але не поодинокую. В інших Законах України «Про державний бюджет» на відповідні роки обмежувалися дії інших соціальних законів – «Про допомогу сім'ям із дітьми», «Про статус і соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про загальну середню освіту» у частині надання категоріям осіб, визначених у цих законах, певних виплат/пільг, компенсацій, гарантій тощо.

КСУ з 2002 по 2011 рік неодноразово розглядав справи та приймав рішення про неконституційність зупинення норм соціальних законів законами про державний бюджет, які обмежували пільги, компенсаційні та соціальні виплати, відшкодування, а саме: рішення КСУ від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) [37], від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців і працівників правоохоронних органів) [38]; від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій); від 11.10.2005 р. № 8-рп/2005 (справа про рівень компенсацій і гарантій) [39], від 22.05.2008 р. № 10-рп/2008 (справа щодо предмета



і змісту Закону про Державний бюджет України) [40] тощо. Позиція КСУ з цих питань у той період була однозначною: неконституційність допущення конкуренції норм бюджетного та соціального права, неприпустимість у нормах законів про бюджет установлення обмеження або зупинення норм соціальних законів, які надають соціальні виплати/пільги, компенсації, відшкодування тощо окремим категоріям осіб. Проте у 2011 році КСУ змінив свою позицію, визнавши, що здійснення соціальних прав може бути змінено через неможливість їх фінансового забезпечення (рішення КСУ за справою 1-42/2011 від 26.12.2011 р. № 20-рп/2011 за конституційним поданням 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 4 р. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет на 2011 рік») [41].

Унаслідок цього у країні виникла ситуація, коли певні особи за законодавством мали право на отримання пільг або виплат, проте фактично або не отримували їх узагалі, або вимушені були звертатися до суду для забезпечення здійснення власних прав на отримання зазначених пільг або виплат.

У 2010 році прийнято новий БК України, у п. 9 ст. 87, п. 4 ст. 89, п. 4 ст. 90, п. 3 ст. 91 якого передбачалися видатки Державного бюджету України, районних бюджетів, бюджетів міст республіканського значення, Автономної Республіки Крим, міст обласного значення на соціальний захист і соціальне забезпечення [42], та враховано всі соціальні виплати і пільги, передбачені в інших нормативних актах, прийнятих у період із 2001 по 2010 рік.

Із того часу законодавець став обачнішим у наданні соціальних обіцянок, і введення нових видів соціальних виплат чи пільг здійснювалося більш виважено. Фактично до додаткових соціальних виплат, які з'явилися з того часу, відносяться щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам, що виплачується згідно із Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [43], та виплати і соціальні пільги для учасників Антитерористичної операції (Операції об'єднаних сил).

Отже, система соціального забезпечення, що сформувалася в Україні за часів її незалежності, є вкрай неефективною, на що вказують у своїх роботах і науковці. За визначенням М. М. Кудинова та В. В. Варука, соціальних виплат і пільг, передбачених законодавством України, набагато більше, ніж це передбачено Конституцією України чи її міжнародними зобов'язаннями, водночас вони не мають жодного соціального чи економічного ефекту [44, с. 461]. О. О. Давидюк акцентує увагу на тому, що соціальне забезпечення в Україні фактично було підмінено нагромадженням різних видів виплат, пільг, субсидій тощо, не підтверджених бюджетним фінансуванням [45, с. 25]. М. І. Мальований зазначає, що багато видів соціальних пільг є неефективними та лише збільшують непродуктивне навантаження на державні фінанси, створюючи значні перекоси у соціальній політиці, коли певна частина фінансових ресурсів використовується без урахування основних цілей соціального захисту [46, с. 28].

