

## ЕКОНОМІКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ

*Резюме.* Досліджено економіко-організаційні аспекти забезпечення реалізації права людини на соціальний захист в Україні, виявлено проблеми у даній сфері та подано пропозиції щодо їх вирішення.

*The summary.* A study of economic and organizational aspects of the implementation of rights to social protection in Ukraine, found problems in this area and the proposals for their solution.

*Ключові слова:* право на соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальне страхування, заробітна плата, пенсії, соціальні виплати, соціальна політика.

**Постановка проблеми.** Розбудова громадянського суспільства в Україні неможлива без належного гарантування на її території прав і свобод людини та громадянина, особливе місце серед яких займає право на соціальний захист. З утворенням незалежної України право людини на соціальний захист, як і ряд інших, було продекларовано як основний пріоритет нашої держави. Саме Конституція України гарантувала кожному громадянину широкий спектр соціальних прав, які згідно зі ст. 64 Основного Закону України не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Крім того, Основний Закон України гарантує невідчужуваність та непорушність гарантованих ним прав і свобод.

На жаль, у реальному житті закріплені в актах законодавства положення щодо забезпечення прав і свобод людини та встановлена для їх реалізації і захисту система гарантій у більшості випадків не є на належному рівні. Існує безліч фактів, що вказують на численні порушення конституційно гарантованого права людини на соціальний захист в Україні. Саме тому ці питання є доволі актуальними і потребують детальних досліджень.

Різні аспекти соціального захисту та соціального забезпечення населення висвітлені в працях таких учених: Ю. Бондаренка, Н. Болотіної, О. Палій, С. Приходька, А. Сіленка, В. Скуратівського, Б. Шашківа, Б. Сичинського, П. Шевчука та ін. Однак незважаючи на значну кількість публікацій з цього питання, проблема гарантування права людини на соціальний захист в Україні та функціонування механізмів забезпечення гарантій цього конституційного права так і залишається всебічно не дослідженою.

**Метою статті** є аналіз економіко-організаційних аспектів забезпечення державою права на соціальний захист населення, виявлення найважливіших проблем у цій царині та пошук шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Визначальне значення для реалізації права на соціальний захист мають конституційні положення про те, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Право на соціальний захист громадян, передбачене Конституцією України, включає: право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом.

Практично такий самий зміст стосовно зазначеного права міститься у Конституції Російської Федерації, де зазначено: «кожному гарантується соціальне забезпечення за віком, у випадку хвороби, інвалідності, втрати годувальника, для виховання дітей та в інших випадках, встановлених законом» [1]. Конституція Польщі визначає, що «громадянин має право на соціальне забезпечення у випадку непрацездатності внаслідок хвороби чи інвалідності, а також при досягненні пенсійного віку» [2].

Як бачимо, Конституції Польщі та РФ, гарантуючи соціальні права своїм громадянам, використовують поняття «соціального забезпечення», а не «соціального захисту» як в українському Основному Законі.

Опираючись на положення ст. 46 Конституції України, вважаємо, що соціальний захист розуміється як ширше поняття, яке включає матеріальне забезпечення особи у певних випадках втрати доходів і неможливості набути їх власними зусиллями. З огляду на перелік таких обставин, можна, «по-перше, констатувати, що для забезпечення встановлено традиційний каталог соціальних ризиків, які передбачені міжнародно-правовими актами. По-друге, перелік не є вичерпним, тобто законодавством можуть бути передбачені й інші обставини як підстава

для соціального захисту. Свідченням застосування цього є численне соціально-захисне законодавство, яке передбачає соціальний захист для малозабезпечених сімей, сімей з дітьми, окремо дітей, безробітних осіб з обмеженими фізичними можливостями тощо. По-третє, що стосується переліку видів соціального забезпечення. У частині третій цієї статті йдеться про "пенсії та інші види соціальних виплат та допомог". Таким чином, ст. 46 не обмежує переліку видів соціального забезпечення, це можуть бути будь-які виплати соціального характеру – пенсії, грошові допомоги, компенсації, матеріальні допомоги, а також соціальні послуги [3].

Конституційні засади права на соціальний захист набули свого подальшого і демократичнішого розвитку в системі вітчизняного законодавства про соціальний захист. Згідно з Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (1998 р.) право на забезпечення за таким страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України [4]. Зауважимо, що Конституція України гарантує право на соціальний захист лише громадянам України, про що неодноразово критично висловлювалися фахівці з конституційного права.

