

УДК 349.3:341

В. А. Рудик

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету*

О. А. Хименко

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного, господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету*

ПРО ВЗАЄМОДІЮ НАЦІОНАЛЬНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З МІЖНАРОДНИМИ СТАНДАРТАМИ

Визнання України соціальною та правовою державою тягне за собою забезпечення пріоритету соціально-економічних прав і свобод людини, гарантованих державою. Кінець ХХ – початок ХХІ століття характеризуються значним розширенням соціальної сфери, появою в ній нових відносин, розширенням видів та форм соціального захисту, кола суб'єктів соціально-забезпечувальних правовідносин. Особлива увага до забезпечення соціальних прав спостерігається в усіх розвинутих країнах світу. Цей процес характерний і для України, що підтверджується інтенсивним розвитком соціального законодавства і явно вираженими пріоритетами в соціальній політиці нашої держави.

Ефективність гарантування соціальних прав людини залежить від якості нормативно-правових актів (соціально-захисного законодавства). Якість – це сукупність властивостей, особливостей, що відрізняють предмет чи явище, надають йому визначеності [1, с. 265].

Серед основних вимог якісного соціально-захисного законодавства – відповідність соціально-захисного законодавства України міжнародним стандартам.

Питання взаємодії національного соціального законодавства з міжнародними актами є предметом наукового обговорення як серед вітчизняних, так і серед зарубіжних (російських, білоруських) науковців, зокрема: М. Шумила, А. Лушникова, М. Лушникової, С. Запари, Б. Сташківа, І. Гуменюк, О. Тищенко, М. Чічкань, М. Лютова, О. Мачульської, Е. Тукової, Г. Лаптева та інших.

В умовах геополітичних та соціально-економічних перетворень питання щодо взаємодії національного та міжнародного законодавства у сфері соціального забезпечення знаходиться постійно в стані змін та розвитку. Метою даної статті є аналіз сучасного стану законодавства про соціальне забезпечення та визначення ступеня його відповідності міжнародним стандартам.

У світовому співтоваристві склалася потужна правова основа в галузі прав людини і, зокрема, прав у сфері соціального захисту людини. Загалом це створило систему міжнародних стандартів, втілення яких є завданням кожної держави.

Адаптація законодавства є ключовим моментом інтеграції України в європейські структури, зокрема в Європейський Союз. Окремі науковці визначають основні вимоги процесу адаптації національного законодавства до європейського права:

1) по-перше, потрібно провести повну ревізію законодавства на предмет відповідності європейським стандартам;

2) по-друге, необхідно організаційно забезпечити експертизу проектів нормативних актів щодо їх відповідності вимогам європейського права [2, с. 10].

В Україні постійно ведеться робота щодо адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів у сфері соціального захисту населення. Початок координації національного соціального законодавства із законодавством ЄС був закладений Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, укладеною Україною 14 червня 1994 року. На спрямованість на адаптацію національного законодавства до міжнародних стандартів також вказують й інші нормативні акти. Зокрема, Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року [3], визначає основні напрями співробітництва України з Європейським Союзом (ЄС) – організацією, яка в процесі свого розвитку досягла високого рівня політичної інтеграції, уніфікації права, економічного співробітництва, соціального забезпечення та культурного розвитку. Положення розділу V Стратегії «Адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС» встановлює, що адаптація соціальної політики України полягає в реформуванні систем со-

ціального страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів ЄС і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення. Важливе значення в цьому контексті мала ратифікація і подальша імплементація Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої), а також укладання угод із координації систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і працюють на території держав-членів ЄС.

Законом України від 18 березня 2004 року затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [4], яка визначала механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, створення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

У 2014 році Україною було підписано Угоду про асоціацію між ЄС та Україною, що вимагало від Уряду нашої держави досягнення цілей посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту, зокрема, щодо якості, доступності та фінансової стабільності. В Угоді сторони визначили зобов'язання із соціальних і трудових питань у спеціальній Главі 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей». Додаток XL до Глави 21 містить список директив ЄС, які встановлюють мінімальний перелік вимог із соціальних та трудових питань, що повинні бути імplementовані в законодавство України.

З аналізу окремих вищезазначених нормативних актів ми можемо дійти висновку, що в Україні створена правова основа, яка є правовим підґрунтям проведення заходів у напрямку адаптації національного законодавства у сфері соціального захисту до міжнародних стандартів.

