

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.33.15>

СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ОГЛЯД І ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Кропивницький Микола
Олександрович,
orcid.org/0000-0003-0981-0774
кандидат юридичних наук

Стаття присвячена теоретичному огляду інституту соціального страхування як особливої організаційно-правової форми соціального захисту, що діє як автономний та самостійний механізм для акумуляції коштів з метою компенсації окремих соціальних ризиків в контексті адміністративно-правової політики України в сфері соціального забезпечення населення та проблемам його концептуального й законодавчого вдосконалення. Сьогодні система соціального страхування в Україні перебуває у стадії становлення й розвитку, тривають пошуки її оптимальної структури, основних функцій, провідних напрямків діяльності на різних рівнях. Підкреслено, що соціальне страхування як основа системи соціального захисту, яка гарантує матеріальне забезпечення і підтримку непрацездатних членів суспільства за рахунок фондів, сформованих працездатними членами суспільства, є важливою детермінантою суспільного розвитку будь-якої держави, створює правові та економічні умови для стимулювання ефективної праці. Зазначено, що з правової точки зору соціальне страхування – система юридичних норм, які регулюють соціальний захист населення при настанні страхових випадків, передбачених законодавством. Підкреслено, що єдине поле соціальних ризиків не охоплене рівномірною «сіткою» страхування, що призводить до випадання зі сфери соціального захисту значних прошарків населення. Розглянуті недоліки, які перешкоджають інституціоналізації соціального страхування, негативні чинники, які впливають на рівень та ефективність державного соціального страхування, першочергові проблеми визначення принципів засад системи соціального страхування, аспекти побудови ринкової фінансової моделі соціального страхування. Окреслені першочергові завдання, які підлягають концептуальному й законодавчому вирішенню для формування системи обов'язкового соціального страхування, зокрема, розробка філософії соціального страхування та його місця в системі соціального захисту населення, методологічних основ для формування власного правового поля соціального страхування, розмежування функцій і повноважень з організації і керування системою й окремими видами соціального страхування основних соціальних суб'єктів, визначення інструментарію й інфраструктури керування соціальним страхуванням.

Ключові слова: соціальний ризик, страховий фонд, матеріальне забезпечення, життєвий рівень, зайнятість, Пенсійний фонд України.

**SOCIAL INSURANCE IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL POLICY OF UKRAINE IN SOCIAL SECURITY SPHERE:
THEORETICAL REVIEW AND WAYS OF IMPROVEMENT**

Kropyvnytskyi Mykola Oleksandrovych,
orcid.org/0000-0003-0981-0774
Candidate of Law Sciences (Phd)

The article is devoted to the theoretical review of the social insurance institute as a special organizational and legal form of social security which acts as an autonomous and independent mechanism for the accumulation of funds in order to compensate certain social risks in the context of administrative and legal policy of Ukraine in social security sphere and the problems of its conceptual and legislative improvement. Today, the social insurance system in Ukraine is in the stage of formation and development, the search for its optimal structure, main functions, leading directions of activity at various levels continues. It is emphasized that social insurance is the basis of social security system, which guarantees the financial support and support of disabled members of society at the expense of funds formed by able-bodied members of society and is an important determinant of the social development of any state, creates legal and economic conditions for stimulating effective work. It is noted that from a legal point of view social insurance is a system of legal norms that regulate the social security throughout insurance cases provided by law. It is emphasized that the single field of social risks is not covered by a steady "net" of insurance which leads to dropping the significant segments of population out of the social security sphere. The disadvantages that hinder the institutionalization of social insurance are revealed as well as negative factors effecting the level and effectiveness of state social insurance, the primary problems of defining the basic principles of social insurance system, the aspects of construction of a market financial model of social insurance. The priority tasks that are the subject to a conceptual and legislative solution for the formation of a mandatory social insurance system are outlined, in particular, the development of social insurance philosophy and its place in the system of social security, methodological bases for the formation of own legal social insurance field, demarcation of functions and powers upon the organization and managing the social insurance system for the main social subjects and its separate types, defining social insurance management tools and infrastructure.

