

*Гудзь А. О.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ ТА МІСЦЕ В НІЙ НЕДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. У спеціальній літературі досі не досягнуто однастайності в питанні системи соціального захисту в Україні, її структури. Причиною цього насамперед є відсутність єдиного розуміння переліку її елементів, їх місць у цій системі, ролі та значення. Одним із таких елементів є недержавне соціальне забезпечення, яке несправедливо більшістю вчених узагалі не згадується.

Говорячи про соціальний захист як систему, ми вважаємо за доцільне розглядати його під різними кутами зору: з одного боку, соціальний захист, власне, є системою організаційних, юридичних, економічних і фінансових заходів, спрямованих на подолання несприятливих наслідків соціальних ризиків за рахунок не заборонених законом джерел фінансування, а також на їх профілактику); Україні притаманна своя система соціального захисту (яка формується завдяки існуванню різних організаційно-правових форм соціального захисту); крім цього, в межах такої системи можна виділити свої підсистеми, які притаманні її структурним одиницям.

Систему соціального захисту найбільш коректно визначати саме через його організаційно-правові форми: загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну соціальну допомогу, додатковий соціальний захист, спеціальний соціальний захист, які охоплюються державним сектором; і недержавне соціальне забезпечення.

З огляду на те що недержавному соціальному забезпеченню властиві власні специфічні характеристики на основі критеріїв, які загальноприйнято використовуються для виокремлення організаційно-правових форм, його самостійне місце в досліджуваній системі стає очевидним. У сучасних умовах ця форма притаманна соціальному захисту в Україні, більше того, посідає своє вагоме самостійне місце серед інших.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, недержавне соціальне забезпечення, структура соціального захисту населення, організаційно-правова форма соціального захисту населення, вид соціального захисту, соціальний ризик.

Постановка проблеми. Чітке та однастайне визначення системи соціального захисту України є досить цінним і важливим для науки права соціального забезпечення, адже дає змогу охопити і скласти воедино всі ті напрями й окремі аспекти підтримки, які надаються вразливим верствам населення в сьогоденні умовах. Проте в спеціальній літературі щодо її структури досі точаться дискусії. Зумовлено це передусім відсутністю однастайності в розумінні переліку її елементів, їх місць у цій системі, ролі та значення кожного з них у процесі боротьби із соціальними ризиками або пом'якшення їх впливу на життя людини. Таким елементом системи, зокрема, є недержавне соціальне забезпечення, яке несправедливо більшістю

вчених узагалі не виділяється окремо, що абсолютно не відповідає сучасним реаліям досліджуваної сфери, де його вагомість стає все більш очевидною.

Дослідження системи соціального захисту слугувало науковим інтересом значного числа сучасних теоретиків права соціального забезпечення, таких як Н.Б. Болотіна В.Я. Бурак, П.Д. Пилипенко, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Л.П. Шумна й інші. Проте визначенню місця в ній недержавного соціального забезпечення досі належної уваги приділено не було, адже ця організаційно-правова форма є порівняно новою, але, не можна не зазначити, такою, яка активно розвивається.

Мета статті – розкрити систему соціального захисту України, визначивши, зокрема, місце недержавного соціального забезпечення в ній.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальний захист здійснюється шляхом реалізації різного роду заходів, які у своїй сукупності формують систему соціального захисту всередині держави. Система соціального захисту України – питання, не позбавлене дискусійності.

З позиції філософії система представляє категорію, яка визначає об'єкт, організований як цілісність, у якому енергія зв'язків між її структурними одиницями є більшою, ніж їх зв'язків з одиницями інших систем [1, с. 936–938].

Академічний тлумачний словник надає велику кількість розуміння поняття «система». З них найбільш влучними в контексті дослідження будуть визначення її, наприклад, як порядку, зумовленого планомірним, правильним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; як форми організації, будови чого-небудь (установ, господарських, політичних, державних одиниць та тощо); як сукупності яких-небудь частин, елементів, одиниць, які об'єднуються певною ознакою, призначенням, притаманними для них усіх; як структуру, будову, що загалом формує єдність функціонуючих частин, які закономірно розташовані [2].

