



СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ І СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Клименко Анастасія Леонідівна,

канд. юрид. наук,

*викладач кафедри трудового та господарського права,
Харківський національний університет внутрішніх справ,*

Україна, м. Харків

e-mail: a.klymenko21@gmail.com

ORCID 0000-0001-9587-5827

Розглянуто міжнародно-правові стандарти у сфері соціального забезпечення. Констатовано необхідність поступового реформування системи соціального забезпечення в Україні з метою максимально можливого її наближення до відповідних міжнародних стандартів, закріплених в актах МОП.

Ключові слова: соціальне забезпечення; міжнародно-правові стандарти; акти МОП.

Вступ. Нині майже кожне дослідження, стаття починаються з тези про те, що у світі відбуваються процеси глобалізації та інтеграції, у зв'язку з чим вплив міжнародного права на системи і галузі внутрішнього права стає помітнішим і відчутнішим. Крім того, останнім часом збільшилася міждержавна міграція населення, що зумовлює необхідність поглиблення взаємодії різних як за рівнем розвитку, так і дотриманням прав і свобод держав у міжнародно-правовому регулюванні відносин у сфері соціального забезпечення. Звісно, з'являється потреба узгодити законодавства різних країн, що стосується низки найважливіших соціальних питань, зокрема, збереження права громадян на соціальне забезпечення при переїзді з однієї країни в іншу чи зміні постійного місця проживання. Це легко пояснити. Незважаючи на те, що система соціального забезпечення є національною, будується з урахуванням рівня економічного розвитку держави, специфіки соціально-демографічного складу населення, історичних і національно-культурних традицій, функціонує на основі внутрішньодержавного правопорядку, жодна країна не можна ігнорувати того факту, що саме право на соціальне забезпечення, його базисні умови

мають відповідати міжнародним стандартам соціального забезпечення, які покликані гарантувати гідне життя кожній людині при настанні відповідних соціальних ризиків незалежно від статі, віку, тривалості перебування в певній країні. Усе це дозволяє говорити про актуальність обраної теми, особливо в умовах інтеграції України з ЄС і розроблення стратегії сталого розвитку.

Аналіз літературних даних і постановка завдання дослідження. У ході підготовки статті встановлено, що окреслене питання тією чи іншою мірою вивчалось представниками науки трудового права і права соціального забезпечення, зокрема В. Андрєєвим, К. Батигіним, С. Бичковим, Н. Болотіною, Ю. Васильєвою, В. Галагановим, І. Григор'євою, А. Дутчак, В. Зубенко, Р. Івановою, С. Калашниковим, Г. Півняком, Т. Ругляк, Ю. Рудиком, В. Самчинською, Б. Сташківим, Н. Холод, В. Шайхатдіновим, І. Шаманаєвим, Є. Яригіною та ін.

Мета статті. Виходячи з реалій сьогодення (зубожіння населення, збільшення внутрішньо переміщених осіб, зростання рівня трудової міграції тощо), спробуємо з'ясувати, наскільки сучасні вітчизняні стандарти соціального забезпечення узгоджуються й відповідають міжнародним.

Виклад основного матеріалу. Починаючи розгляд теми, передусім вкажемо, що першим кроком на шляху наближення України до європейських і світових стандартів у різних сферах, у тому числі дотримання прав людини, забезпечення її захисту і підтримки, стала ратифікація Конвенції про захист прав людини і основних свобод, а також переглянутої Європейської соціальної хартії. Як наслідок виникла необхідність розроблення теоретичної конструкції реформування як сфери соціально-трудова відносин, так і соціальної задля приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів. Наведене, на наш погляд, повністю підтверджує слова А. В. Дутчак, що надання теоретичного обґрунтування «...виступає додатковим аргументом на користь розгляду вимог міжнародних стандартів як певних орієнтирів у правовому регулюванні національних систем соціального забезпечення. За стандартами Ради Європи і Європейського Союзу соціальне забезпечення віднесено до системи, яка

включає, крім соціального забезпечення (через соціальне страхування), також інші форми соціального захисту, зокрема, державну соціальну допомогу, а також спеціальний і особливий (додатковий) соціальних захист для окремих категорій населення. Таке розуміння має важливе значення для національного законодавства, оскільки в Україні все ще немає загального закону про соціальний захист населення» [1].

