

СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Соціальна політика в країнах з розвиненою ринковою, орієнтованою соціально економікою як найважливіший складник включає систему обов'язкового соціального страхування. Його роль і значення для соціального захисту населення є ключовими, адже воно дозволяє ефективно і справедливо розподіляти фінансові ресурси для працюючих і членів їх сімей, надавати матеріальну, медичну й соціальну допомогу при настанні ризиків, зумовлених буттям людини.

Понад столітній досвід функціонування такого страхування переконує в тому, що за умови забезпечення ефективної організації, збалансованого функціонування, урахування інтересів працівників, роботодавців і держави воно стає надійним механізмом демократизації й гуманізації суспільства на засадах поєднання суспільної солідарності й індивідуальної відповідальності.

Соціальне страхування не

лише захищає працюючих, а й служить механізмом суспільних інвестицій, доходи від яких повертаються у вигляді покращання якості життя населення, стабільності суспільства, формування спонукальних мотивів до праці, освіти й підвищення кваліфікації. Воно стало важливим засобом досягнення соціальної злагоди в суспільстві, запобігання й зниженні рівня бідності. Право працюючих на це страхування набуло значення одного з найважливіших прав людини і громадянина.

Метою цієї статті є виявлення й аналіз актуальних проблем, що постали перед вітчизняною системою соціального страхування, оцінка їх впливу на ефективність захисту прав працівників, формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового механізму регулювання цього страхування в Україні.

Названим проблемам приділяється значна увага науковців, про що свідчать роботи В.С. Андрєєва, К.С. Батигіна, М.І. Бод-

нарука, І.М. Гуменюк, С.М. Прилипка [1-3; 6; 7; 12] та ін.

За ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що 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 в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується

загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, а також створенням мережі державних, комунальних і приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

З урахуванням цих положень Верховна Рада України прийняла: Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (1998 р.) [4; 1998. – № 23. – Ст. 121], Закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворю-

вання, які спричинили втрату працездатності» (1999 р.) [4; 1999. – № 46-47. – Ст. 403], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 р.) [4; 2000. – № 22. – Ст. 71], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2001 р.) [4; 2001. – № 14. – Ст. 71], «Про загально-обов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.) [4; 2003. – 2003. – № 49-51. – Ст. 376]. На розгляді Верховної Ради України знаходиться декілька законопроектів щодо впровадження

загальнообов'язкового медичного страхування. Як бачимо, в Україні створено низку законодавчих умов для становлення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, яка базується на вимогах Європейського кодексу соціального забезпечення [9], Рекомендаціях Міжнародної Організації Праці № 67 «Щодо забезпечення доходу» [15].

Соціальному страхуванню властиві певні суттєві риси, що втілюються у взаємозумовлених функціях зі збирання, акумулювання, обліку й розподілення фінансових ресурсів, призначених для заміщення втраченої заробітної плати працівників

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

внаслідок настання негативних наслідків впливу соціальних ризиків, а також надання необхідних послуг особам, які їх потребують. Це, зокрема: а) розподіл матеріального тягара таких ризиків між державою, роботодавцями і працівниками на підставі поєднання солідарності, колективного й індивідуального фінансування; б) відокремленість і автономність фінансових ресурсів соціального страхування від державних та суспільних (бюджетних) ресурсів; в) відповідальність усіх суб'єктів правовідносин у цій сфері за неухильне виконання покладених на них обов'язків; г) участь в управлінні соціальним страхуванням на паритетних засадах усіх заінтересованих сторін.

Головною метою розглядуваного процесу є забезпечення гідного рівня життя громадянам, які протягом свого трудового життя сплачували страхові внески, не приховуючи своїх трудових доходів. Змістом реформи загальнообов'язкового державного соціального страхування стало вирішення певних завдань. По-перше, створення стійкої фінансової системи для економічного захисту людини в разі настання безробіття, тимчасової непрацездатності, вагітності чи пологів, народження дитини, нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання,

старості та інших випадків, передбачених законодавством, за рахунок страхових внесків роботодавців і застрахованих осіб. По-друге, запровадження ефективної системи управління соціальним страхуванням за участю представників 3-х сторін-партнерів – держави, профспілок і роботодавців. По-третє, удосконалення системи виплат. По-четверте, встановлення дійового контролю за цільовим використанням коштів цільових страхових фондів [8, с. 1].