М.М. Шумило в монографії «Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні» досить цікаво пропонує розглядати предмет свого дослідження через призму теорії систем. Так, на думку автора, погляд на будь-які правові явища за допомогою системного підходу дасть можливість краще визначити й розкрити процеси, що існують у правовому регулюванні [3, с. 188–189]. У контексті дослідження особливо цінною видається ідея науковця розглядати правовідносини з трьох ракурсів: 1) пенсійне правовідношення як систему; 2) систему пенсійних правовідносин; 3) систему правовідносин у пенсійному забезпеченні [3, с. 3]. Аналогічний підхід доцільно використовувати й для соціального захисту. Так, з одного боку,

соціальний захист можна розглядати як систему (систему організаційних, юридичних, економічних і фінансових заходів, спрямованих на подолання несприятливих наслідків соціальних ризиків за рахунок не заборонених законом джерел фінансування, а також на їх профілактику); Україні притаманна своя система соціального захисту (яка формується завдяки існуванню різних організаційно-правових форм соціального захисту); крім цього, в межах цієї системи можна виділити свої підсистеми, притаманні їй структурним одиницям (наприклад, здійснення окремих видів підтримки в межах певної організаційно-правової форми; на прикладі недержавного соціального забезпечення, зокрема це можуть бути окремі види недержавного соціального забезпечення тощо).

Правова категорія «система соціального захисту» розкривається багатьма вченими, визначення яких сильно різняться між собою.

На думку А.М. Холодницького, соціальний захист являє функціональну систему, тобто узгоджену систему напрямів, на які він спрямований; крім цього, інституціональну систему, яка, у свою чергу, представлена інститутами, що забезпечують її функціонування (держава, суд, профспілки, громадські об'єднання). Така система, на переконання науковця, включає в себе державні гарантії в оплаті праці, зайнятості, підбору кадрів; утримання нужденних; індексацію коштів; захист споживачів тощо [4]. Очевидно, що описана позиція не досить вдала, адже дослідником представлена не система, а окремі елементи, нерідко – фрагментарні думки, які разом становлять сукупність, а не єдине логічне ціле, чим система повинна бути за своєю природою.

І.В. Рудкевич у монографії пропонує такий підхід до розуміння соціального захисту як системи. Так, її формують: 1) правові, соціально-економічні, організаційні заходи, які гарантує та реалізовує держава задля забезпечення належного рівня життя населенню, а саме матеріальне забезпечення на рівні стандартів, що існують у суспільстві; 2) інститути державного соціального забезпечення, соціального й особистого страхування, соціальної допомоги, до того ж внутрішньоорганізаційні форми соціальної допомоги, які здійснюються для матеріальної, медичної та реабілітаційної підтримки осіб похилого віку, хворих, непрацездатних, безробітних, сімей, які втратили годувальника, а також надання допомоги сім'ї; 3) методи, принципи, установлені на загальнодержавному рівні соціальні гарантії, заходи й інфраструктура закладів, що покликані створювати умови для нормальної життєдіяльності різних суспільних груп [5, с. 47–49]. Не досить обґрунтованим видається зарахування автором особистого страхування до сфери соціального захисту населення, адже, безспірно, правовідносини із цього виду страхування не становлять предмет права соціального забезпечення загалом.

С.І. Бичков, досліджуючи теоретичні аспекти формування системи соціального захисту населення в Україні, зазначає, що «під системою соціального захисту сьогодні розуміється сукупність законодавчо визначених економічних, соціальних, юридичних гарантій і прав, соціальних інститутів та установ, що забезпечують їх реалізацію та створюють умови для підтримки життєзабезпечення і діяльного існування різних соціальних верств і груп населення, передусім соціально вразливих» [6, с. 45]. Учений також говорить про те, що як система, яка існує в ринкових умовах, соціальний захист населення становить у комплексі законодавство, форми, методи та дії [7].

