

УДК 349.3:364.044.26-058.51-053.2

Медвідь Анна Олександрівна,

аспірантка кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗДОМНИХ ОСІБ І БЕЗПРИТУЛЬНИХ ДІТЕЙ

Постановка проблеми. Значимість ролі та авторитет міжнародних актів у процесі регулювання відносин із соціального захисту населення України зумовлюється позитивним міжнародним досвідом їх імплементація у законодавство більш розвиненими країнами світу, їх багатолітньою історією, закріпленням у них незмінних загальнолюдських цінностей.

Від початку входження незалежної України до світової спільноти через членство у різноманітних міжнародних організаціях було ратифіковано ряд нормативно-правових актів, зокрема, у сфері соціального захисту, які стали основою для розвитку національного законодавства, тому потребують дослідження на предмет його відповідності міжнародним стандартам.

Стандослідження теми. Питання міжнародно-правового регулювання соціального захисту населення в цілому або окремих його категорій привертало увагу багатьох науковців, серед яких: М.О. Баймуратов, Н.Б. Болотіна, К.В. Бориченко, С.І. Запара, І.Л. Лемещук, О.Є. Мачульська, Б.І. Шашків, М.М. Шумило та ін. Але, питання міжнародно-правового регулювання соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей досі дослідженим не було.

Метою статті є дослідження міжнародних стандартів у сфері соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей на предмет відповідності їм актів національного законодавства України у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Єдиного розуміння поняття «міжнародні стандарти у сфері соціального захисту (забезпечення)», тобто «міжнародні соціальні стандарти» в науці права соціального забезпечення немає.

На думку С.І. Запари, міжнародний соціальний стандарт – це впорядкована система універсальних міжнародних принципів і норм, розроблених внаслідок взаємних угод між державами стосовно проблем у сфері економічного, політичного, со-

ціального, культурного та правового середовища, створення якого дало б змогу досягти соціального розвитку [1, с. 477].

М.М. Шумило зазначає, що міжнародний соціальний стандарт – це закріплений міжнародно-правовими актами та обов'язковий для країн, які їх підписали, соціальний мінімум, який дає можливість реалізовувати непрацездатними особами на рівні з працездатними та у повному обсязі свої права та свободи [2, с. 243-244].

Міжнародними соціальними стандартами, на нашу думку, є всі прийняті на міжнародному рівні та імplementовані у національне законодавство країн норми у сфері соціального захисту людини.

Ст. 9 Конституції України закріплює положення про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Із положень Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV випливає, що Україна для себе визнає пріоритет міжнародного права, тобто, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Ст. 1 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. № 2623-IV встановлено, що під час вирішення питань щодо соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей застосовуються норми міжнародного права, а також правила, закріплені у міжнародно-правових договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

До міжнародних актів належать: конвенції, декларації, резолюції, угоди, рекомендації, програмні заяви тощо, кожен з яких має свої особливості.

На сьогоднішньому етапі розвитку України вплив міжнародних актів на формування вну-

трішнього законодавства є досить високим. Такий вплив здійснюється кількома шляхами: ратифікація міжнародних актів, а після – пряме застосування норм права; застосування текстів міжнародних актів у нормах законів; застосування норм ратифікованих або ні актів за допомогою внутрішнього законодавства [3, с. 178].

Міжнародно-правові акти слід розділяти на універсальні (дія поширюється на більшість країн світу, які є членами тих чи інших міжнародних організацій) та регіональні (обмежується територією регіону). Також виділяють двосторонні (партикулярні) – тобто ті, які є обов'язковими для виконання лише двома сторонами-країнами, які підписали акт [4, с. 501].

Серед універсальних актів особливого значення щодо захисту бездомних осіб і безпритульних дітей набули акти, прийняті ООН, до яких належать Міжнародний білль про права людини, що складається із Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і Міжнародного пакту про соціальні, економічні та культурні права.

Загальна декларація прав людини від 10.01.1948 р. закріплює основні стандарти прав людей, які, безперечно, стосуються бездомних і безпритульних осіб, зокрема: на життя, свободу, особисту недоторканність, на достатній життєвий рівень, що включає їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування тощо. Декларація проголосила ті цілі та завдання, досягнення яких мають прагнути всі держави.

Міжнародні пакти – це багатосторонні угоди, які містять норми у сфері забезпечення й захисту прав і свобод людини. Грунтуються дані пакти на положеннях, закріплених у Загальній декларації з прав людини.