Відзначимо, що сучасний стан правового регулювання загальнообов'язкового державного соціального страхування не дозволяє стверджувати про успішне здійснення відповідної реформи. На порядку денному гостро постають питання: (а) підвищення ефективності адміністративної системи страхування через створення єдиної системи збирання й обліку страхових внесків і запровадження єдиного соціального внеску; (б) втілення в життя медичного страхування; (в) перерозподіл структури страхових внесків до фондів соціального страхування між роботодавцями та працівниками з одночасним підвищенням розміру заробітної плати; (г) звільнення системи соціального страхування від фінансування заходів нестрахового характеру; (д) впорядкування виплат застрахова-

ним особам залежно від їх участі у страховій системі; (е) поступове підвищення мінімальних розмірів страхових виплат до прожиткового мінімуму [10, с. 4].

Особливо гострою залишається проблема стабільності фінансового стану системи страхування, що впливає передусім на розміри соціальних виплат. Так, з ухваленням Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і «Про недержавне пенсійне забезпечення» [4; 2003. – № 47-48. – Ст. 372] передбачалося замінити діючу пенсійну систему на сучасну страхову трирівневу, яка гарантувала б громадянам України рівень пенсійного забезпечення, який відповідає їх трудовому внеску в розвиток економіки, посилює загальний рівень соціального захисту. Такі дії дозволили б збалансувати економічні й соціальні інтереси в державі, підвищити стимули до праці, збільшити загальний рівень заробітної плати.

Поєднання солідарного й накопичувального підходів до формування й витрачання пенсійних коштів мало забезпечити соціальні гарантії й фінансову стабільність пенсійної системи. Адже її складники (солідарний і накопичувальний) підвладні впливу різних ризиків: перший вразливий до демографічних ризиків і досить стійкий

до інфляційних, другий – навпаки. Реформована солідарна система враховуватиме інтереси малозабезпечених верств населення, а накопичувальна стимулюватиме до пенсійних заощаджень усіх громадян, особливо з більш високими доходами.

План реалізації заходів пенсійної реформи було викладено у Стратегії розвитку пенсійної системи [11; 2005. – № 51. – Ст. 3205], затвердженої Урядом України у 2005 р. Її реалізація дозволила б: (а) відновити фінансову стабільність пенсійної системи, (б) збільшити розмір пенсійних виплат відповідно до законодавства, (в) підвищити довіру населення до пенсійної системи, (г) забезпечити соціальну справедливість шляхом дотримання страхових принципів функціонування солідарної системи, (д) запровадити накопичувальну систему пенсійного страхування, (е) гарантувати розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення.

Але протягом 3-х років з моменту ухвалення Стратегії змін на краще не відбулося. У 2005 р. дефіцит коштів Пенсійного фонду України склав 14,7 млрд. грн., його бюджетом на 2008 р. було передбачено понад 34,8 млрд. грн. дотацій і компенсацій з Держбюджету, а на 2009 р. – уже понад 44 млрд. Фактично за рахунок Держбюджету фінансуєть-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ся виплата чверті всіх пенсій.

Незважаючи на постійне підвищення пенсійних виплат, їх розмір залишається недостатнім для адекватного заміщення заробітної плати. Упродовж січня – липня 2008 р. співвідношення середніх розмірів заробітної плати й пенсії знизилось з 49,3 до 41,2 %. Розрахунки актуаріїв засвідчують, що для підтримання коефіцієнту заміщення на сучасному рівні потрібно індексувати повний розмір призначених пенсій на 100 % приросту заробітної плати. За таких умов бюджет Пенсійного фонду приречений на хронічний дефіцит [14, с. 4] .

У майбутньому, якщо пенсійна реформа гальмуватиметься, а накопичувальну пенсійну систему не буде запроваджено, ситуація лише погіршуватиметься, оскільки населення України продовжує старіти, тобто чисельність осіб пенсійного віку збільшується, тоді як працюючих зменшується, а значить, зростає навантаження на них для «солідарного» утримання пенсіонерів.

Складною є ситуація щодо функціонування соціального страхування на випадок безробіття, яка стрімко почала загострюватися з II півріччя 2008 р. Прогнозується, що рівень безробіття у 2009 р. може досягти 9,4%, а число незайнятих грома-

дян, які отримуватимуть послуги в державній службі зайнятості зросте до 3,2 млн. осіб, що майже на 800 тис. більше, ніж у 2008 р. У цей період можна очікувати поширення довготривалого застійного безробіття. Наслідки світової фінансової кризи негативно вплинули на стан економіки України, збільшили пропозицію вільної робочої сили на ринку праці. Система соціального страхування на випадок безробіття виявилася неспроможною адекватно реагувати на зростання навантаження, пов'язаного зі збільшенням числа безробітних, які потребують соціального захисту.

