

УДК 349.3(477)

**С.С.Кучерівська**, к.е.н.,  
**О.М.Гладчук**, к.е.н., **О.І.Койцан**  
Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича,  
м. Чернівці

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВОВИХ ЗАСАД СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Досліджено історію розвитку законодавства, що регламентує соціальний захист населення в Україні, в нерозривному зв'язку з економічними та соціальними процесами, які відбувалися у суспільстві.

Стаття посвячена дослідженню історії розвитку законодавства, которое регулирует социальную защиту населения в Украине, во взаимосвязи с экономическими и социальными процессами, происходящими в обществе.

The article is devoted research of history of development of legislation which regulates social defence of population in Ukraine, in intercommunication with economic and social processes, what be going on in society.

Ключові слова: соціальні ризики, соціальний захист, соціальне страхування, законодавчо-нормативна база, соціальні допомоги і послуги.

Проблеми соціального захисту населення стали останнім часом одними з найбільш обговорюваних у світі. На межі тисячоліть світова спільнота зіткнулася із значними проблемами впорядкування систем соціального захисту населення, що пов'язано як із погіршенням економічної ситуації, так і з демографічними процесами, які супроводжуються збільшенням кількості людей похилого віку та зменшенням кількості працездатного населення. За таких умов відбувається активне реформування усіх форм соціального захисту населення, що знаходить своє вираження в законодавчій базі кожної країни. У зв'язку з цим вважаємо за потрібне розглянути історію розвитку основних правових засад соціального захисту.

У вітчизняній та зарубіжній науці проблеми, пов'язані з соціальним захистом населення та його нормативним закріпленням, висвітлені доволі широко. Значний внесок у їх розкриття здійснили відомі західні науковці ХХ століття Т.Ганслі, Е.Гідденс, Б.Дікон, Г.Еспінг-Андерсен, Т.Скочпол, П.Спікур. В Україні фундаментальними дослідженнями стали роботи С.Алексєєвої, В.Бабкіної, Н.Болотіної, Н.Борецької, К.Гаджієва, О.Єрмоловської, В.Куценко, Е.Лібанової, О.Лукашевої, О.Новікової, А.Сіленко, О.Скрипнюка, В.Скуратівського, О.Скомарохової та інших. Однак, незважаючи на значну кількість публікацій, в нинішніх умовах виникає потреба перегляду багатьох основних питань у зв'язку з постійною зміною та вдосконаленням нормативних актів, спрямуванням до європейських стандартів якості життя.

Метою даної статті є аналіз розвитку законодавчої бази України у сфері соціального захисту з урахуванням тих соціально-економічних процесів, які відбулися в країні.

Історія розвитку соціальної допомоги та підтримки починається з часів, коли турбота про непрацездатних цілком покладалася на сім'ю. Якщо сім'я не могла надати підтримки, людині допомагала церковна громада. За Радянського Союзу цю функцію повністю перебрала на себе держава, за ринкових умов (досвід інших країн та сучасний стан українського суспільства) відбувається поєднання державної та приватної (суспільної) підтримки.

Національне законодавство України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення почало формуватися 1990 року – ще до проголошення незалежності України – і на сьогодні тільки на рівні законів складається щонайменше із 60 законодавчих актів та більш ніж 120 підзаконних нормативно-правових документів, які безпосередньо встановлюють ті або інші види пільг, соціальних та компенсаційних виплат, а також соціальних послуг для різних категорій громадян. Так, з усього масиву проаналізованих законів 27 передбачають різні заходи соціального захисту для соціально вразливих категорій осіб, ще стільки ж встановлюють спеціальний соціальний захист для представників певних професій і всього 4 закони передбачають різні заходи соціального захисту за певні заслуги. Близько 50% усього населення України тією чи іншою мірою охоплене соціальним захистом, на що впродовж останніх років виділяється до 24% зведеного бюджету України.

Відповідно, законодавство України про соціальний захист населення покликано визначити пріоритети розвитку державної соціальної політики у сфері соціального захисту, забезпечити рівні можливості громадянам України у реалізації їхніх прав на соціальний захист та встановити механізми реалізації цих прав. У зв'язку з цим законодавчі документи визначають засади таких структурних частин державного соціального захисту населення в Україні:

1. Загальна система соціального захисту, зокрема загальнообов'язкового державного соціального страхування та державної соціальної допомоги.

2. Спеціальний соціальний захист (стосується осіб, які виконують особливі (спеціальні) функції).

3. Додатковий соціальний захист (різні пільги для осіб, які не можуть брати активну участь у соціальному житті).

4. Недержавний соціальний захист (лише зароджується в Україні, забезпечується недержавними громадськими об'єднаннями й організаціями).