Право на соціальний захист, як зазначається в частині другій ст. 46 Основного Закону України, гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

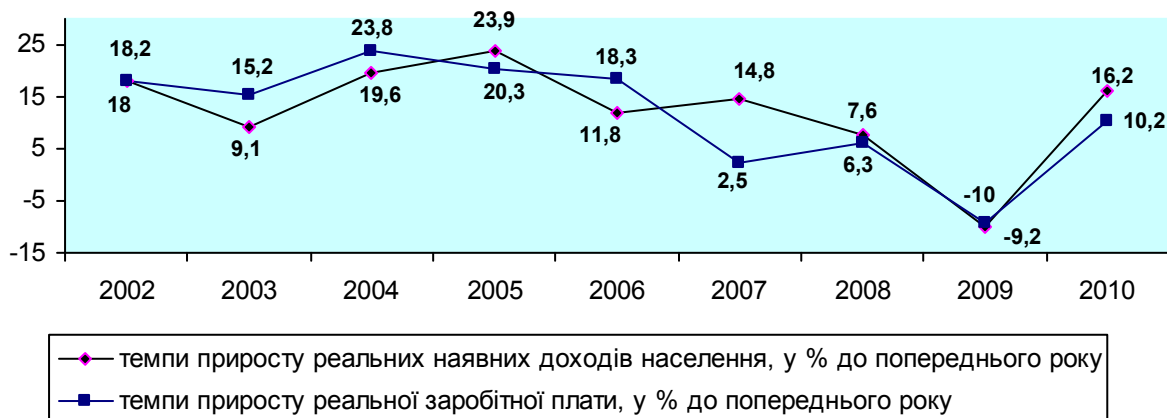
Реалізація цих конституційних гарантій знайшла своє втілення у створенні інституційного механізму загальнообов'язкового державного соціального страхування, основними елементами якого є законодавче регулювання та створення діючої системи державних цільових фондів соціального страхування. На основі положень відповідних законодавчих актів здійснюється акумуляція коштів до відповідних фондів шляхом збирання страхових внесків з роботодавців і працівників та їх розподіл для надання застрахованим соціальних виплат і соціальних послуг при настанні страхових випадків.

Важливою гарантією реалізації права на соціальний захист є і конституційна норма, яка передбачає, що пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [5].

Саме такі виплати і лягають в основу визначення якості життя населення, яка у 2009 році у більшості людей в Україні знизилася. Свідченням цього є те, що чисельність населення із середньодушовими доходами, нижчими від прожиткового мінімуму, у 2009 році збільшилася на 1,4 млн. осіб порівняно з 2008 роком і становила 9,5 млн. осіб або 21,4 % усього населення України.

Важливе значення для аналізу матеріального добробуту населення має оцінка їх реальних доходів, однією із основних складових якої є реальна заробітна плата. Динаміка темпів приросту реальних доходів населення, починаючи з 2006 р., мала тенденцію до зниження, а у 2009-му взагалі відбулось їх суттєве падіння, про що свідчить від'ємний показник темпу приросту. Позитивним є те, що вже у 2010 році завдяки посиленій увазі Президента й Уряду України до окресленої проблеми, темп приросту реальних доходів населення до попереднього року становив 16,2 % (рис. 1).

Динаміці темпів приросту реальної заробітної плати також притаманні ознаки зростання у 2004–2005 роках та різке падіння у 2009 році. Хочемо звернути увагу на те, як засвідчили дані рис.1, у 2005, 2010 і особливо у 2007 роках темпи приросту реальної заробітної плати були значно нижчими, ніж темпи приросту реальних доходів населення. Така нерівномірність динаміки досліджуваних показників та аналіз структури доходів населення вказує на перерозподіл соціальних ресурсів на користь окремих категорій населення – осіб похилого віку та малозабезпечених сімей, що, в свою чергу, породжує інші проблеми у сферах соціальної допомоги та пенсійного забезпечення.