Тому держава змушена вживати адекватні заходи, одним з яких стало прийняття Верховною Радою України 25 грудня 2008 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» [11; 2009. – № 1. – Ст. 9]. Як указують автори цього Закону в пояснювальній записці до нього, суттєве зростання чисельності незайнятих громадян, які потребуватимуть послуг державної служби зайнятості при одночасному звуженні можливостей працевлаштування, призведе до значного зростання витрат Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України

на випадок безробіття на виплату матеріального забезпечення й надання соціальних послуг. В умовах чинного законодавства й розміру відрахувань до Фонду це призведе до виникнення дефіциту в обсязі понад 1,6 млрд. грн.

Ось чому постала нагальна проблема збільшити доходну частину бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Для цього передбачено здійснити наступні заходи.

По-перше, перерозподілено страхові внески між фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування з одночасним збільшенням їх розміру. Зокрема, зменшено розмір внесків, що сплачують роботодавці до Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань і до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на 0,1 %. Водночас збільшено на 0,2 % суму внесків до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Ці дії слід підтримати, оскільки в умовах зниження рівня промислового виробництва вірогідність настання нещасних випадків на виробництві, професійних захворювань, інших ушкоджень здоров'я зменшиться.

По-друге, додатково збільшено розмір страхових внесків, що сплачуються до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття для роботодавців – на 0,1 %, а для найманих осіб – на 0,1 %. Отже, розмір внесків до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття збільшується до 2,2 % фонду оплати праці.

По-третє, як вимушений крок було розширено коло осіб, які підлягають страхуванню на випадок безробіття, за рахунок тих: (а) які виконують роботи (надають послуги) згідно з цивільно-правовими договорами; (б) працюючих, які отримують або мають право на призначення пенсії за віком (у тому числі на пільгових умовах), або за вислугу років; (в) які досягли встановленого законом пенсійного віку; (г) іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово працюють за наймом в Україні, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

По-четверте, для збалансування бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття у 2009 р. необхідно асигнувати з Держбюджету

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

України на надання соціальних послуг і матеріального забезпечення незастрахованим особам 184 млн. грн.

Зазначені заходи не можна оцінити однозначно. З одного боку, їх реалізація посилить соціальний захист осіб, яким загрожує ризик втратити роботу через кризові явища у світовій і національній економіці, а з другого – збільшить фіскальне навантаження безпосередньо на фонд оплати праці, призведе до нечіткості окремих норм, що розширюють базу нарахування страхових внесків, що може викликати поширення тіньових форм найму працівників. Це, у свою чергу, може призвести до втрати навіть існуючої бази для нарахування страхових внесків.

Нарешті, потребує завершення й реформа системи адміністрування збирання й обліку страхових внесків. Існуюча система в Україні передбачає збирання страхових внесків кожним з Фондів соціального страхування. При цьому база для їх нарахування, порядок сплати й обліку принципів відмінностей не мають, за винятком страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві. Але при цьому для формування коштів пенсійного страхування також запроваджено й окремі спеціальні збори згід-

но із Законом України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» [4; 1997. – № 37. – Ст. 237].

Як зазначає І.М. Гуменюк, недоліки, що існують у правовому регулюванні порядку справляння страхових внесків за окремими видами загально-обов'язкового державного соціального страхування, спонукають законодавця шукати принципово нову фінансову модель формування страхових коштів. «Уникнути необхідності такої суттєвої зміни, коли процес побудови системи загально-обов'язкового державного соціального страхування ще не завершено, можливо за умов підвищення ефективності законодавства в частині встановлення, обґрунтування розмірів страхових внесків, підвищенні платіжної дисципліни та зменшення адміністративних видатків роботодавців під час сплати страхових внесків» [7].

Понад десятирічна дискусія й робота над відповідними законопроектами завершилась прийняттям Верховною Радою України 15 січня 2009 р. Закону «Про систему збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», яким пропонується визначити основні засади функціонування системи збирання й обліку єдиного соціального внеску на загально-

обов'язкове державне соціальне страхування, умови й порядок нарахування і сплати єдиного соціального внеску та повноваження органів, що здійснюють адміністрування цього процесу. Але Президент України прийняв рішення повернути у Верховну Раду України прийнятий Закон зі своїми пропозиціями.