Key words: social risk, insurance fund, material support, living standard, employment, Pension fund of Ukraine.

Постановка проблеми. Захист від соціальних ризиків є об'єктивно закономірною функцією сучасного суспільства в його взаємовідносинах з людьми, соціальними групами, тобто з елементами суспільної інфраструктури [11, с. 15]. За умов значного зниження рівня та якості життя населення, обмеження наявних бюджетних ресурсів для фінансування соціальної сфери особливо гостро актуалізуються проблеми соціального захисту населення України, провідну роль в якому відіграє соціальне страхування [3, с. 5]. Соціальне страхування як основа системи соціального захисту, яка гарантує матеріальне забезпечення і підтримку непрацездатних членів суспільства за рахунок фондів, сформованих працездатними членами суспільства [10, с. 123] є важливою детермінантою суспільного розвитку будь-якої держави, «фундаментальним підґрунтям системи соціального захисту населення, визначником суспільного розвитку держави й індикатором рівня її турботи про своїх громадян» [8, с. 78]. За рахунок організації соціального страхування суспільство отримало можливість здійснювати компенсацію соціальних ризиків шляхом перерозподілу частини національного

доходу між окремими групами населення в автономному від інших перерозподільчих режимів із урахуванням міри соціального ризику та розмірів трудової участі кожного члена суспільства в формуванні національного доходу [7, с. 7]. Саме за умов трансформації економічних підвалин суспільства інститут страхування забезпечує не тільки грошові виплати у разі настання страхових випадків, а й створює правові та економічні умови для стимулювання ефективної праці, формується нова система фінансових відносин, необхідність якої об'єктивно впливає із функцій демократичної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою [11, с. 4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувану в статті проблематику фрагментарно чи більшою мірою системно розглядали у своїх працях українські правознавці В. О. Безугла, О. В. Димніч, Т. М. Завара, Д. М. Загірняк, А. В. Кириченко, Г. М. Кулина, С. О. Кропельницька, О. М. Леванда, М. Г. Марич, І. А. Нечаєва, Т. О. Олійник, С. А. Прохоровська, Л. К. Семів, З. Е. Скринник, Т. І. Стецюк, М. В. Стецько, В. А. Тулянцева, М. В. Чічкань, Л. П. Шаповал та ін., водночас динаміка розвитку суспільних відносин і відповідного соціального законодавства не залишає сумнівів у нагальній потребі подальшого наукового осмислення проблем інституту соціального страхування в контексті адміністративно-правової політики України в сфері соціального забезпечення.

Мета. Метою статті є теоретичний огляд інституту соціального страхування як особливої організаційно-правової форми соціального захисту, що діє як автономний та самостійний механізм для акумуляції коштів з метою компенсації окремих соціальних ризиків в контексті адміністративно-правової політики України в сфері соціального забезпечення населення та проблеми його концептуального й законодавчого вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. З правової точки зору соціальне страхування – система юридичних норм, які регулюють соціальний захист населення при настанні страхових випадків, передбачених законодавством. Як зазначає А. В. Кириченко, соціальне страхування – активна форма соціального забезпечення, яка передбачає надання соціального захисту через системи відповідних страхових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків, у разі настання відповідного страхового випадку (старість, хвороба, інвалідність, втрата годувальника, безробіття) [4, с. 145]. У ході свого дисертаційного дослідження О. В. Димніч дійшла висновку, що виконання державою своїх функцій у сфері соціального захисту може здійснюватися трьома шляхами: 1) соціальне забезпечення громадян за рахунок бюджетних коштів; 2) створення системи державного соціального страхування, заснованої на централізованих державних соціальних фондах; 3) широке залучення до системи соціального страхування суб'єктів фінансового ринку під ефективним державним регулюванням та наглядом. При цьому основною формою соціального захисту в сучасному світі виступає соціальне страхування як цілісна система управління соціальними ризиками на макроекономічному рівні, відповідно, система соціального страхування являє собою законодавчо впорядковану систему фінансових відносин між державою (в особі уряду) та суспільством (в особі платників страхових внесків) з приводу формування та використання на засадах державно-приватного партнерства цільових страхових фондів, призначених для захисту майнових інтересів працездатного населення у зв'язку з втратою заробітної плати (основного джерела трудових доходів) внаслідок дії соціальних ризиків [2, с. 6, 15].