**Рис.1. Темпи приросту реальних наявних доходів населення та реальної заробітної плати в Україні за 2002 – 2010 роки**

\* побудовано автором на основі даних Державної служби статистики України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Слід зауважити, що внаслідок декларативності багатьох призначених законодавством пільг, безсистемності їх встановлення та відсутності повного бюджетного фінансування цих витрат, систему соціального забезпечення в Україні не можна вважати ефективною. Також необхідно відзначити і відсутність поділу між правовими нормами, які встановлюють соціальні гарантії, і нормами, які затверджують привілеї. Результатом цього є фактична неможливість здійснення ефективного державного регулювання у цій сфері.

Українська Гельсінська спілка з прав людини відзначила у своїй доповіді і проблему з адекватністю встановленого рівня прожиткового мінімуму, відповідністю його мінімальним умовам, потрібним для виживання людини. «До сьогодні цей базовий показник для всієї системи соціального забезпечення розраховується на основі норм споживчого кошика (переліку продуктів харчування, товарів та послуг), який було затверджено ще у 2000 році. Крім того, в Україні продовжує застосовуватись такий показник, як «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який суперечить українському законодавству і протиправно обмежує рівень соціальної допомоги. Використання цього «сурогатного» показника відображає неспроможність держави реалізувати базові соціальні стандарти і забезпечити зростання життєвого рівня населення» [6], – зазначається у доповіді.

Наступною й однією з основних в умовах сьогодення є проблема гарантування державою права на пенсійне забезпечення. Саме воно вважається найважливішою складовою добробуту громадян і демонструє дійсне бажання країни дотримуватись принципів гуманізму щодо тих, хто віддав суспільству працю, інтелект, здоров'я. Право на пенсійне забезпечення реалізується через надання пенсій, тобто щомісячної грошової виплати, з метою матеріального забезпечення громадян у зв'язку з настанням соціального ризику.

Зауважимо, що в останні роки пенсійна система України функціонує в умовах максимального фінансового напруження, не забезпечуючи при цьому достатнього задоволення потреб пенсіонерів. Більшість з них при виході на пенсію втрачають половину свого заробітку.

Серед головних негативних чинників пенсійного забезпечення в Україні відзначимо низький рівень офіційних зарплат, відсутність соціальної справедливості як щодо пенсій чоловіків та жінок (середній розмір пенсії у чоловіків 1327 грн., а у жінок – 872 грн.), так і пенсій, що призначаються за окремими законами, а також загрозливі демографічні тенденції. Якщо в 1966 році частка населення пенсійного віку становила 15,9 %, то станом на 01.01.2010 року його чисельність збільшилась у півтора рази й сягає 24,4 %. Чисельність платників внесків на пенсійне страхування становить 15,2 млн. осіб, а чисельність пенсіонерів – 13,7 млн., тобто вже сьогодні пересічний платник внесків фінансує 90,1% середньої пенсії, а в окремих регіонах – і більше. При цьому частка пенсійних видатків у ВВП країни у 2010 році становила 18 %. Також слід зауважити, що пенсійний фонд постійно отримує трансферти від уряду в розмірі

7 відсотків ВВП. Це абсолютно неприпустимо, оскільки ці кошти спрямовуються з державного бюджету, обмежуючи фінансування інших важливих секторів, особливо соціальної сфери. Разом з тим багато пенсіонерів отримують дуже низькі пенсії.

Загальноприйнятим показником рівня пенсій є коефіцієнт заміщення, тобто відношення середньої пенсії до середньої заробітної плати. Відповідно до норм Міжнародної організації праці, він має становити не менше 55%. За останні кілька років цей коефіцієнт в Україні загалом збільшувався і досяг, для прикладу, у 2008 р. 41,6 %, у 2009 р. 47,1 %, а у 2010 р. дещо зменшився порівняно з 2009 роком і становив 44,6 %.

Для порівняння: в Італії та Іспанії він становить 90%, Швеції та Німеччині – 65, Франції, Японії, США – 50%. Іншими словами, Україна має хоч і менший, але цілком порівнянний показник [7]. Вважаємо, що навіть якщо б коефіцієнт заміщення в Україні становив 100 %, це б не дало реальних підстав для суттєвого підвищення добробуту пересічного пенсіонера. Причина – у рівні оплати праці, яка в Україні є набагато нижчою, аніж в інших країнах. У 2010 році вона становила 280 дол. США, тоді як у Росії – 535 дол. США, Латвії – 1025 дол. США, у Польщі – 1100 дол. США.