За період незалежності Україна ратифікувала чимало міжнародних актів у сфері соціального забезпечення. Якщо розглядати загальносвітовий рівень, то це Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Конвенція ООН про права дитини 1989 р., Конвенція про права осіб з інвалідністю 2006 р., Конвенція МОП № 103 1952 про охорону материнства, Конвенція МОП № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення 1952 р., Конвенція МОП № 117 про основні цілі та норми соціальної політики 1962 р. На регіональному рівні – це Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р., яка була ратифікована в 2005 р. Під час ратифікації цієї Хартії були зроблені певні заяви, в результа-

ті чого Хартія була ратифікована не повністю, а Україна взяла зобов'язання лише в частині її положень.

На виконання Європейської соціальної хартії (переглянутої) та приведення національного законодавства до міжнародних соціальних стандартів у 2015 році Кабінетом Міністрів України було затверджено План заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 роки [5]. У П.13-15 (Тематична група «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист») вказаного Плану заходів визначені ті, що стосуються системи соціального захисту. Зокрема, заплановано внести пропозиції щодо підписання Європейського кодексу соціального забезпечення (у 2015 році), ратифікації Конвенції Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (у 2016 році), Конвенції Міжнародної організації праці № 157 про установлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення (у 2016 році); імплементації Рекомендації Міжнародної організації праці № 202 щодо національних мінімальних рівнів соціального захисту (2012 рік) у 2016 році; опрацювати Рекомендацію Ради ЄС 92/441/ЄЕС від 24 червня 1992 р. про загальні критерії стосовно достатніх ресурсів та соціальної допомоги в системі соціального захисту та внести пропозиції щодо її імплементації (у 2016 році – провести порівняльний аналіз відповідності законодавства та практики його застосування положенням статті 12 «Право на соціальне забезпечення», статті 13 «Право на соціальну та медичну допомогу» Європейської соціальної хартії (переглянутої) та внести пропозиції щодо приєднання до них (у 2016 році).

Тривалий час в Україні велася робота з ратифікації базових Конвенцій МОП у сфері соціального забезпечення № 117 (ратифікована у 2015 році) та № 102 (ратифікована у 2016 році). У результаті науково-практичного обговорення експерти прийшли до висновку, що соціальне законодавство в цілому відповідає Конвенціям. Більше того, окремі норми за деякими чинниками перевищують її мінімальні вимоги. Зокрема, в Україні охоплено ширше коло осіб, яким гарантується соціальний захист, більш високі деякі розміри допомог і виплат, менший вік виходу на пенсію, кращі умови виплати допомоги з тимчасової непрацездатності. Враховуючи, що національна система соціального захисту включає в себе розгалужену мережу соціальних пільг, послуг та виплат із дублюванням певних функцій, приєднання до Конвенції надасть змогу вибудувати систему пріоритетів у соціальній сфері та стати основою для формування виваженої соціальної політики, яка базуватиметься на міжнародних традиціях у правовій сфері та враховуватиме економічно обґрунтовані позиції.

Водночас гостро стоїть питання щодо рівня соціального забезпечення та механізму визначення розмірів соціальних виплат.

Відповідно до ч. 3 ст. 46 Конституції України пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Тобто відповідно до показників прожиткового мінімуму мінімальна заробітна плата станом на 01.10.2016 становить 1450 грн., а мінімальний розмір пенсії – 1190 грн. Враховуючи те, що у 2015 році Всесвітній банк підвищив світову межу бідності до показника 1,9 дол. на день [6], сучасні показники мінімальних соціальних гарантій за законодавством України забезпечують рівень життя працездатної особи практично на рівні межі бідності і становить 2 дол. в день, а осіб, які втратили працездатність, – взагалі на 15% менше, і становить 1,63 дол. день. Чи можна такий рівень забезпечення вважати таким, що відповідає міжнародним стандартам? І по-друге, чи можна порівнювати мінімальні розміри страхових та нестрахових виплат? Розвиваючи цю думку далі, слід підтримати позицію М.Ю. Федорової в тому, що категорія «життєвий мінімум» як соціальний стандарт може бути придатна тільки для сфери соціальної допомоги. У системі ж соціального страхування, яке пов'язане з особистою трудовою і (або) фінансовою участю громадянина, повинен діяти більш високий стандарт [7, с. 312]. З огляду на таку наукову думку, пропонуємо розглянути доцільність закріплення в галузевому соціально-страховому законодавстві категорії «соціально-страховий мінімум» як мінімального стандарту соціального захисту в системі соціального страхування.