Погоджуючись із викладеною науковою думкою та спираючись на аналіз формування системи соціального забезпечення в Україні, ми констатуємо, що нині система соціального забезпечення в Україні суттєво відрізняється від системи соціального забезпечення радянського суспільства, є елементом системи соціального захисту і системою бюджетного фінансування індивідуальної (адресної) допомоги особам, які потребують соціальної державної фінансової допомоги/підтримки внаслідок обставин, визнаних державою соціально негативними. За весь час існування України як незалежної країни не було розроблено єдиної і взаємоузгодженої системи реформування законодавства про фінансове забезпечення соціальних виплат і пільг фінансового характеру, а формування системи соціального забезпечення, що відбулося, характеризується хаотичним розширенням одержувачів державних соціальних виплат чи пільг фінансового характеру без урахування фактичної спроможності бюджетів. Нормативно-правові акти, що регулюють соціальні виплати і пільги фінансового характеру (більше 170 законів України, 400 постанов КМУ, більше 1000 відомчих та підза-



конних актів) нині є розгалуженими, недосконалими, містять численні суперечності, приймалися безсистемно, без логічного зв'язку з попередніми або спорідненими нормативними актами, містять розгалужений термінологічний апарат; у багатьох «соціальних законах» застосовується застарілий підхід до визначення механізмів соціального захисту тощо. Кількість осіб і категорій осіб, які мають право на одержання соціальних виплат чи пільг фінансового характеру, не виправдано велика (відповідно до Бюджетного кодексу України та блоку соціального законодавства, більше 70 категорій осіб мають право на отримання різноманітних соціальних виплат за ознакою соціальної незахищеності (33 види виплати), 49 категорій – за професійною ознакою або родом занять (25 видів виплат), 8 категорій – за особливі заслуги перед державою (13 видів виплат). Соціальні виплати надаються без урахування рівня доходів їх одержувачів. Фінансова ефективність системи соціального забезпечення, що сформувалася на сучасному етапі, вкрай низька: фактично розміри соціальних виплат не здатні забезпечити здійснення соціального права особи, яка потребує державної фінансової підтримки, на гідне життя, і носять іноді символічний, а подекуди декларативний характер, оскільки з огляду на кількість усіх соціальних виплат/пільг, проголошених державою, не вистачає коштів із бюджетів на їх фінансування.

Окрім цього, останніми роками сформувався новий підхід до питання соціалізації видаткової частини бюджету. У сучасній науковій літературі дедалі частіше лунають думки про те, що надмірна виплата різних соціальних допомог та надання пільг фінансового характеру створює споживацьку тенденцію у суспільстві, спотворюючи прагнення до якісного забезпечення рівня життя за рахунок власної праці. О. Б. Снісаренко із цього приводу зазначає, що акцент на підвищення соціальних виплат, який робиться протягом тривалого часу, неминуче руйнує мотивацію до активної поведінки на ринку праці, через що соціальні фінансові виплати є непродуктивними [47, с. 11]. М. І. Мальований підкреслює, що багато видів соціальних пільг є неефективними і лише збільшують непродуктивне навантаження на державні фінанси, створюючи значні перекоси у соціальній політиці, коли певна частина фінансових ресурсів використовується без урахування основних цілей соціального захисту [46, с. 28].

Підсумовуючи зазначене, ми констатуємо, що з метою вдосконалення системи соціального забезпечення в Україні доцільно здійснити такі заходи: 1) провести «ревізію» чинних нормативно-правових актів, якими встановлюються соціальні виплати і пільги фінансового характеру, з метою визначення базових понять, узгодження основних підходів, формування єдиної соціальної політики й остаточного переходу від системи радянського соціального забезпечення до новітнього підходу, характерного для країн із розвинутою економікою, – створення системи соціального захисту; 2) скоротити одержувачів соціальних виплат; 3) відмовитися від соціальних пільг фінансового характеру.

Звісно, зазначені кроки не сприятимуть популярності влади, яка їх застосує, проте вони є ефективними. Забезпечення гідного рівня життя населення повинно здійснюватися за допомогою загальноприйнятих механізмів, які довели свою ефективність у країнах з розвинутою економікою, наприклад, механізму сімейного оподаткування, дослідженню якого приділятиметься увага в наших наступних публікаціях.

Список використаних джерел:

1. Рабинович П., Панкевич О. Социальное право: некоторые вопросы общей теории. *Право України*. 2003. № 1. С. 104–107.
2. Тарасенко Л. Право на пільги – конституційне право на соціальний захист чи нездатність держави забезпечити належний життєвий рівень іншим чином. URL: <http://www.pilga.in.ua/node/1192>
3. Чутчева О. Г. Дія соціально-забезпечувального законодавства: проблеми теорії та практики. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2010. № 47. С. 323–330.
4. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальне забезпечення : проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 37–39.