Важливою проблемою постає питання оплати праці окремих категорій працівників (народних депутатів та їх помічників-консультантів, державних службовців, працівників прокуратури, наукових працівників) і відповідно їх пенсійного забезпечення, яке у кілька разів перевищує загальні пенсії. Наприклад, пенсії народних депутатів станом на 1 січня 2010 року перевищували загальний розмір пенсії переважної більшості пенсіонерів більш як у 16 разів, у 2009 р. – у 17,7 раза, у 2008 р. – у 20,4 раза, працівників Кабінету Міністрів України – у 15,5 раза, суддів та прокурорів – у 6 разів, працівників митної служби – майже у 5 разів, помічників-консультантів народних депутатів – у 3,5 раза, державних службовців, журналістів та дипломатичних працівників – у 3 раза. Тому необхідно провадити диференціацію пенсій порівняно з середнім заробітком працівника, його трудовим внеском, дотримуючись принципів соціальної справедливості. Вважаємо, що нормотворчий процес у цьому напрямі потребує прискорення.

Отже, пенсійна реформа, яка презентується органами державної влади і жваво обговорюється науковцями та практиками, є неминучою. Іншими словами, потрібна модернізація солідарної, впровадження накопичувальної і стимулювання добровільної складових пенсійної системи.

Хочемо наголосити ще на одному дуже вагомому показнику, що характеризує порушення прав людини на соціальний захист – рівня бідності в країні. За національним критерієм у 2009 р. він становив 26,4 % і дорівнював показникові 2000 р. (рис. 2).

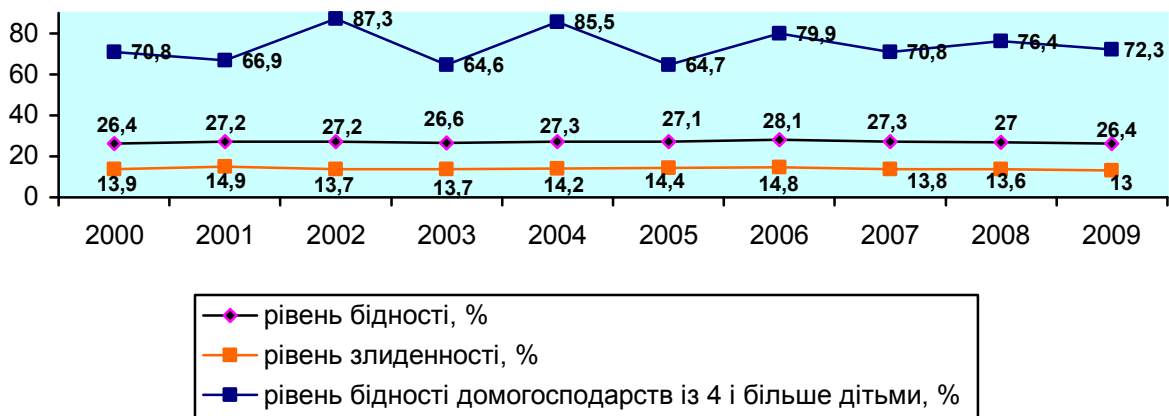


Рис. 2. Рівень бідності в Україні у 2000–2009 роках

Джерело: Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_6/Dop6\\_Zmist.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/Dop6_Zmist.htm)

Як свідчать дані рис. 2, протягом десяти років ситуація з бідністю в Україні практично не змінилася. Рівень злиденності (за національною межею крайньої бідності) у 2009 році становив 13 %, що тільки на 0,9 % менше аналогічного показника 2000 року. Викликає занепокоєння рівень бідності домогосподарств із 4 і більше дітьми, який за аналізований період має нестабільну тенденцію і коливається в межах 64,6 – 87,3 %.

За оцінками Омбудсмана, ситуація в Україні суттєво не поліпшилась і у 2010 р. Тобто стан виконання нашою державою завдання цілей тисячоліття в галузі розвитку до 2015 р. щодо зменшення на третину частки бідного населення, визначеного за національною межею бідності, викликає стурбованість і потребує рішучих та цілеспрямованих дій влади.