Зрозуміло, це цілком логічно, оскільки згідно з універсальними та регіональними міжнародними актами у сфері прав людини право на соціальне забезпечення і соціальний захист реалізується на національному відповідно до структури і ресурсів кожної держави за допомогою створення дієвих механізмів і завдяки міжнародному співробітництву. Отже, правове регулювання соціального забезпечення здійснюється на двох рівнях: міжнародному та внутрішньодержавному. При цьому всі найважливіші питання у сфері соціального забезпечення вирішуються на внутрішньодержавному рівні, тому що тільки держава має повноваження, з одного боку, самостійно встановити національну систему соціального забезпечення, а з іншого – реалізувати в ній відповідні міжнародні стандарти, визнавши обов'язковість тих чи інших міжнародних актів, уклавши міжнародні договори, що містять стандарти соціального забезпечення і захисту або використовуючи як орієнтири міжнародні акти «м'якого» права.

Докладно вивчаючи публікації з цього питання [1; 5; 6], вкажемо, що міжнародні стандарти соціального забезпечення мають певні ознаки: 1) вони закріплені у правових актах міжнародного характеру (наприклад, у документах міжнародних організацій або в міждержавних договорах); 2) спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері соціального забезпечення за допомогою взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного правопорядків; 3) мають модельний характер, який дозволяє визначати і встановлювати засади соціального забезпечення, що дає державам-учасницям за наявності достатніх фінансових і матеріальних ресурсів можливість підвищувати рівень соціальних гарантій; 4) у механізмі міжнародно-правового регулювання соціального

забезпечення виступають правовими засобами; 5) є орієнтиром при формуванні національної системи соціального забезпечення, що мусить відповідати сучасним уявленням цивілізованого суспільства про умови і рівень соціальної підтримки населення; хоча (6) є добровільно прийнятими (у разі ратифікації конвенцій чи угод, що їх закріплюють).

Виходячи з цього, міжнародні стандарти соціального забезпечення слід розглядати як модельні правові засоби, послуговуючись якими держави встановлюють і реалізують узгоджені вимоги до сучасних систем соціального забезпечення.

Спробуємо розібратися зі станом справ у нашій державі. Передусім наголосимо, що навіть після визнання стратегічним пріоритетом орієнтацію на європейську модель український законодавець неодноразово використовував (мабуть, за звичкою) властиві для радянських часів пільги, які частіше за все напередодні чергових виборів впроваджувалися чи пропонувалися для нових категорій громадян. Як наслідок, держава, не маючи необхідних ресурсів, брала на себе додаткові зобов'язання у сфері соціального захисту і соціального забезпечення, що не мало жодного соціального чи економічного ефекту, крім встановлення привілеїв для представників певних професій або окремих соціальних груп. Звісно, так не може відбуватися, це неприпустимо.

Крім того, чинне на сьогодні законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, по-перше, складається з прийнятих у різний час і нерідко доволі суперечливих законодавчих актів, по-друге, встановлює значно більше різноманітних видів пільг, соціальних виплат і соціальних послуг, аніж це передбачено Конституцією чи міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Враховуючи це, слід погодитися з Є. П. Яригіною, яка зазначає: «Міністерство соціальної політики України розробило План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом – з іншої сторони на 2014–2017 роки, який містить комплекс тактичних заходів, вжиття яких сприятиме посиленню соціального захисту, що включає: модернізацію системи соціального страхування з метою підвищення ефективності управління,