У ст. 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. Закріплюється право кожного на соціальне забезпечення, у тому числі соціальне страхування. Положеннями ст. 11 даного акту встановлюється право кожного на достатній рівень життя, який включає достатнє харчування, одяг та житло людини, крім цього – неухильне покращення життєвих умов, чого, як правило, позбавлена бездомна чи безпритульна особа. Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. № 966-ХІV, у частині визначення терміну, не містить такого стандарту як «неухильне поліпшення умов життя», що свідчить про невідповідність положенням Пакту. Крім цього, Пактом закріплюється ряд інших прав, наприклад, на охорону здоров'я (ст. 12).

Окремо слід виділити акти ООН, присвячені захисту прав дітей, у тому числі, безпритульних, як найбільш вразливої, такої, що потребує сторон-

ньої підтримки та особливого захисту категорії населення.

20 листопада 1959 р. Генеральною Асамблеєю ООН була прийнята Декларація прав дитини – спеціальний міжнародно-правовий акт, норми якого закріплюють права дитини, в тому числі і безпритульної. У Декларації закріплюються найважливіші принципи, зокрема те, що дитина повинна користуватися благами соціального забезпечення; дитині повинно забезпечуватись право на належний рівень життя, що передбачає належні харчування, житло, медичну допомогу та розваги; дитині, яка є неповноцінною фізично, психічно чи соціально, повинен надаватися спеціальний захист, зумовлений її особливостями. Декларацією проголошується те, що кожна дитина повинна зростати в піклуванні, бути матеріально забезпеченою з боку родини чи суспільства, держави.

Найбільшого значення у сфері захисту прав дитини набула Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 р. та ряд факультативних протоколів до неї: щодо участі дітей у збройних конфліктах, щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції та порнографії. Прийняття більшістю країн світу, в тому числі Україною, даного міжнародно-правового акту стало визнанням того, що дитина теж є носієм прав [5, с. 124].

Конвенцією закріплюється пріоритет інтересів, потреб, прав дитини, самоцінності та суверенітету субкультури дітей, необхідність особливої турботи та допомоги з боку дорослих та держави, захисту від насильства, протиправного примусу та перевага при розподілі суспільних ресурсів як у найбільш добрі, так і найменш сприятливі періоди тощо [6, с. 410].

У Концепції Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на 2006-2016 роки, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.04.2006 р. № 229-р, висвітлюються основні проблеми, а, відповідно, і завдання, які ставить перед собою держава з метою повноцінної реалізації прав кожної дитини, зокрема тої, яка опинилась у складних життєвих обставинах: дитини, яка позбавлена батьківського піклування, сироти, що може перебувати у стані бездомності чи безпритульності, а саме: розширення мережі закладів соціального захисту для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; створення ефективної системи надання соціальних послуг таким дітям тощо.

Всесвітньою декларацією про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей від 30.09.1990 р. закріплено, що діти світу є невинні, вразливі та залежні. Вони також цікаві, енергійні, сповнені надій, їх час повинен бути часом радості і миру, ігор і навчання, росту, їх майбутнє повинно

ґрунтуватися на гармонії та співробітництві. Серед проблем, з якими чи не щодня зіштовхуються діти по всьому світі, закріплюється відсутність дому. У Декларації висвітлюються прагнення держав, а отже, їх зобов'язання на державному рівні, покращити життя дітей, які перебувають у дуже важких умовах, зокрема безпритульних дітей та дітей, у яких немає дому.

У рамках ООН, 191 країна світу-член організації, у тому числі Україна, зобов'язались до 2015 року побороти найгостріші прояви бідності, зокрема бездомність і безпритульність [7], першоосною чого стало прийняття вищеперахованих міжнародно-правових актів.

Другим вагомим блоком міжнародно-правових актів у сфері захисту прав людини є регіональні акти, у тому числі, прийняті Радою Європи, членом якої з 1995 року є Україна. Україною було ратифіковано близько 30 актів Ради Європи [7, с. 184], зокрема, найважливіші – Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод та Європейську соціальну хартію, що значно наближує національне законодавство до європейських норм.