У Європейському Союзі бідними вважаються люди, доход яких становить менше 60 % від середнього показника в країні з урахуванням усіх соціальних виплат. Рівень бідності в аналізованих країнах Євросоюзу варіює від найнижчого в Чехії (9 %) та Нідерландах і Словаччині (11 %) до найвищого – в Латвії (26 %). Відповідно до зазначеної методики, в Україні бідних людей – 78 %. Така ситуація може призвести до соціальної нестабільності та встановлення тоталітарного режиму. У Росії аналогічний показник становить 70 %, у сусідній Польщі – 17 %.

Серйозною соціально-економічною проблемою держави, від вирішення якої залежить рівень забезпечення права кожної людини на соціальний захист, є зростання рівня безробіття, що загрожує несприятливими соціальними наслідками.

Зауважимо, що одним із чинників поширення бідності є не тільки зниження ділової активності, а й зростання залежності доходів населення від соціальної допомоги. Частка соціальних допомог та інших поточних трансфертів населенню у структурі доходів населення у 2004 р. та протягом 2007–2009 років зростала (з 36,7% у 2007 р. до 40,8 % у 2009 р.), а частка заробітної плати зменшувалася (з 44,8% до 40,8%). Така динаміка призвела до утворення у 2009 році однакової частки заробітної плати та соціальних трансфертів у структурі доходів населення, що свідчить про здійснення урядом пасивної соціальної політики. Безумовно, це потребує кардинальних змін передусім у політиці зайнятості населення. Певні кроки, зроблені Урядом країни, принесли свої результати, і у 2010 році частка заробітної плати збільшилася порівняно з 2009 роком на 2,2 %, а частка соціальних трансфертів зменшилась на 5,6 %. Та все ж без проведення кардинальних реформ у сфері соціального захисту населення, які б передбачали зміну напрямів та механізмів управління, гарантування реалізації права кожної людини на соціальний захист є проблематичним.

Вважаємо, що для подолання бідності потрібен комплекс заходів, направлених на прискорення економічного зростання, зменшення нерівності доходів, зміцнення потенціалу систем охорони здоров'я, подолання культурних, соціальних й економічних перешкод для забезпечення рівності жінок і чоловіків та інше. Лише в поєднанні ці заходи можуть сприяти досягненню поставлених цілей. Звідси виникає необхідність у широкій, комплексній стратегії соціального розвитку держави – Національній соціальній доктрині, складовою якої обов'язково повинна бути концепція реформування соціального захисту населення.

**Висновки.** На основі проведеного аналізу, на жаль, змушені констатувати, що впродовж становлення та укріплення України як суверенної держави, гарантії щодо реалізації права на соціальний захист населення не були забезпечені в повному обсязі, про що свідчать нагальні проблеми у сферах зайнятості населення, оплати їхньої праці, надання соціальних допомог та у сфері пенсійного забезпечення.

Для вирішення окреслених вище проблем доцільним, на нашу думку, буде: відхід від ідеології утриманства, тобто перехід від провадження пасивної соціальної політики до активної шляхом акцентування більшої уваги на створенні нових робочих місць і відповідно підвищення рівня оплати праці населення, а не на наданні різних пільг і допомог; проведення пенсійної реформи та реформи системи соціальних пільг і допомог; створення єдиної інтегрованої бази про громадян (користувачів соціальних послуг, отримувачів різних соціальних трансфертів); широке інформування населення про проведення відповідних реформ, а також їх залучення до активного обговорення тієї чи іншої проблеми.

Вважаємо, що до ситуації, що склалася у сфері забезпечення права на соціальний захист населення призвела відсутність цілісної стратегії формування й реалізації державної соціальної політики, якою, на нашу думку, могла б стати Національна соціальна доктрина.

### Використана література

1. Болотіна, Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посібник [Текст] / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 615 с.
2. Конституція Польши: одобрена [сеймом](#) и [сенатом](#) 2 апреля 1997 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/112/7>
3. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № [254к/96-вр](#) зі змінами і доп. / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Коваль, О. Підвищувати треба не пенсійний вік, а офіційну зарплату. Пенсійна реформа очима не стороннього [Текст]/ О. Коваль // Дзеркало тижня № 33 (813) 11–17 вересня 2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dt.ua/2000/2650/70348/>
7. Права людини в Україні 2009–2010: Доповідь правозахисних організацій/ Українська Гельсінська спілка з прав людини. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298358010>.