



І. О. Гуменюк*

ДО ПИТАННЯ ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Аналіз чинного законодавства про соціальний захист та практика його застосування дозволяє зробити висновок про те, що існують суттєві проблеми, пов'язані з реалізацією нормативно-правових положень і, як наслідок, з гарантуванням прав осіб у цій сфері. Причини такого становища різні, і не всі вони пов'язані з фінансовою незабезпеченістю, як це зазвичай вважають. Недоліки існують і в самому механізмі реалізації законів про соціальний захист.

Складність проблеми становить відсутність теоретичних розробок щодо правильного орієнтування законодавця до виборів засобів забезпечення виконання законів. Основне призначення механізму реалізації законів полягає у наданні юридичної форми процесу поєднання інтересів усіх соціальних груп та цілей правового регулювання, а його дієвість підтверджує ефективність як регулятивної, так і охоронної функції права.

Механізм забезпечення реалізації законів — це комплекс засобів матеріально-технічного, організаційно-керівного, ідеологічного та спеціально-юридичного характеру. Ці засоби здатні надати доброякісному закону реально дійовий характер. Співвідношення між ними залежить від цілей, які переслідує закон, і змісту регулюючих відносин¹.

Проаналізуємо систему заходів неправового та спеціально-юридичного характеру, що включаються до механізму забезпечення реалізації законів у сфері соціального захисту. Слід погодитися з В. І. Гойманом, що заходи *матеріально-технічного* характеру є міцними (іноді визначальними) джерелами дії закону, а практична діяльність уповноважених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) повинна створити такі умови, при яких адресат закону мав би фактичну можливість скористатися наданим правом. Дійсно, зміст регулюючих відносин для досліджуваної галузі — це соціально-захисні відносини, що визначають наступне співвідношення між засобами механізму забезпечення реалізації законів, пріоритет заходів матеріально-технічного характеру, але їх проблеми не завжди викликані фінансовою незабезпеченістю. Аналіз законодавства про соціальний захист дозволяє зробити висновок про прогалини в правовому регулюванні питання юридичної відповідальності посадових осіб державних органів, які надають соціальні виплати та послуги за нераціональне або нецільове їх використання, неефективне використання під час реалізації соціальних програм.

“Загальним” адресатом законів у сфері соціального захисту виступає особа або сім'я в разі настання соціального ризику, тобто виникнення права на соціальний захист. Законодавство України про соціальний захист містить нормативно-правові акти, які регулюють порядок формування коштів для матеріального забезпечення та соціального обслуговування в разі настання соціального ризику. В цілому система соціального захисту є складною за структурою. Основною формою соціального захисту виступає соціальне страхування, яке дозволяє охопити значну частину населення, тому питання про формування страхових коштів законодавством детально регламентоване. Основні засади порядку справляння страхових коштів передбачені законами про

© Гуменюк І. О., 2007

* старший консультант Інституту законодавства Верховної Ради України (Київ), кандидат юридичних наук

¹ Гойман В. И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. — 1991. — № 12. — С. 12-23.



окремі види соціального страхування та про страхові внески. Методика обчислення страхових внесків і порядку їх справляння, умови надання матеріальної допомоги та соціальних послуг передбачені в окремих підзаконних нормативно-правових актах. Низький рівень обізнаності суб'єктів страхування з ними призводить до застосування фінансових санкцій і, як наслідок, появи заборгованості перед страховими фондами. Незважаючи на таке, на наш погляд тимчасове явище, загальні позитивні результати соціального забезпечення окремих категорій осіб з початку запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального страхування були відчутні майже відразу. Регулярними стали виплати матеріального забезпечення безробітних, ліквідовано заборгованість з виплати допомоги постраждалим на виробництві і значно зменшена заборгованість з виплати відшкодування шкоди минулих років. Збільшилася кількість страховальників, які до створення фондів не реєструвалися як платники внесків².