вдосконалення механізму призначення страхових виплат, забезпечення фінансової стабільності фондів соціального страхування; <...> профілактику й попередження підліткової злочинності, потрапляння у складні життєві обставини шляхом утворення й організації діяльності центрів соціальної підтримки дітей та сімей в адміністративно-територіальних одиницях України; <...> вжиття заходів щодо посилення адресності надання пільг, тобто запровадження механізмів надання пільг окремим категоріям громадян за соціальною ознакою з урахуванням їх доходів; реалізацію пілотного проекту Світового банку «Модернізація системи соціальної підтримки населення» щодо залучення до зайнятості непрацюючих працездатних одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям; вивчення й аналіз міжнародного досвіду (держав-членів ЄС) щодо запровадження методів вимірювання інвестиційного ризику, процесів управління ризиком і розподілу стратегічних активів, забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи; опрацювання змін до законодавства задля вдосконалення сфери пенсійного забезпечення» [3].

На продовження можемо додати, що різноманіття міжнародних стандартів соціального забезпечення дозволяє державам формувати й удосконалювати національні системи соціального забезпечення з урахуванням тих із них, яким відповідають економічні, політичні, демографічні та інші умови конкретної країни. Саме, мабуть, з огляду на це науковці акцентують на тому, що міжнародні стандарти соціального забезпечення можуть поділятися залежно від: а) характеру і ступеня деталізації на загальні і спеціальні; б) сфери соціальної політики, в яких реалізуються ті чи інші міжнародні стандарти, а також рівня правового регулювання (універсальний, регіональний, міждержавний, або всесвітні (універсальні) та регіональні, зокрема європейські, як пропонує Н. Б. Болотіна [6]); в) особливостей об'єкта правового регулювання (консолідовані і диференційовані, до перших з них належать стандарти, що стосуються всієї системи соціального забезпечення і охоплюють більшість або кілька його видів, а диференційовані мають одиничний об'єкт правового регулювання, тобто йдеться про окрему організаційно-правову форму або вид соціального забезпечення, соціальні

виплати деяким категоріям осіб); г) ступеня обов'язковості їх реалізації (рекомендаційні, що містяться в документах «м'якого» права або не ратифікованих державою договорах, з огляду на це носять лише характер рекомендацій, й обов'язкові, зафіксовані в ратифікованих державою договорах і мусять бути реалізовані нею в обов'язковому порядку). Наведена класифікація, яка не є вичерпною, зайвий раз підтверджує їх значний потенціал у механізмі міжнародно-правового регулювання соціального забезпечення, реалізація якого на різних рівнях здатна забезпечити певним категоріям населення в окремих державах такий обсяг захисту від соціальних ризиків, що відповідав би сучасним уявленням про норму. На жаль, змушені констатувати наступне: незважаючи на те, що більшість Конвенцій МОП у сфері соціального забезпечення була ратифіковані Україною, зафіксовані в них стандарти не набули характеру обов'язковості, вони лише (і не завжди повною мірою) враховуються (тобто беруться за орієнтири) при вдосконаленні вітчизняного законодавства. Мабуть, саме це можна вважати причиною того, що за сучасного стану вітчизняного законодавства існує невідповідність розмірів пенсій і виплат вимогам міжнародних і загальноєвропейських стандартів, які, як наголошувалося, передбачають мінімальні соціальні норми і нормативи [2].

Підсумовуючи, маємо констатувати, що законодавство України ще не повною мірою відповідає вимогам конвенцій МОП та інших організацій. Це стосується, зокрема, допомог у зв'язку з безробіттям, бо їх розмір мізерний (і це при тому, що за конвенціями обсяг конкретного виду матеріального забезпечення не може бути нижчим за обсяг, зафіксований міжнародним актом [2]). Крім того, нині точиться дискусія щодо прийнятності вимоги наявності 30-річного стажу сплати внесків або роботи за наймом для нарахування пенсії, а також щодо того, що виплата допомоги в разі інвалідності або у зв'язку з втратою годувальника може бути припинена за встановлених умов, тобто коли одержувач займається діяльністю, яка дає можливість отримання прибутку. Навіть останнє підвищення мінімальної пенсії (доведення її до рівня прожиткового мінімуму) не змінило ситуації, нині більшості пенсіонерів

отримує пенсії за віком, розмір яких не відповідає міжнародним стандартам. Таким чином, непрацевдатні особи, які заробили за своє життя право на трудову пенсію, все одно залишаються за порогом бідності. У той же час конвенції розробляються й приймаються, щоб поступово розширювати сфери охопленості, збільшувати строки виплати допомог, підвищувати рівень забезпечення.