5. Ярошенко І. С. Право соціального забезпечення : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2005. 232 с.
6. Шапенко Л. О. Щодо співвідношення категорій «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» працівників цивільної авіації. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 15–19.
7. Шульга П. В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» і «соціальний захист». *Митна справа*. 2011. Ч. 2, № 4. С. 24–28.
8. Ільчук Л.І., Давидюк О.О., Кривобок Ю.В. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія. За заг. ред. Л. І. Ільчука. Херсон : ПП Вишемирский В.С., 2010. 287 с.
9. Скачко Г. Роль социального страхования в системе социальной защиты населения. *Государственная служба*. 2006. № 2. С. 127–130.
10. Кочемирська О. О., Мишуліна О. М. Основні напрями оптимізації соціального захисту в Україні: аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 88 с.
11. Сидор І. П. Бюджетне забезпечення соціального захисту населення: теоретичні аспекти і вітчизняна практика. *Ефективна економіка*. 2015. № 9. С. 15–25.
12. Доклад VI. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости и справедливой глобализации. Женева : Международное бюро труда, 2011. 205 с.
13. Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990 № 512-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T051200.html
14. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.
15. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 21. Ст. 252.
16. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII/ URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T201100.html
17. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 5. Ст. 21.
18. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
19. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 4. Ст. 18.
20. Про статус ветеранів військової служби, ветеранів ОВС, Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист : Закон України від 24.03.1998 № 203/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203/98-вр>
21. Про жертви нацистських переслідувань : Закон України від 23.03.2000 № 1584-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 24. Ст. 182.
22. Про порядок призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 № 558. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/558-2004-п>
23. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
24. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/1727-15>
25. Оцінка дисбалансу у бюджетній сфері та шляхи їх подолання: Аналітичний звіт національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1800/>



26. Звіти про результати діяльності органів Державної фінансової інспекції України в 2010–2015 рр. URL: <http://www.dkrs.gov.ua>
27. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012542.html
28. Бухтіяров О. С. Поняття «соціальне забезпечення» як об'єкт бюджетного фінансування. *Наука та правоохорона*. 2015. №. 4 С. 287–293.
29. Про соціальний захист дітей війни : Закон України 18.11.2004 № 2195-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 4. Ст. 94.
30. Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання яких невідоме : постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 № 189. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/189-2006-п>
31. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 81. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/81-2007-п>
32. Про державний бюджет на 2007 рік : Закон України від 19.12.2006 № 489-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 7–8. Ст. 66.
33. Рішення Конституційного суду України по справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 09.07.2007 року № 6-рп/2007. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07>
34. Про державний бюджет на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28.12.2007 № 107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 5–6, № 7–8. Ст. 78.
35. Справа за конституційним поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>
36. Заборгованість за пенсіями «чорнобильцям» та дітям війни до кінця 2013 року може скласти 50–52 млрд. грн. URL: <http://blog.liga.net/user/myakibchuk/article/8003.aspx>
37. Рішення КСУ від 20.03.2002 № 5-рп/2002 по справі № 1-15/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-04/print1456763753607458>
38. Рішення КСУ від 17.03.2004 № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військослужбовців та працівників правоохоронних органів) URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-04>
39. Рішення КСУ від 01.12.2004 № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-04>
40. Рішення КСУ від 22.05.2008р. № 10-рп/2008 по справі № 1-28/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08>



41. Рішення КСУ за справою 1-42/2011 від 26.12.2011 № 20-рп/2011 за конституційним поданням 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 4 р. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет на 2011 рік. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11>

42. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 59. Ст. 2047.

43. Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 1.

44. Кудінова М. М., Варук В. В. Проблеми фінансування соціального захисту населення в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 460–463.

45. Мальований М. І. Стан та тенденції бюджетного фінансування соціального забезпечення в Україні. *Економічний аналіз*. 2013. № 5–6. С. 27–30.

46. Снісеренко О. Б. Аналіз рівня та якості фінансування соціально-культурної сфери у контексті індексу людського розвитку. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2012. № 2. С. 5–19.