Що стосується правових норм про фінансове забезпечення інших видів виплат, які здійснюються за рахунок бюджетних коштів, то вони містяться у бюджетному законодавстві. Бюджетний кодекс України встановлює, що на здійснення програм соціального захисту з Державного бюджету надається субвенція місцевим бюджетам. Закон містить норми, які встановлюють перелік заходів соціального захисту та соціального забезпечення, перелічує видатки, що здійснюється з державного бюджету, з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського значення, Автономної республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів та видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів³. З огляду на проблему забезпечення ефективності механізму реалізації законів про соціальний захист, цей нормативно-правовий акт вніс ясність у питання організації фінансування частини системи соціального забезпечення, що здійснюється за рахунок держави. Цифрове визначення цих видатків провадиться у законах про бюджет на певний рік. Фахівці в сфері соціального захисту неодноразово звертали увагу на існування проблем, які створюють бюджетні закони в частині встановлення невідповідності обсягу фінансування соціальних видатків, що передбачені законодавством про соціальний захист. Щодо забезпечення додаткового та спеціального соціального захисту окремих категорій осіб, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, то дія положень законодавства про соціальний захист в багатьох випадках взагалі призупиняється. Слід зауважити, що норми цих законів вносять розгалуженість у врегулюванні питання фінансового забезпечення видатків на соціальний захист. Спостерігається загрозила тенденція щодо збільшення кількості норм, якими перекладаються зобов'язання бюджетного фінансування видатків на окремі види соціального забезпечення та фонди соціального страхування⁴.

Таким чином, неефективність заходів матеріально-технічного характеру, що виникають у результаті домінування норм бюджетного законодавства над нормами законодавства про соціальний захист дозволяє сформулювати висновок про низьку ступень ефективності механізму реалізації законів щодо соціального забезпечення. Вважаємо доцільним удосконалення законодавства про соціальний захист здійснювати, перш за все, в частині норм, які регулюють заходи матеріально-технічного характеру, а саме: чіткого визначення "соціальних зобов'язань" кожного соціального партнера, в тому числі і осіб як майбутніх або потенційних одержувачів соціального забезпечення; встановлення юридичної відповідальності за нецільове витрачання коштів, які передбачені для соціальних виплат. Механізм реалізації законів повинен складатися

² Про Рекомендації парламентських слухань «Соціальне страхування та соціальне забезпечення: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку»: постанова Верховної Ради України // ВВР. — 2005. — № 29. — Ст. 389.

³ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. (із змінами і доповненнями) // ВВР. — 2001. — № 37-38. — Ст. 189.

⁴ Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19.12.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 52. — Ст. 3477.



з елементів правового регулювання, які відповідають галузі права соціального забезпечення з використанням принципів та засобів суміжних галузей законодавства в частині, що їм не суперечать та ні в якому разі не домінують.

З метою реалізації зазначених заходів першочергового значення набувають актуарні розрахунки, які мають здійснюватися за всіма видам соціального забезпечення. Інституту “актуаріїв” в нашій системі соціального захисту взагалі не приділяється належна увага. На наш погляд, до них мають відноситись як незалежні експерти, так і спеціалісти органів державної виконавчої влади. Це дозволить розрахункам набути ознак об’єктивності, які не притаманні сучасним державним соціальним стандартам і державним соціальним гарантіям. Подальший розвиток системи соціального страхування та законодавства про соціальний захист, особливо в частині другого рівня пенсійного забезпечення та сектора недержавного соціального забезпечення, не уявляється можливим без актуарних оцінок, розрахунків.