Одним із найбільш значущих міжнародних актів, прийнятих у межах даної міжнародної організації, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. Фундаментом для прийняття документу слугувала Загальна декларація прав людини. Конвенція, в свою чергу, стала основою для створення та розвитку всього комплексу міжнародно-правових актів у сфері прав, свобод, законних інтересів, потреб людини. Документ закріплює та забезпечує розвиток широкого кола прав, зокрема: право на життя; заборону катування, рабства, примусової праці; право на свободу та особисту недоторканість; право на повагу до особистого та приватного життя; заборону дискримінації; право на судовий захист тощо.

Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 р. № 137-V була імплементована у законодавство України Європейська Соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 р. Дана подія стала значним кроком на шляху європейської інтеграції нашої держави, наблизила національне законодавство до міжнародних стандартів, що згодом повинно призвести до того, що рівень соціального захисту населення в Україні буде відповідати загальноєвропейському. В Європейській соціальній хартії закріплюються такі важливі для кожної особи права як: право на соціальне забезпечення, медичну допомогу, соціальну допомогу та соціальні служби; на користування послугами соціальних служб; на захист та соціальну допомогу з боку держави дітям, які позбавлені сімейної опіки; на

захист від бідності та соціального відчуження; вживання особливих заходів, направлених на захист осіб похилого віку, інвалідів, родини, молоді, дітей тощо. Щоправда, Україною досі не було ратифіковано ряду обов'язкових статей, серед яких ст. 12 та ст. 13: право на соціальне забезпечення та на соціальну і медичну допомогу, незважаючи на закріплення таких прав у ст. 46 та ст. 49 Конституції України, у якій, до того ж, Україна проголошується соціальною державою.

Відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14.09.2006 р., Україна зобов'язується забезпечувати кожному реалізацію права на житло, закріплене у ст. 31 Хартії, шляхом створенням доступу до житла відповідного рівня; профілактикою бездомності та її поступовою ліквідацією, п. 3 даної статті Хартії у якому закріплюється обов'язок державам встановлювати такі ціни на житло, щоб воно стало доступним для малозабезпечених осіб прийнятій Україною досі не був. Крім цього, ратифікувавши ст. 30 Хартії, Україна зобов'язалась захищати від соціального відчуження та бідності тих людей, які зіштовхнулися з даними важкими обставинами, а також, членів їх родин, шляхом забезпечення ефективного доступу для них житла, роботи, освіти, медичної допомоги та ін.

Європейська соціальна хартія має посилання на наступний міжнародний акт – Європейський кодекс соціального забезпечення, який містить мінімальні стандарти соціального захисту у дев'яти традиційних випадках, зокрема – у випадку хвороби, інвалідності та старості. У даному акті закріплюються права кожного на медичну допомогу (част. II), пенсію (част. V), на допомогу по інвалідності (част. IX) тощо.

Україною досі не був ратифікований даний міжнародний акт, що заважає адаптації національного законодавства до норм та впровадження на практиці стандартів Європейської соціальної хартії (переглянутої).

Ратифікація Україною міжнародно-правових актів, прийнятих Радою Європи, є дуже значимою з огляду на європейський курс розвитку. Згідно зі Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 р. з метою поступового досягнення європейського рівня соціального захисту та забезпечення населення, необхідним є реформування більшості галузей соціальної політики [8].

Першочергове значення для досягнення даної мети набуває на даний момент часткова, а згодом і подальша, імплементація норм Європейської соціальної хартії та інших міжнародно-правових актів, які закріплюють спільні з ЄС стандарти [9, с. 144].

Неможливо залишити поза увагою, наприклад, Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р., відповідно до якого, країни, які його підписали, зобов'язуються поширювати високий рівень соціального забезпечення та захисту, підвищувати рівень та якість життя населення.

Значне місце в регулюванні відносин із соціального захисту, зокрема бездомних осіб і безпритульних дітей, з огляду на розповсюдження процесів міграції в світі, займає третій блок міжнародно-правових актів – двосторонні (партикулярні) міжнародні договори України [10, с. 76], наприклад, з Канадою, Республікою Болгарія, Литовською Республікою, Естонською республікою, Російською Федерацією, Азербайджанською Республікою та іншими країнами.