У світовій практиці склалися три моделі організації соціального страхування, яке в сьогоденні «трансформувалось у складне системне утворення, яке засвідчує визнання державою загальнолюдських цінностей і утвердження високих стандартів

якості життя населення та соціальної відповідальності кожного» [8, с. 70]: 1) перша характеризується тим, що розмір соціальних виплат залежить від другорядних (т.зв. зовнішніх) чинників, зокрема, зайнятості особи в тій чи іншій сфері, її службового становища тощо. Така організаційна форма соціального страхування має ряд недоліків: може забезпечувати лише невисокий рівень соціального захисту; існуватиме за умови бездефіцитного державного бюджету; її засновники (особливо держава) можуть відмовитися від узятих зобов'язань, породжує в суспільстві психологію соціального утриманства; 2) друга сформована таким чином, що особи, які страхуються, й конкретні страхувальники роблять певні внески, проте при цьому не враховується ступінь імовірності настання страхової події (тобто соціальний ризик). Страхування здійснюється на користь третіх осіб (наприклад, погашення поточних витрат з пенсійного страхування в Україні, за цієї умови накопичення коштів не пов'язане зі зростанням зобов'язань); 3) третя базується на страхуванні конкретних ризиків; розмір коштів має відповідати взятим страхувальниками зобов'язанням, а виплати не можуть перевищувати установленого співвідношення між виплатами, що надаються, й надходженнями страхових коштів. Вона поширена в багатьох розвинутих країнах, бо дозволяє з достатнім ступенем точності визначити, які виплати можуть бути здійснені.

Загалом структура соціального захисту в Україні складається з таких компонентів: 1) соціальне забезпечення – бюджетна допомога певним категоріям населення; 2) соціальне страхування – допомога позабюджетних структур для нейтралізації страхових випадків; 3) соціальні гарантії держави – бюджетне фінансування підприємств з метою компенсації недоотриманих доходів; 4) соціальна допомога. Система соціального захисту в Україні є диференційованою і складається з трьох рівнів: 1) базовий набір соціальних прав, послуг, можливостей для всього населення – мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум, доступ до основних медичних послуг; 2) обов'язкове соціальне страхування для забезпечення гарантованого доходу; 3) добровільне страхування, яким можуть скористатися лише особи й домогосподарства з достатнім рівнем доходу [9, с. с. 82, 97]. Отже, як можемо виснувати, соціальне страхування існує у двох формах: обов'язкове й добровільне страхування. Обов'язкове соціальне страхування – різновид державних соціальних гарантій, які забезпечуються через цільові позабюджетні (державні або суспільні) фонди. При цьому реалізується принцип неповного самофінансування: у разі дефіциту даних фондів держава надає їм допомогу з державного бюджету, виступаючи гарантом фінансової стійкості цих фондів і реалізації програм обов'язкового соціального страхування. Існує два види обов'язкового соціального страхування: обов'язкове загальне й обов'язкове професійне. Загальне обов'язкове страхування поширюється на всіх осіб, які працюють за трудовим договором (контрактом); обов'язкове професійне страхування розповсюджується на осіб, які працюють на місцях, пов'язаних із підвищеним травматизмом, особливо небезпечними та несприятливими умовами праці. Рівень страхових внесків за умов обов'язкового професійного страхування вищий, ніж при обов'язковому загальному страхуванню, але, відповідно, вищий рівень матеріального забезпечення. Добровільне соціальне страхування ґрунтується на принципах колективної солідарності й взаємодопомоги за відсутності страхової підтримки держави (державного бюджету). Його характерними рисами є демократизм в управлінні страховими фондами, найбільш повна реалізація принципу самоврядування, соціальне партнерство роботодавців і найманих працівників, тісна залежність страхових виплат і програм від рівня доходів страхувальників [5, с. 45].