Починаючи з 1990 року, законодавці застосовували різні інструменти для розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Так, у законодавчих актах різних періодів простежується вплив принципово відмінних концептуальних підходів та моделей, серед яких визначальними є радянська модель (домінування пільг та соціальних виплат, які часто підміняють належний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення) і європейська модель (домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій населення та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах). Варто зазначити, що саме різні підходи до підготовки окремих актів законодавства у сфері соціального захисту, їх несистемність і внутрішня суперечливість призвели до несистематичності та непрозорості бюджетного фінансування навіть достатньо ефективних видів соціального захисту, що впроваджувались в Україні. У той же час можна виділити два основні напрями докладання зусиль законодавців: поступове вирішення питань соціального захисту різних соціальних груп (у тому числі тих, захист яких не був пріоритетним у радянські часи), а також, хоч і не завжди послідовний, але поступовий, перехід від радянської до європейської моделі соціального захисту.

Становлення і розвиток українського законодавства у сфері соціального захисту умовно можна розділити на декілька хронологічних періодів, кожному з яких притаманні особливі характеристики і тенденції у використанні різних підходів до побудови моделі розвитку системи соціального захисту.

Перший етап – зародження української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1990-1993 рр.). Прийняті в цей період законодавчі акти здебільшого мали на меті встановлення державних соціальних гарантій щодо існуючих на той час пільгових, а також найбільш соціально незахищених верств населення (ветерани війни і праці, інваліди, громадяни, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інші).

Прийняті впродовж цього періоду акти законодавства можна охарактеризувати як такі, що використовують більшість підходів, притаманних радянській системі соціального захисту та соціального забезпечення.

За спрямуванням законодавчу ініціативу цього періоду умовно можна розділити на такі групи:

1) законодавство, яке стало основою для побудови власної системи соціального захисту (зокрема, Концепція соціального забезпечення населення України, Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» тощо);

2) законодавство, яке проголосило основні соціальні та економічні пріоритети нової держави (наприклад, Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»);

3) законодавство, спрямоване на реабілітацію репресованих у радянські часи громадян (наприклад, Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні», який був прийнятий на хвилі національного піднесення після проголошення незалежності України і встановив низку пільг для громадян, що були засуджені чи зазнали переслідувань у часи СРСР);

4) законодавство, що визначило основні підходи до матеріального забезпечення діяльності та соціального захисту представників окремих професій (прийняті впродовж цього періоду законодавчі документи насамперед стосувалися врегулювання статусу правоохоронних органів, соціального захисту працівників освіти, культури й охорони здоров`я).

Таким чином, опираючись на традиції радянських часів, тогочасні законодавці надали перевагу грошовій формі соціального захисту, а саме наданню пільг різним категоріям населення. У зв`язку з тим, що при виборі форми соціального захисту перевага була надана пільгам та утриманню мережі державних закладів соціального спрямування, саме в цей період започаткувалась тенденція, яка згодом призвела до непрозорості й низької ефективності нинішньої системи соціального захисту в Україні.

Другий етап – становлення української системи соціального захисту (1996-

2000 рр.). Розпочався з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. і закінчився прийняттям Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» 2000 р. У Конституції України були проголошені основні принципи створення національної системи соціальних гарантій та права громадян України на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; на охорону здоров'я і освіту; на соціальний захист, який передбачає виплати і допомоги, що забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законодавством [1].

Фактично, в цей період держава продовжила лінію, взяту у 1991 р., приймаючи нові закони та вносячи зміни до вже існуючих актів законодавства. Так, у цей період було прийнято багато документів, які можна згрупувати таким чином:

1) законодавство, яке започаткувало процес формування власної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування (були прийняті Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які врегулювали низку питань матеріального забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них причин, а також у старості та в інших випадках, на основі чого згодом була сформована державна система загальнообов'язкового державного соціального страхування);

2) законодавство, що врегулювало деякі питання матеріального забезпечення діяльності та соціального захисту представників окремих професій (наприклад, «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; низку законодавчих документів спрямованих на заохочення зайнятості у сферах, які почали втрачати свою економічну привабливість, – Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну діяльність», Закон України «Про захист рослин», Гірничий закон України тощо);

3) законодавство, спрямоване на встановлення спеціального соціального захисту щодо окремих категорій осіб, які мають певні заслуги, здобуті в період професійної діяльності (зокрема, Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист»; таким чином уряд виявив піклування про осіб, які отримали статус ветерана, розбудовуючи оборонну та правоохоронну системи української держави);

4) законодавство, спрямоване на соціальну підтримку неповнолітніх та профілактику злочинності у їхньому середовищі (так, Закон України «Про органи і службу у справах дітей та спеціальні установи для дітей» у частині соціального захисту фактично визначив правові основи діяльності відповідних органів, соціальних служб та спеціалізованих соціальних закладів, на які покладено функції соціального захисту та соціальної підтримки дітей і підлітків, а також профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку).