Проте, жодний із ратифікованих Україною міжнародних двосторонніх договорів не містить положення про соціальний захист бездомних осіб та безпритульних дітей, чи, принаймні, закріплює право на житло та гарантії його реалізації. Дана проблема є досить актуальною на сьогоднішній період, з огляду на велику кількість переміщених осіб через різні фактори: воєнний конфлікт на Сході країни, зниження рівня життя через стрімке падіння курсу національної валюти тощо. Незважаючи на це, у даних актах закріплено, що співробітництво між державами може здійснюватись і в інших сферах, не передбачених договорами чи угодами, з приводу яких державами буде досягнута взаємна згода, тому, можна стверджувати, що правова основа для розвитку в майбутньому взаємодії у сфері соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, все ж таки, є.

Також, слід зазначити, що більшість із ратифікованих актів містить декларативні норми, закріплює лише основні напрямки взаємодії, не закріплюючи механізму впровадження передбачених заходів у життя та конкретизації обов'язків кожної з країн.

Але, на нашу думку, закріплення співробітництва навіть у такому обсязі є значним кроком, адже слугують основою для майбутнього врегулювання відносин із соціального захисту окремих категорій населення, у тому числі, бездомних осіб і безпритульних дітей.

С.Бичков, думки якого ми дотримуємось, акцентує увагу на тому, що недостатній на даний час рівень економічного розвитку позбавляє можливості автоматично перенести загальновизнані міжнародні акти у сфері соціального захисту населення у законодавство України. Тому, невід'ємним етапом на шляху до реалізації даних норм є їх адаптація до економічних можливостей держави [11, с. 194].

Крім цього, в юридичній літературі виокремлюють і такі проблеми, які постають на шляху

адаптації законодавства України до міжнародних стандартів як відсутність належного способу оприлюднення міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, через що знижується ефективність їх доведення як до наукової спільноти, так і для інших громадян; виникнення розбіжностей та неточностей у перекладах документів, внаслідок виконання їх, як правило, лінгвістами, які не завжди вірно трактують юридичні терміни [12, с. 125].

Також, проблемою є відсутність механізму перевірки дотримання міжнародно-правових актів державами, які їх підписали, а також, відсутність відповідальності за недотримання, що значно впливає на ефективність впровадження міжнародних актів у життя. Існує позасудовий (звіти про виконання міжнародних зобов'язань) та судовий способи перевірки дотримання даних актів державами (наприклад, через Європейський суд з прав людини). На сьогоднішній день, за кількістю звернень громадян до даного суду, Україна займає четверте місце [2, с. 248], що дає право стверджувати, про недотримання Україною міжнародних стандартів та здебільшого декларативний характер норм, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародно-правових актах, ратифікованих державою.

Це все дає можливість дійти висновків, що незважаючи на існуючі проблеми, підписання Україною найважливіших актів з прав людини та ратифікації партикулярних угод є відправною точкою на шляху до становлення її як соціальної держави, такої держави, у якій дотримуються загальнолюдські цінності, реалізуються невід'ємні права та свободи кожного.

Дослідження міжнародно-правової нормативної бази у сфері прав людини та її соціального захисту, зокрема, дозволяють нам стверджувати, що на сьогоднішньому етапі розвитку відсутні спеціальні нормативно-правові акти у яких регулювалися б відносини із соціального захисту бездомних і безпритульних осіб. Існують лише деякі норми, які закріплюють право кожного на житло та на підтримку з боки держави у разі його відсутності тощо. Проте, закріплення даних положень навіть у такому об'ємі є базою для формування національного законодавства у сфері соціального захисту даної суспільної групи.

Слід зауважити, що соціальний захист населення та бездомних осіб і безпритульних дітей, у тому числі, здійснюється в Україні відповідно до положень міжнародно-правових актів, ратифікованих державою.

Відсутність у національному законодавстві у визначенні поняття «прожитковий мінімум», закріпленому у ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. № 966-XIV такого стан-

дарту як «неухильне поліпшення умов життя», закріпленого в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права є суттєвою невідповідністю міжнародному законодавству, що призводить до значного звуження прав громадян.

Крім цього, відсутність ратифікації Україною ряду обов'язкових статей Європейської соціальної хартії (переглянутої), а саме ст. 12 та ст. 13 (право на соціальне забезпечення та на соціальну і медичну допомогу) незважаючи на закріплення таких прав у ст. 46 та ст. 49 Конституції України, у якій, до того ж, Україна проголошується соціальною

державою, є перешкодою для України на шляху євроінтеграції.