Соціальне страхування функціонує на принципах розподільчої системи, яка застосовує страховий стаж і дохід працюючого населення для визначення права на

отримання матеріального забезпечення та надання соціальних послуг на фоні відсутності інвестиційної стратегії щодо посилення інституційної спроможності. Отже, як висновує О. М. Леванда, соціальне страхування в Україні спрямовано на забезпечення базового рівня життя економічно активного населення та пенсіонерів, при відсутності альтернативи одержувати додатковий дохід з інших джерел пенсійного забезпечення [6, с. 73].

Державне соціальне страхування, залежно від страхового випадку, поділяється на такі види: 1) пенсійне страхування; 2) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням; 3) медичне страхування; 4) страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності; 5) страхування на випадок безробіття [5, с. 29].

У сфері соціального страхування існує низка проблем, які заважають досягненню мети – забезпечення достатнього рівня компенсації доходу в разі втрати працездатності або роботи та потребують вирішення. Проведення комплексних реформ в сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування дасть можливість створити відповідні умови для підвищення матеріального забезпечення суспільства на рівні сучасних стандартів, задоволення його культурних потреб, гарантування особистої безпеки кожного громадянина [4, с. 149–150].

Хоча «вітчизняна система соціального страхування за роки існування зазнала чимало змін в результаті проведення інституційних реформ, спрямованих на удосконалення її структурних елементів» [8, с. 71], науковці Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України слушно виокремили ряд недоліків, які перешкоджають інституціоналізації соціального страхування: 1) наявність високого рівня в усіх сферах економіки тіньового ринку, незареєстрованих форм зайнятості, неофіційних виплат заробітної плати, що знижує рівень соціальних гарантій для зайнятих у цій сфері працівників та істотно звужує економічні можливості для фінансування державних позабюджетних соціальних фондів; 2) збереження архаїчних положень соціального законодавства, що консервують не страхові механізми придбання прав на пенсійне й інші види соціального страхування, що породжує нездорові стимули відхилення працівниками й роботодавцями від законодавчо встановлених процедур оформлення трудових відносин і сплати в повному обсязі податків і страхових внесків; 3) наявність у край високої й не виправданої диференціації в системі заробітної плати й доходів населення в різних секторах економіки й регіонах країни, при цьому не ув'язано із системою страхових відрахувань і всією системою соціального захисту, що є гальмом розвитку системи соціального страхування; 4) збереження застарілих механізмів нарахування розмірів пенсій і допомоги на основі мінімальної заробітної плати (відсутність диференціації); 5) відсутність концептуально вивіреної системи керування соціальним страхуванням у формі демократичних механізмів участі у всіх найважливіших процедурах прийняття рішень основних соціальних суб'єктів (повноважних представників працівників і роботодавців) [1, с. 31–32].

Удосконалення системи соціального страхування має починатися з визначення її принципових засад. Як зазначають дослідники, сьогодні в Україні відсутня національна доктрина соціального страхування, яка б науково обґрунтовувала можливість розвитку системи в органічній прив'язці до системи заробітної плати, податкової системи, стану і політики на ринку праці, демографічної ситуації та прогнозів. У цілому, система соціального страхування, сформована за роки незалежності, являє собою складну конструкцію, яка орієнтована перед усім на оперативне реагування на

наявні численні виклики. Її творення — наслідок величезних зусиль держави і всього суспільства. Сьогодні її реформування потребує визначення принципів засад, вироблення цілісної національної доктрини, орієнтованої на ефективний розвиток системи. Зокрема, мають бути науково розроблені і реалізовані її баланси із системою заробітної плати, податковою системою, політикою на ринку праці, демографічною ситуацією.