У дисертації, присвяченій політико-економічному аналізу системи соціального захисту населення в Україні, Л.О. Павлова пропонує під системою соціального захисту населення розуміти взаємозв'язок двох складників: 1) держави як інституту забезпечення соціального захисту всього населення; 2) держави та бізнесу як інститутів забезпечення соціального захисту працюючого населення [8, с. 6].

Р.П. Підлипна зазначає, що більшості країн світу притаманна трирівнева, досить розгалужена система соціального захисту населення, яка складається з державного соціального забезпечення, корпоративних соціальних програм (що реалізуються підприємствами, організаціями, установами, тобто роботодавцями), індивідуального страхування (яке залежить від бажання та фінансових можливостей застрахованих громадян). Але, як зазначає автор, другий рівень для України не є характерним і практично відсутній [9, с. 19]. Таке уявлення системи соціального захисту населення, звичайно, має багато спільного з наявною в дійсності, але містить суттєві недоліки. По-перше, не лише засобом корпоративних програм реалізується недержавне соціальне забезпечення, яке, очевидно, автором чітко не називається, але зі змісту доцільно припустити, що йдеться саме про нього. Крім цього, виокремлення в самостійний рівень індивідуального страхування також не є обґрунтованим, адже за своєю сутністю воно являє недержавне пенсійне забезпечення, яке (відштовхуючись від видів недержавних пенсійних фондів, перелік яких закріплено в ч. 4 ст. 6 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV) буває відкритим, корпоративним, професійним. Тобто другий і третій рівні, запропоновані автором, за змістом є аналогічними видами підтримки. Більше того, твердження про недостатній розвиток саме корпоративного забезпечення дуже поверхове, адже, згідно з дослідженнями USAID «Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації» (липень 2019 р.), роль саме корпоративних фондів в Україні домінуюча. Такими фондами, наприклад, є Корпоративний НПФ НБУ, Недержавний корпоративний пенсійний фонд ВАТ «Укрексім-банк» тощо [10, с. 32].

Слушними є міркування В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого, згідно з якими загалом структурно система соціального захисту представлена такими складниками: 1) державний соціальний захист (до якого входять загальнообов'язкове державне страхування, державна соціальна допомога, додатковий соціальний захист, спеціальний соціальний захист) і 2) недержавне соціальне забезпечення (яке складається з недержавного пенсійного забезпечення та недержавних соціальних послуг) [11, с. 37].

Ці елементи в системі соціального захисту населення в теорії права соціального забезпечення прийнято позначати категорією організаційно-правова форма, під якою пропонуємо розуміти організаційно-правовий спосіб здійснення соціального захисту, який полягає в збиранні, розподілі й витраті коштів та інших ресурсів, на основі принципу соціальної справедливості для ліквідації або мінімізації впливу того чи іншого соціального ризику (або їх сукупності), їх профілактиці.

У правовій літературі щодо критеріїв виділення окремих форм соціального захисту населення особливо гостро дискусія не ведеться. Так, загалом науковцями пропонується чітко визначена та більш-менш однакова їх низка. Наприклад, Н.Б. Болотіна [13, с. 65], І.М. Сирота [14, с. 21], В.Я. Бурак, П.Д. Пили-

пенко, С.М. Синчук [15, с. 234], а також велике коло інших сучасних теоретиків права соціального забезпечення серед таких критеріїв зазначають: 1) способи акумуляції коштів, за рахунок яких відбувається забезпечення; 2) коло осіб, які підлягають забезпеченню; 3) види й розміри забезпечення, умови їх надання; 4) систему суб'єктів, які здійснюють забезпечення. Дуже вдало, на нашу думку, такі характеристики Л.П. Шумна називає індикаторами форми соціального забезпечення населення [16, с. 206].

У фаховій літературі представлена й інша точка зору. Так, наприклад, Б.І. Сташковом пропонується як критерій розмежування організаційно-правових форм соціального захисту населення використовувати лише відповідне джерело фінансування, адже використання інших критеріїв призводить лише до плутанини, їх, скоріше, варто зарахувати до ознак окремої форми, а не базису для диференціації [12, с. 70]. Така позиція, на нашу думку, не досить вдала, адже критерії для виокремлення, власне, і виражають основу для опису характерних ознак тієї чи іншої форми, тобто, по суті, співвідносяться як ціле й частина.