Отже, перед Україною на сьогоднішній день постає завдання сформулювати таке законодавство у сфері соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, яке б повністю відповідало стандартам, закріпленим у міжнародно-правових актах, ратифікованих Україною, та ратифікувати ряд актів, необхідних для інтеграції держави у Європу, що в майбутньому призведе до високого рівня соціального захисту даної категорії населення та ефективності їх реінтеграції у суспільство.

ЛІТЕРАТУРА

1. Запара С.І. До питання про сутність міжнародного соціального стандарту / С.І. Запара // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: тези доп. та наук. пов. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. В.В. Жернакова. – Х.: Кросроуд, 2011. – 540 с.
2. Шумило М.М. Міжнародні стандарти у сфері соціального захисту / М.М. Шумило // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3(43). – С. 243-249.
3. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посіб. – К.: Знання, 2005. – 615 с.
4. Мачульская Е.Е. Право соціального забезпечення : учебн. ; [2-е изд. перераб. и доп.]. / Е.Е. Мачульская. – М. : Юрайт, 2011. – 575с.
5. Крестовська Н.М. Дитинство як правова цінність / Н.М. Крестовська // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 40. – С. 122-125.
6. Крестовська Н.М. Сучасне розуміння прав дитини / Н.М. Крестовська // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 409-413.
7. Баймуратов М.О. Міжнародно-правові зобов'язання держав у сфері становлення альтернативних форм соціального страхування : моногр. / М.О. Баймуратов, О.С. Савич. – О. : Фенікс, 2009. – 280 с.
8. Пищуліна О. Наближення якості життя окремих груп населення (у першу чергу найменш захищених) до європейських соціальних стандартів: підсумки та пропозиції щодо прискорення просування України до цих стандартів / О. Пищуліна // Аналітична записка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/December2009/07.htm>
9. Лемешук І.Л. Вплив міжнародно-правового регулювання відносин соціального захисту на національне законодавство України / І.Л. Лемешук // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Серія: Юридичні науки. – 2009. – № 3. – С. 143-148.
10. Вісьтак М.Я. Двосторонні міждержавні договори України та їх значення для правового регулювання трудових відносин / М.Я. Вісьтак // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 75-81.
11. Бичков С. Аналіз становлення та розвитку системи соціального захисту в різних країнах світу та можливість адаптації набутого досвіду до умов України / С. Бичков // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 3. – С. 194.
12. Ругляк Т.М. Міжнародні акти як джерела права соціального захисту України / Т.М. Ругляк // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – № 37. – С. 120-125.

Медвідь Анна Олександрівна

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗДОМНИХ ОСІБ І БЕЗПРИТУЛЬНИХ ДІТЕЙ

У статті розглядається система міжнародно-правових актів, у яких закріплюються права людини, зокрема найбільш незахищених груп суспільства, якими є бездомні особи та безпритульні діти, а саме: права людини на соціальний захист та соціальне забезпечення, на житло, на отримання захисту з боку держави у разі його відсутності тощо. Акцентується увага на невідповідність деяких положень національного законодавства міжнародно-правовим стандартам та необхідність ратифікування ряду актів для подальшої євроінтеграції.

Ключові слова: міжнародно-правові акти, міжнародно-правові стандарти, права людини, бездомні особи, безпритульні діти.

Медведь Анна Александровна

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ БЕЗДОМНЫХ ЛИЦ И БЕСПРИЗОРНЫХ ДЕТЕЙ

В статье рассматривается система международно-правовых актов, в которых закрепляются права человека, в частности наиболее уязвимых групп общества, каковы бездомные лица и беспризорные дети, а именно: права человека на социальную защиту и социальное обеспечение, на жилье, на получение защиты со стороны государства в случае его отсутствия и т.д. Акцентируется внимание на несоответствие некоторых положений национального законодательства международно-правовым стандартам и необходимость ратифицирования ряда актов для дальнейшей евроинтеграции.

Ключевые слова: международно-правовые акты, международно-правовые стандарты, права человека, бездомные лица, беспризорные дети.

Medvid Anna Oleksandrivna

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS OF SOCIAL PROTECTION OF HOMELESS PEOPLE AND STREET CHILDREN

The paper considers the system of international legal acts that support human rights, in particular the most vulnerable groups in society that are homeless people and homeless children, namely: human rights for social protection and social security, to housing, to get protection from the state in his absence and soon. The Attention is focused on the inconsistencies certain provisions of national legislation with international legal standards and the need to ratify a number of acts to further European integration.

Keywords: international legal acts, international legal standards, human rights, homeless people, street children.