Висновки. Отже, формування системи обов'язкового соціального страхування в Україні вимагає концептуального й законодавчого вирішення низки першочергових завдань національного масштабу: 1) розробка доктрини системи соціального страхування для України (філософії соціального страхування та його місця в системі соціального захисту населення, ролі соціальних суб'єктів у питаннях фінансування й керування); 2) розробка методологічних основ для формування власного правового поля соціального страхування, що має чіткі законодавчі рамки, що фіксують і не допускають його змішування з правовими полями особистого страхування, з одного боку, й соціальною допомогою, з другого; 3) розмежування функцій і повноважень з організації і керування системою й окремими видами соціального страхування основних соціальних суб'єктів (роботодавців, працівників і держави), ролевих позицій страхувальників, застрахованих, організуючих і контролюючих органів; 4) визначення форм, рівнів і механізмів реалізації соціальних гарантій, які забезпечуються різними видами соціального страхування; 5) визначення чотирьох-п'яти базових правових інститутів соціального страхування, які б включали всі можливі види страхових випадків і забезпечення координації їхньої діяльності з метою щільного правового структурування усіх форм і видів захисту; 6) визначення фінансових механізмів видів соціального страхування з урахуванням формування оптимального навантаження суб'єктів страхування, пов'язаного з політикою заробітної плати, доходів і податкової політики в країні; 7) визначення інструментарію й інфраструктури керування соціальним страхуванням – моделей актуарних розрахунків, інформаційної бази, статусу актуарних центрів і контрольних органів, медико-реабілітаційних служб.

Список використаних джерел:

1. Безугла В. О., Загірняк Д. М., Шаповал Л. П. Соціальне страхування. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2019. 208 с.
2. Димніч О. В. Система соціального страхування та шляхи її вдосконалення в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. К., 2015. 22 с.
3. Завара Т. М. Соціальне страхування: навч. посіб. для практ. занять. 2-ге вид., змін. й доп. Полтава: ПолтНТУ, 2016. 319 с.
4. Кириченко А. В. Розвиток соціального страхування в Україні: Монографія. К.: ЦП «КОМПРИНТ», 2017. 197 с.
5. Кропельницька С. О. Соціальне страхування [текст]: навч. посіб. С. О. Кропельницька, Т. В. Солоджук [Вид. 2-ге, перероб. та доп.]. К.: «Центр учбової літератури», 2023. 336 с.
6. Леванда О. М. Проблемні аспекти соціального страхування в Україні щодо ризиків упродовж життя. *Демографія та соціальна економіка*. 2022. № 2. С. 58–77. URL: <http://jnas.nbuiv.gov.ua/article/UJRN-0001339378> (дата звернення: 16.06.2024).
7. Марич М. Г. Соціальне страхування: навч. посібник. Чернівці: Чернівець. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. 2022. 176 с.
8. Прохоровська С., Кулина Г., Стецько М. Реформування системи соціального страхування в Україні: проблемні аспекти та ключові завдання. *Світ фінансів*. 3(72). 2022. С. 66–82.

9. Соціальна безпека людини в умовах війни: монографія. За ред. Варналія З. С. К.: Знання України, 2023. 270 [1] с., 8 с. іл.
10. Соціальне забезпечення в Україні: навч. посібник / кол. авторів; за ред. А. Я. Кузнєцової, З. Е. Скринник, Л. К. Семів. Львів: Університет банківської справи, 2021. 547 с.
11. Тексти (конспект) лекцій з дисципліни «Соціальне страхування» для здобувачі вищої освіти за освітнім ступенем «бакалавр» денної та заочної форм навчання спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» та 071 «Облік і оподаткування». Укл. Т. О. Олійник. Запоріжжя: НУ Запорізька політехніка», 2019. 124 с.