Ведучи мову про міжнародні стандарти, не можемо оминати таких регіональних актів, як Європейська соціальна хартія (переглянута), в якій закріплено можливість держави самостійно визначати обсяг взятих на себе зобов'язань (добровільних самообмежень), а отже, і гарантований рівень захисту своїх громадян від соціальних ризиків, Європейський кодекс соціального забезпечення, Конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) № 118 «Про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення», № 157 «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення», Європейська конвенція про соціальне забезпечення, що мають важливе значення [5; 7; 8]. Ця теза не викликає заперечень, оскільки МОП у своїй діяльності з розробки норм соціального забезпечення найбільшу увагу звертала на процес координації національних систем. Більш того, ця організація заклала фундамент основних соціальних стандартів. Це знайшло своє відображення у визначенні видів допомог та умов їх призначення, встановленні переліку соціальних ризиків, за яких особа набуває права на соціальне забезпечення, також були вироблені та нормативно закріплені його мінімальні норми – розміри, тривалість виплат, коло осіб, на яке воно поширювалося та ін. Варто додати, що соціальне право ЄС досягло кращих результатів, ніж право окремих країн у сфері соціального захисту, а європейська система соціального забезпечення, основи якої були сформовані в першій половині ХХ ст., зараз є найбільш розвинутою у світі [4]. Оскільки дані міжнародні документи (їх положення) Україною ратифіковані, то це передусім означає, що наша країна визнає необхідність реалізації міжнародних стандартів соціального

забезпечення. У той же час слід погодитися з С. Бичковим, який зазначає, що специфіка та особливості розвитку нашої держави не дають змоги автоматично перенести загальновізнані міжнародні акти з соціального захисту населення в законодавство України, адже вони розраховані на розвинені та стабільні ринкові відносини. Таким чином, трансформація соціального захисту населення України з урахуванням набутого світового досвіду потребує особливого підходу при зміні принципів її побудови, виходячи з реалій розвитку [4].

Обговорення результатів. Проаналізувавши стан справ у нашій державі з позицій дотримання стандартів, можна зазначити, що наразі не вирішено проблему реалізації міжнародно-правових гарантій соціальних прав громадян і міжнародно-правових зобов'язань України щодо модернізації діючої системи соціального захисту в національному законодавстві. У переважній більшості випадків закони з питань ратифікації міжнародних договорів приймаються без одночасного прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що впливають із цих договорів. Отже, Україна визнає міжнародні стандарти в соціальній сфері, але не вживає достатніх заходів для їх практичної реалізації.

Висновки. Таким чином, можемо зробити такі висновки.

1. Міжнародна організація праці заклала фундамент основних соціальних стандартів. Це знайшло своє відображення у визначенні видів допомог та умов їх призначення, встановленні переліку соціальних ризиків, за яких особа набуває права на соціальне забезпечення, також були вироблені й нормативно закріплені його мінімальні норми – розміри, тривалість виплат, коло осіб, на яке воно поширювалося та ін.

2. За стандартами Ради Європи та Європейського Союзу соціальне забезпечення віднесено до системи, яка включає, крім соціального забезпечення (через соціальне страхування), також інші форми соціального захисту, зокрема, державну соціальну допомогу, а також спеціальний і особливий (додатковий) соціальних захист для окремих категорій населення.

3. Нині існує необхідність поступового реформування вітчизняної системи соціального забезпечення з метою максимально можливого її

наближення до відповідних міжнародних стандартів, закріпленим в актах МОП.