Російські правники – М.Л. Захаров та Е.Г. Тучкова – пропонують власний принцип для розмежування організаційно-правових форм соціального захисту населення – ступінь централізації. На основі цього дослідники диференціюють такі форми на: 1) централізовані (обов'язкове соціальне страхування, соціальне забезпечення за рахунок бюджетних коштів і змішану форму), регіональні, місцеві, локальні форми [17, с. 54]. Таку класифікацію, звичайно, можна використовувати й для системи соціального захисту в Україні, але з деяким уточненням, адже через відмінну від Російської Федерації форму держави, а отже, відсутність регіональних форм соціального захисту варто виокремлювати лише централізовані, місцеві й локальні форми. У реаліях сьогодення – в умовах не завжди достатності необхідних ресурсів на загальнонаціональному рівні, й особливо в контексті дослідження недержавного соціального забезпечення високого значення набувають саме локальні форми, наприклад, корпоративне пенсійне страхування, здійснення підтримки вразливих верств населення передусім засобом здійснення соціального обслуговування за участю окремих підприємств, установ, організацій тощо.

Незвична класифікація форм соціального захисту через відсутність подібних поглядів у спеціальній літературі з права соціального забезпечення визначається британським соціологом Р. Тітмусом у роботі «Соціальний розподіл соціального захисту» (1955 р.) [18, с. 144]. Так, учений пропонує виділяти «фіскальний соціальний захист» – той, який здійснюється через систему оподаткування та включає в себе, наприклад, житлові субсидії; соціальний захист за місцем роботи, що означає забезпечення визначеного рівня життя через певний рівень заробітку для дотримання стандартів життя населення. Крім цього, такий захист передбачає, наприклад, оплату періоду тимчасової непрацездатності працівника, дитячих садків для членів родини працівника тощо. Найважливіше, враховуючи наш предмет дослідження, що соціальний захист за місцем роботи, на переконання вченого, включає в себе також приватне страхування, що найчастіше здійснюється шляхом сплати роботодавцями внесків в інтересах працівника, проте також може здійснюватися й за рахунок власне учасника такого страхування, тобто працівником.

Учений пропонує й іншу диференціацію форм: державну, приватну, волонтерську та неформальну. Державний сектор формують служби, які підтримуються державою. Приватний – організовується комерційною діяльністю. Волонтерський – неприбутковими організаціями, але в деяких країнах, як зазначає автор, волонтерська форма ототожнюється з приватною. Особливо неординарним, на наш погляд, є виокремлення неформальної форми, яка надається членами родини, родичами, друзями, сусідами та іншими «нечужими» людьми [18, с. 145].

Висновки. Отже, на нашу думку, систему соціального захисту найбільш коректно визначати саме через його організаційно-правові форми. Незважаючи на те що питання їх переліку досі характеризується високим інтересом з боку вчених, більше того, не всі з них узагалі вказують на існування недержавного соціального забезпечення, а ті, які зазначають, частіше за все вкладають у нього на багато вужчий зміст, виділяють лише окремі напрями підтримки за його рахунок, усе ж вважаємо, що систему соціального захисту України на сьогоденньому етапі його розвитку формують п'ять організаційно-правових форм: загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державна соціальна допомога, додатковий соціальний захист, спеціальний соціальний захист, які охоплюються державним сектором; і недержавне соціальне забезпечення, представлене передусім недержавним пенсійним забезпеченням і широкою низкою інших підсистем – благодійною діяльністю, гуманітарною допомогою, волонтерською допомогою, донорством і трансплантаційною діяльністю тощо.

Більше того, враховуючи факт, що недержавному соціальному забезпеченню властиві власні специфічні характеристики, які виділяються як критерії для виокремлення організаційно-правових форм, його самостійне місце в досліджуваній системі стає очевидним. У сучасних умовах ця форма притаманна соціальному захисту в Україні й, що важливо, посідає своє вагомe самостійне місце серед інших.