Недосконалість правового регулювання з питань розмірів соціальних виплат негативно позначилося на ратифікації Україною Європейської соціальної хартії. Дана ратифікація здійснена частково, «чисті» норми про соціальне забезпечення фактично повністю залишилися за її рамками. Неготовність України ратифікувати найважливіші норми п. 2 і 3 ст. 12 Хартії про підтримку системи соціального забезпечення на задовільному рівні і її послідовному вдосконаленні пояснюється саме цією обставиною.

Дотримання мінімальних норм щодо рівня пенсій та допомог, закріплених у Конвенції № 102 1952 року і Європейському кодексі соціального забезпечення 1964 р., є необхідною умовою для реалізації зазначених положень Хартії. Європейський комітет соціальних прав у правовій оцінці відповідності національних систем соціального страхування з положеннями Хартії підкреслює, що держава, яка не забезпечує прийнятих мінімальних стандартів, не виконує і ви-

моги п. 3 ст. 12 Хартії (про забезпечення більш високого рівня захисту), навіть якщо вона зробила зусилля з підвищення рівня своєї системи соціального забезпечення [8, с. 78].

Таким чином, досягнення мінімальних міжнародних стандартів щодо рівня пенсій та допомог є базовим параметром формування політики в галузі соціального забезпечення. Це означає, що для повноцінної ратифікації Європейської соціальної хартії (переглянутої) необхідна ще ратифікація Європейського кодексу соціального забезпечення, яка поки що не відбулася.

Очевидно, що ратифікація Хартії в повному обсязі потягла б за собою додаткові фінансово-економічні зобов'язання і необхідність проведення значної роботи з приведення законодавства України у відповідність з нормами міжнародного права. Положення ж Хартії, зобов'язання за якими прийняті, не містять інших правил, ніж передбачені законодавством України, і не вимагають внесення змін до чинного законодавства. Так само і їх реалізація не тягне за собою додаткових витрат із державного бюджету.

Тим часом у більшості випадків цілі, закріплені в міжнародних актах, можуть бути досягнуті лише поступово. Так, згідно з Хартією всі обов'язки, які бере на себе держава, виконуються в залежності від стану економіки країни. Отже, положення, перераховані в Хартії, визначають не стільки поточні зобов'язання держави, скільки орієнтири і цілі на майбутнє. Тому «стримане» відношення України до ратифікації зазначених вище найважливіших норм Хартії, на жаль, свідчить про те, що наша держава і далі не готова до забезпечення гідних умов життя для громадян.

Література

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1996. – 795 с.
2. Шемшученко Ю. Правові чинники формування соціально-економічної моделі України / Ю. Шемшученко // Вісник Національної Академії наук України. – 2001. – № 3. – С. 7–11
3. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року // Урядовий кур'єр. – 1998. – 18 червня.
4. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 року // Урядовий кур'єр України. – 2004. – 20 квітня.
5. Про затвердження плану заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2015 року № 450-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/450-2015-%D1%80>.
6. FAQs: Global Poverty Line Update [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>.

7. Федорова М.Ю. Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования / М.Ю. Федорова ; М-во образования РФ, Ом. гос. ун-т. – Омск, 2003. – 382 с.

8. Эченикэ Е.В. Международные нормы как важнейший ориентир развития систем социального страхования в Российской Федерации // Аналит. вестн. Совета Федерации Федер. службы Рос. Федерации. – 2005. – № 5(257). – С. 75–81.

Анотація

Рудик В. А., Хименко О. А. Про взаємодію національного соціального законодавства з міжнародними стандартами. – Стаття.

У статті досліджується національне соціальне законодавство в аспекті взаємодії з міжнародними стандартами. Аналізуються основні джерела міжнародних соціальних стандартів та стан відповідності їм національного соціального законодавства.

Ключові слова: міжнародні соціальні стандарти, соціальний захист, соціальне забезпечення, адаптація національного законодавства.

Аннотация

Рудик В. А., Хименко О. А. О взаимодействии национального социального законодательства с международными стандартами. – Статья.

В статье исследуется национальное социальное законодательство в аспекте взаимодействия с международными стандартами. Анализируются основные источники международных социальных стандартов и состояние соответствия им национального социального законодательства.

Ключевые слова: международные социальные стандарты, социальная защита, социальное обеспечение, адаптация национального законодательства.

Summary

Rudyk V. A., Khymenko O. A. On interaction of national social legislation with international standards. – Article.

National social legislation is explored in the article in the aspect of interaction with international standards. The basic sources of international social standards and state of its conformity to national social legislation are analysed.

Key words: international social standards, social protection, social security, adaptation of national legislation.