Список літератури:

1. Дутчак А. В. Соціальне забезпечення громадян: сучасний стан та перспективи розвитку. *Молодий вчений*. 2017. № 5 (45). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5/126.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
2. Щодо вдосконалення пенсійного законодавства в Україні. Аналітична записка Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1830> (дата звернення: 17.11.2017).
3. Яригіна Є. П. Забезпечення стабільності системи соціального захисту України в умовах євроінтеграції. *Актуальні проблеми соціального права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю проф. І. М. Сироти* (м. Одеса, 31 жовт. 2017 р.). Одеса: Фенікс, 2017. С. 158–162.
4. Бичков С. Аналіз становлення та розвитку системи соціального захисту в різних країнах світу та можливість адаптації набутого досвіду до умов України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2006. № 3.
5. Юшко А. М., Швець Н. М. Міжнародні соціальні стандарти: [навч. посіб.] / за заг. ред. В. В. Жернакова. Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 121 с.
6. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. Київ, 2005. 381 с.
7. Сташків Б. І. Гарантії права на соціальне забезпечення: навч. посіб. Чернігів: Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці, 2011. 100 с.
8. Ругляк Т. М. Міжнародні акти як джерела права соціального захисту України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. № 37. С. 120–125.

References:

1. Dutchak, A.V. (2017). *Sotsialne zabezpechennia hromadian: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku. Molodyi vchenyi*, 5 (45). URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5/126.pdf> [in Ukrainian].
2. Shchodo vdoskonalennia pensiinoho zakonodavstva v Ukraini. *Analitichna zapyska Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1830> [in Ukrainian].
3. Iaryhina, Ye.P. (2017). *Zabezpechennia stabilnosti systemy sotsialnoho zakhystu Ukrainy v umovakh yevrointehratsii. Aktualni problemy sotsialnoho prava v umovakh yevrointehratsii: proceedings of the International Scientific and Practical Conference*. Odesa: Feniks, 158–162 [in Ukrainian].
4. Bychkov, S. (2006). *Analiz stanovlennia ta rozvytku systemy sotsialnoho zakhystu v riznykh krainakh svitu ta mozhlyvist adaptatsii nabutoho dosvidu do umov Ukrainy. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3 [in Ukrainian].
5. Iushko, A.M., Shvets, N.M. (2013). *Mizhnarodni sotsialni standarty*. V.V. Zhernakov (Ed.). Kharkiv: Nats. un-t «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho» [in Ukrainian].
6. Bolotina, N.B. (2005). *Pravo sotsialnoho zakhystu: stanovlennia i rozvytok v Ukraini*. Kyiv [in Ukrainian].
7. Stashkiv, B.I. (2011). *Narantii prava na sotsialne zabezpechennia*. Chernihiv: Chernihivskiy derzhavnyi instytut prava, sotsialnykh tekhnolohii ta pratsi [in Ukrainian].
8. Ruhliak, T.M. (2008). *Mizhnarodni akty yak dzherela prava sotsialnoho zakhystu Ukrainy. Aktualni problemy derzhavy i prava*, 37, 120–125 [in Ukrainian].

Клименко А. Л. Соціальна захиста і соціальне забезпечення в умовах євроінтеграції України: окремі аспекти.

Рассмотрены международно-правовые стандарты в сфере социального обеспечения. Констатировано необходимость постепенного реформирования отечественной системы социального обеспечения с целью максимально возможного ее приближения к соответствующим международным стандартам, закрепленным в актах МОТ.

Ключевые слова: соціальне забезпечення; міжнародно-правові стандарти; акти МОТ.

Klimenko A. L. Social protection and social security in the conditions of Ukraine's Eurointegration: selected aspects.

The article deals with issues of international legal standards in the field of social security. It was stated that there is a need for a gradual reform of the domestic social security system in order to maximally bring it closer to the relevant international standards enshrined in the acts of the ILO.

Keywords: social security; international legal standards; acts of the ILO.