Крім цього, важливим є й те, що соціальний захист загалом можна розглядати з різних поглядів: як систему (як уже зазначено, систему організаційних, юридичних, економічних і фінансових заходів, спрямованих на подолання несприятливих наслідків соціальних ризиків за рахунок не заборонених законом джерел фінансування, а також на їх профілактику); Україні притаманна своя система соціального захисту (що формується завдяки існуванню різних організаційно-правових форм соціального захисту); також у межах цієї системи можна виділити свої підсистеми, які притаманні її структурним одиницям (наприклад, здійснення окремих видів підтримки в межах певної організаційно-правової форми; на прикладі недержавного соціального забезпечення, зокрема це можуть бути окремі види недержавного соціального забезпечення тощо). Такий підхід дає змогу максимально всебічно висвітлити наявні процеси, тенденції, специфіку майбутнього розвитку в Україні правового регулювання сфери соціального захисту населення загалом і зокрема недержавного соціального забезпечення.

Література:

1. Всемирная энциклопедия: Философия / глав. науч. ред. А.А. Грицанов. Москва : АСТ, Минск : Харвест, Современный литератор, 2001. 1312 с.
2. Словник української мови: академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/Systema>.

3. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2016. 680 с.
4. Холодницький А.М. Сучасний стан соціального захисту в Україні. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/06/233.pdf>.
5. Рудкевич І.В. Регулювання системи соціального захисту населення України: теорія, методологія та державна політика : монографія. Донецьк : Смелянова Т.В., 2011. 463 с.
6. Социальная работа: теория и практика : учебное пособие / отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. Москва : ИНФРА-М, 2001. 427 с.
7. Бичков С.І. Теоретичні аспекти формування системи соціального захисту населення. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/SOCIALNA/06bsiszn.pdf>.
8. Павлова Л.О. Політико-економічний аналіз системи соціального захисту населення в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Львів, 2015. 230 с.
9. Підлипна Р.П. Система соціального захисту в Україні в сучасних умовах. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2015. № 1 (69). Ч. 1. С. 16–22.
10. Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: проект USAID «Трансформація фінансового сектору». Київ, 2019. 56 с.
11. Соціальний захист населення України / за заг. ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ; Фенікс, 2010. 212 с.
12. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення: навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
13. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. 663 с.
14. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник. 8-е вид. Харків : Одиссей, 2010.
15. Право соціального забезпечення : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук та ін. ; за ред. П.Д. Пилипенка. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 496 с.
16. Шумна Л.П. Організаційно-правові форми соціального забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 24. Том. 2. С. 205–208.
17. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России : учебник. 2-е изд., испр. и перераб. Москва : БЕК, 2002. 560 с.
18. Спікер П. Соціальна політика: теми та підходи. Київ : Фенікс, 2000. 400 с.

Hudz A. The social protection system of Ukraine and the place of non-state social security in it

Summary. The specialized literature has not yet achieved unanimity on the social protection system in Ukraine and its structure. The reason for this is, first of all, the lack of a unified understanding of the list of its elements, their place in this system, role and meaning. One such element is non-state social security, which is unjustly mentioned by most scientists.

Speaking of social protection as a system, it seems appropriate to consider it from different angles: on the one hand, social protection is, in fact, a system (a system of organizational, legal, economic and financial measures aimed at overcoming the adverse effects of social risks, as well as their prevention, at the expense of sources, not prohibited by law); Ukraine has its own system of social protection (which is formed due to the existence of various organizational and legal forms of social protection); in addition, within this system it is possible to distinguish its subsystems, which are inherent in its structural units.

It is most correct to define the social protection system precisely through its organizational and legal forms: compulsory state social insurance, state social assistance, additional social protection, special social protection – which are covered by the public sector; and non-state social security.

Considering that non-state social security is characterized by its own specific characteristics on the basis of criteria that are commonly used to distinguish organizational and legal forms, its independent place in the system under study becomes apparent. In modern conditions, this form is inherent in social protection in Ukraine, moreover – occupies a significant independent place among others.

Key words: social protection, social security, non-state social security, structure of social protection of the population, organizational and legal form of social protection of the population, type of social protection, social risk.