В актах законодавства, які були прийняті впродовж другого періоду, перевага також надавалася грошовій формі здійснення соціального захисту. Основним видом соціального захисту, який отримав розвиток у актах законодавства цього

періоду, були пільги та соціальні виплати.

Третій етап – модернізація існуючої системи соціального захисту та соціального забезпечення (2000-2003 рр.) Точкою відліку цього періоду є прийняття у 2000 р. Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», який створив основу для послідовного вдосконалення діючої системи соціального захисту та соціального забезпечення відповідно до принципів європейської моделі. Проте навіть після прийняття цього Закону в межах третього періоду в Україні було реалізовано низку законодавчих ініціатив, частина яких більше ґрунтувалася на підходах, характерних для першого та другого періодів розвитку системи соціального захисту:

1) законодавство, яке стало вираженням піклування держави про найбільш вразливі категорії населення (Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»);

2) законодавство, спрямоване на соціальну адаптацію та соціальну підтримку осіб з особливими потребами (Закон України «Про психіатричну допомогу», Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі або позбавлення волі на певний строк»);

3) законодавство, яке врегулювало деякі питання матеріального та соціального забезпечення окремих категорій службовців, а також депутатів місцевих рад (зокрема Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про дипломатичну службу», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»);

4) законодавство, яке завершило процес формування власної системи загальнообов'язкового державного соціального страхування (а саме Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням»).

Переважає більшість прийнятих у третьому періоді актів законодавства була орієнтована на реалізацію основних положень Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», зокрема на встановлення нових видів соціальних виплат для найбільш соціально незахищених категорій громадян. Водночас, впродовж цього періоду держава зробила ще один важливий крок до реформування кримінально-виконавчої системи. А саме в напрямі її гуманізації, у тому числі в частині створення передумов для соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у місцях позбавлення чи обмеження волі.

Четвертий етап розвитку системи соціального захисту (2004-2010 рр.) характеризується прийняттям низки законодавчих актів, спрямованих на подальше розширення застосування соціальних послуг.

Це, наприклад:

1) законодавство, спрямоване на соціальний захист дітей та молоді, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»);

2) законодавство, яке стало вираженням піклування держави про найбільш

вразливі категорії населення (Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», Закон України «Про соціальний захист дітей війни», Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей»);

3) законодавство, що продовжило врегулювання питань матеріального забезпечення діяльності та соціального захисту представників окремих професій (Закон України «Про правові засади цивільного захисту», «Про підвищення престижності шахтарської праці»).

П'ятий етап розпочався в 2011 р. та триває і нині. Законодавчі акти цього періоду підтверджують перехід до європейських стандартів соціального захисту населення. Наприклад, Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», затвердження програм «Соціальне житло 2010-2015» та «Доступне житло 2011-2017» з розробкою нової програми кредитування за участю держави, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг)». Також нині прийнято низку актів, що відображають реформування пенсійної системи України шляхом збільшення пенсійного віку, зняття окремих пільгових умов виходу на пенсію, розширення категорії платників внесків до Пенсійного фонду.

Отже, формування існуючої системи соціального захисту в Україні пройшло п'ять періодів, проте це не означає, що дана система є остаточно сформованою чи наближається до того. Законодавче підґрунтя соціального захисту постійно піддається змінам, своєрідністю яких є поступовий перехід від основ радянської законодавчої системи до європейського рівня. Вітчизняна законодавча база соціальної сфери характеризується значною кількістю нормативно-правових актів, які регулюють спільні питання державних гарантій, соціальних допомог, загальнообов'язкового державного соціального страхування. Однак відсутність системного підходу до впровадження законодавчих документів у сфері соціального захисту спричинило спрямування законодавства на «лікування» наслідків соціальної хвороби, а не причин; відсутність єдиного понятійно-термінологічного апарату; неузгодженість між положеннями нормативних актів, що регламентують різні види соціального захисту; відсутність тривалий час єдиних підходів та координації функціонування інфраструктури сфери соціального захисту.

У той же час є багато питань, які не охоплені повністю законодавством. Це, зокрема, обов'язкове медичне страхування, (передбачене і Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування і Законом України «Про страхування», але не діє через відсутність спеціального закону); задекларовані гарантії щодо працевлаштування пільгових категорій громадян (молоді, осіб передпенсійного віку тощо), надання допомоги дітям-сиротам, що, фактично, не виконується, тощо.

Наразі, вважаємо, актуальним є затвердження на законодавчому рівні

уніфікованих трактувань основних понять соціальної сфери, розширення меж участі у соціальному захисті недержавних підприємств і громадських організацій. Відповідно, завданням наступних досліджень визначаємо вивчення іноземного досвіду залучення до сфери соціального захисту населення недержавних організацій, єдиних стандартів якості соціальних послуг та адаптація його позитивних сторін до українських умов.

**Список використаних джерел:**

1. Законодавча база. Інформаційний сайт ВРУ [Електронний ресурс] – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).