Провідну роль у механізмі виконання законів посідають заходи *організаційного забезпечення*. У сфері соціального захисту існує складна система органів, які здійснюють організаційно-виконавчу та організаційно-розпорядчу діяльність щодо реалізації положень законодавства. Це суб’єкти, які надають грошові виплати й соціальні послуги та мають деякі особливості: характер їх діяльності обумовлений виконанням соціально-забезпечувальної функції; поряд із суб’єктами, що спеціально створені, існують ті, для яких виконання цих функцій є частиною їх компетенції⁵; залучення фізичних осіб у сферу надання соціальних послуг; використання принципів соціального партнерства та договірних засад у впровадженні своєї діяльності. Перелічені особливості стосуються організаційних засад діяльності зазначених суб’єктів. Ефективність реалізації положень законів значною мірою залежить від ефективності функціонування суб’єктів, наявності спеціального навчання (підготовки) кадрів. В ідеальному варіанті організаційно-кадрове забезпечення передувє прийняттю законів. Чимало законів у сфері соціального захисту свідчать про ситуацію з точністю до навпаки. Прикінцеві положення текстів законів містять завдання провести організаційну роботу для забезпечення виконання норм. Зазвичай ці положення вказують на певні строки, але вони стосуються розробки та затвердження нормативно-правових актів підзаконного характеру щодо майбутньої діяльності відповідних суб’єктів. Так Закон України від 19 червня 2003 року “Про соціальні послуги” визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг. Положення про центр соціальних служб сім’ї, дітей та молоді затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2004 року, Порядок призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 року, Положення про волонтерську діяльність затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 року. Таке становище спостерігається доволі часто. Таким чином, серед основних задач у формуванні ефективного механізму реалізації закону про соціальний захист населення необхідно застосовувати нові підходи до реорганізації та формування суб’єктів, що надають соціальні виплати та послуги. Під час підготовки законопроектів, що являє собою складну процедуру, необхідно паралельно розробляти нормативно-правові акти з питань регламентації діяльності зобов’язаних суб’єктів, якщо є в цьому потреба. Це дозволить забезпечити їх своєчасне, якісне та результативне функціонування. Такий підхід допоможе уникнути декларативності певних видів соціального забезпечення; чітко визначить повноваження та компетенцію органів або осіб, що надають соціальні послуги чи матеріальне забезпечення.

⁵ Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України: Навчальний посібник. — К.: Знання, 2005. — С. 157.



Соціально-психологічний аспект у механізмі забезпечення реалізації законів у сфері соціального захисту є доволі складним, а тому малозастосовним у практиці сучасного українського законодавства. Необхідно зауважити, що проведення експериментів у застосуванні законів та інших нормативно-правових актів мали місце на початку реформування системи соціального забезпечення: щодо впровадження персоніфікованого обліку пенсійних внесків, призначення пенсій органами Пенсійного фонду, єдиного соціального внеску та деякі інші. Такими непоодинокими фактами проведення експериментів не може похвалитися жодна галузь законодавства. Інша справа — досягнення мети: «підготовка» адресата до закону та прогнозування соціальних наслідків. Цьому важливому моменту приділяли меншу увагу, незважаючи на те що від позитивного сприйняття адресатом положень законодавства залежить ефективність його виконання.

При відсутності *спеціально-юридичної* підтримки закон фактично втрачає своє правове значення, тому використання спеціально-юридичних засобів забезпечення реалізації закону є найважливішим. До них належать: нормативна діяльність, засоби індивідуальної регуляції (акти саморегуляції учасників правовідносин) та соціально-правовий контроль⁶. Проблема конкретизації законодавчих приписів притаманна багатьом галузям законодавства. Право соціального забезпечення не є виключенням. Як правило, прикінцеві положення законів містять норми, які зазначають правотворчих суб'єктів та встановлюють строки для здійснення заходів щодо конкретизації положень законів. Так Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” передбачає обов’язок Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк забезпечити прийняття актів, необхідних для реалізації цього закону, тобто здійснити деталізацію матеріально-правових встановлень закону⁷. Що стосується встановлення процедурного порядку здійснення матеріально-правових приписів, то, виходячи із аналізу нормативно-правових актів, повноваження щодо їх встановлення розподілились між Кабінетом Міністрів України та Фондом соціального страхування на випадок безробіття. Відсутність чіткого визначення меж компетенції певних суб'єктів у сфері соціального захисту призводить до фактів перевищення компетенції одних або нехтування своїми обов’язками інших та, в цілому, негативно впливає на ефективність механізму реалізації законів. На підтвердження такого факту свідчить періодичне внесення зміни та доповнення до чинного законодавства стосовно повноважень та компетенції органів соціального страхування, введення їх діяльності в чіткі правові рамки. Так, рішення правління Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві, які мають нормативний характер і стосуються прав застрахованих осіб або страхувальників, підлягають обов’язковій реєстрації в порядку, встановленому для реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади⁸.