З нашого погляду, цей Закон має суттєві вади, що не сприятимуть зменшенню витрат на адміністрування внесків на соціальне страхування, а створюватимуть перешкоди в реалізації соціальних прав громадян, що призведе до створення непрозорого механізму витрачання коштів Фондів соціального страхування. Основний його недолік полягає в запровадженні Адміністрації соціального страхування, якій передається значна частина повноважень Пенсійного Фонду України та Фондів соціального страхування в частині адміністрування збирання й обліку єдиного соціального внеску, здійснення контролю за його сплатою й застосування санкцій, визначених законом, що суперечить основоположним принципам організації соціального страхування, зокрема, паритетності представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального

страхування в його управлінні. При цьому цим Законом передбачається зберегти існуючі виконавчі органи правління фондів загально-обов'язкового державного соціального страхування (крім Фонду загальнообов'язкового державного пенсійного страхування), позбавивши їх повноважень, пов'язаних з виконанням функцій збору відповідних страхових внесків, контролю за їх сплатою і ведінням обліку платників. За таких умов виникає додаткове фінансове навантаження на страхові кошти, оскільки видатки на утримання Адміністрації соціального страхування здійснюватимуться за рахунок надходжень від загально-обов'язкового державного соціального страхування.

Також Закон містить цілу низку обмежень стосовно прав застрахованих осіб, що викличе зниження рівня гарантій соціальних прав громадян [13].

У випадку подолання Верховною Радою України вета Президента на зазначений Закон невизначеним залишиться питання про перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду пенсійного страхування, яке має бути запроваджено окремим законом. Це може перешкодити подальшій реалізації пенсійної реформи.

Підводячи підсумок наведеному, відзначимо, що соціальне страхування не існує відособлено від економічних, соціальних і політичних умов країни, які сформувалися на певному історичному етапі її розвитку. Воно становить собою історичне явище, яке зазнає поступових змін у чітко накресленому напрямку [5, с. 20]. Дороговказом подальшого реформування соціального страхування й удосконалення механізму правового регулювання відповідних правовідносин має

бути забезпечення реалізації конституційних гарантій права на соціальний захист, принципу недопущення звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних. Це можливо лише за умови убезпечення соціального страхування від надмірного державного впливу й посилення автономності відповідної системи, що вкрай важливо при нестабільній політичній та економічній ситуації в Україні.

Список літератури: 1. Андреев В.С. Правоотношения по социальному страхованию в СССР. – М.: Изд-во МГУ, 1962. – 65 с. 2. Батыгин К.С. Пособия по государственному социальному страхованию. – М.: Юрид. лит., 1970. – 128 с. 3. Боднарук М.І. Соціальне страхування в Україні: правові аспекти становлення і розвитку. – Чернівці: Рута, 2002. – 247 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Виадорчик Н.А. Социальное страхование в общедоступном изложении. – М.: Вопр. труда, 1927. – 191 с. 6. Гуменюк І.М. Соціальне страхування в Україні: окремі теоретичні проблеми // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – Вип. 9. – 2000. – С. 180 – 186. 7. Гуменюк І. Страхові внески та єдиний соціальний внесок: соціально-правові аспекти порівняння // <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2591>. 8. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах // М-во праці та соц. політики України; Пенсійний Фонд України. – К., 2006. – 77 с. 9. Європейський кодекс соціального забезпечення: Переглянутий РЄ 06.11.1990 р. // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_651. 10. Іванкевич В. Забезпечення надійного соціального захисту // Праця і зарплата. – 2008. – № 40. – С. 4, 5. 11. Офіційний вісник України. 12. Прилипко С.М. Деякі питання соціального страхування // Пробл. законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 50. – С. 87-92. 13. Пропозиції Президента України до Закону України «Про систему збору та обліку єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» // <http://www.president.gov.ua/news/12841.html>. 14. Ткаченко Л. Як забезпечити фінансову стабілізацію пенсійної системи // Праця і зарплата. – 2008. – № 48. – С. 4, 5. 15. Щодо забезпечення доходу: Рекомендація № 67: Ухв. Генеральною конференцією МОП 12.05.1944 р. // Конвенції та рекомендації: Ухв. МОП (1965-1999). – Т. 1. – Женева: Міжнар. Бюро праці, 1999 – С. 315 – 332.

Надійшла до редакції 28.10.2008 р.