Необхідно зазначити, що механізми виконання законів різняться в залежності від їх “прямої” та “непрямої” дії. Непряма дія закону доречна для управління складними комплексами. Система соціального захисту є складною, її окремим частинам притаманна автономність як у правовому регулюванні, так і у порядку фінансового забезпечення. Як правило, закони “непрямої” дії мають вступати в силу в одному пакеті з актами, що їх конкретизують. Діючі інститути старої системи соціального забезпечення, з одного боку, дозволили прийняти закони не в комплексі з підзаконними нормативно-правовими актами, які конкретизують їх положення,

⁶ Гойман В. И. Вказ. праця.

⁷ Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 13. — Ст. 503.

⁸ Про внесення змін до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання”: Закон України від 23.02.2007 р. // ОВУ. — 2007. — № 19. — Ст. 756.



але з іншого боку — призвели до певної плутанини у порядку та умовах надання матеріального забезпечення та соціального обслуговування різних категорій осіб. Використання такого методу забезпечення реалізації закону має місце і в сучасних умовах: за рахунок страхових коштів здійснюються виплати нестрахового характеру або виплати страхового характеру фінансуються за рахунок державних коштів⁹. Якщо останні випадки є поодинокими, то випадки запобігання спрямування коштів цільових страхових фондів на фінансування невластивих витрат — це основне завдання у процесі підвищення ефективності застосування законодавства, бо звужують можливості фондів щодо подальшого посилення рівня платоспроможності, матеріального забезпечення та надання соціальних послуг застрахованим особам. На наш погляд, визначення в законі кола правотворчих суб'єктів не повинно здійснюватися без чіткого визначення меж таких повноважень. Якщо в законах про окремі види соціального страхування чітко встановлюється положення про те, що страхові кошти не є частиною державного бюджету й керівництво ними здійснюється на паритетній основі, то стає очевидним той факт, що визначення напрямів їх витрачання також має здійснюватися на паритетній основі.

Таким чином, ефективність механізму дії законів про соціальний захист, завжди залежить від своєчасності та системності впливу на всі елементи правотворчого комплексу. Порушення у системному підході до формування розмірів страхових внесків, порядку фінансування соціальних виплат за рахунок бюджетних коштів, принципів і методів надання видів соціального забезпечення в рамках соціального страхування або державної соціальної допомоги призводить до нестабільності роботи всієї системи соціального захисту та свідчить про неефективність механізму реалізації законів про соціальний захист.

З метою удосконалення механізму реалізації законів у сфері соціального захисту вважаємо доцільним здійснити наступні заходи:

по-перше, провести уніфікацію нормативно-правових актів щодо надання всіх видів пільг, субсидій та інших соціальних виплат як першого кроку у створенні організаційно-правових умов впровадження єдиної технології надання державної соціальної допомоги;

по-друге, посилити та конкретизувати юридичну відповідальність осіб за нецільове використання бюджетних коштів, які асигнуються на проведення запланованих програм у сфері соціального захисту конкретного регіону;

по-третє, розробити механізм ліцензування професійної діяльності у сфері надання соціальних послуг та удосконалити інститут “соціального працівника (інспектора)”, від компетенції якого залежить встановлення підстав для отримання або припинення права на державну соціальну допомогу;

по-четверте, вжити заходи щодо своєчасного законодавчого забезпечення створення та розвитку мережі спеціалізованих закладів для надання соціальних послуг особам, які особливо потребують соціального захисту.

Найважливішим, на нашу думку, є внесення змін до законодавства щодо обов'язковості отримання погодження інших сторін соціального партнерства (представників роботодавців та застрахованих осіб) в питаннях витрачання страхових коштів на покриття виплат нестрахового характеру. Одностороннє вирішення цього питання є порушенням принципів соціального партнерства, які є основоположними у діяльності всієї системи соціального страхування. Паритетне керівництво коштами фондів соціального страхування передбачає саме такий підхід у визначенні порядку витрачання коштів соціального страхування. Одноосібне визначення порядку їх витрачання з боку держави не має правових підстав та ставить під загрозу ефективність

⁹ Деякі питання призначення і виплати допомоги сім'ям з дітьми: постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2007 р. № 13 // Урядовий кур'єр. — 2007. — 16 січня.