

ГАРМОНІЗАЦІЯ СТАНДАРТІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ З ЄВРОПЕЙСЬКОЮ СОЦІАЛЬНОЮ ХАРТІЄЮ

HARMONIZATION OF STANDARDS OF SOCIAL PROTECTION IN UKRAINE WITH THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER

Москаленко О.В., д.ю.н., професорка,
завідувачка кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права
імені професора О.І. Процевського
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

Лук'янчиков О.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права
імені професора О.І. Процевського
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

Авторами розкрито специфіку гармонізації стандартів соціального забезпечення в Україні з Європейською соціальною хартією. Автори вказують, що за допомогою гармонізації формується такий стан національного законодавства, коли його акти за своїм змістом, засадами правового регулювання, а також можливими правозастосовними наслідками є однорідними актами іншої держави чи міжнародного (регіонального) об'єднання за можливих розбіжностей у юридичних механізмах закріплення. Автори визначають, що гармонізацією міжнародних стандартів соціального забезпечення в Україні з Європейською соціальною хартією є процес юридичного зближення стандартів соціального забезпечення, заснований на зобов'язанні України під час розроблення національного законодавства використовувати як зразок правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального забезпечення положення Європейської соціальної хартії. На переконання авторів, ратифіковані положення Європейської соціальної хартії щодо піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень дотепер не втілено через відсутність єдиного загальнодержавного плану розвитку законодавства про соціальне забезпечення, стратегії щодо гармонізації стандартів Європейського кодексу соціального забезпечення з національним законодавством, брак відповідних механізмів експертизи законопроектів щодо їх відповідності стандартам соціального забезпечення Європейської соціальної хартії, наявність перевантаженого і суперечливого законодавства про соціальне забезпечення. Ратифікація зазначених положень Європейської соціальної хартії є суттєвим кроком уперед у становленні України як соціальної держави. Одним із досягнень України у напрямі гармонізації стандартів Європейською соціальною хартією з національним законодавством є приведення у відповідність положень із питань гарантування доступності системи соціального забезпечення для іноземців. Проте держава не може продемонструвати достатнього рівня практичної реалізації положень Хартії.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальний захист, соціальні стандарти, правові стандарти, Європейська соціальна хартія, гармонізація, національне законодавство.

The author reveals the specifics of harmonization of social security standards in Ukraine with the European Social Charter. The author points out that with the help of harmonization such a state of national legislation is formed, when its acts in their content, principles of legal regulation, as well as possible law enforcement consequences, are essentially homogeneous acts of another state or international (regional) association with possible differences in legal mechanisms of consolidation. The author determines that the harmonization of international social security standards in Ukraine with the European Social Charter is a process of legal approximation of social security standards, based on Ukraine's obligation to develop national legislation due to the recognition of the model of legal regulation of social relations in the European Social Charter. According to the author, the ratified provisions of the European Social Charter to raise the social security system to a higher level have not been implemented yet, primarily due to the lack of a single national plan for the development of social security legislation, strategies to harmonize European social security codes with national legislation draft laws on its compliance with the social security standards of the European Social Charter; the presence of overloaded and contradictory social security legislation. Ratification of these provisions of the European Social Charter is a significant step forward in the formation of Ukraine as a welfare state. One of Ukraine's achievements in harmonizing the standards of the European Social Charter with national legislation is the harmonization of provisions on ensuring the accessibility of the social security system for foreigners. But unfortunately the state cannot demonstrate a sufficient level of practical implementation of the provisions of the Charter.

Key words: social security, social standards, legal standards, European social charter, harmonization, national legislation.

Постановка проблеми. Європейська соціальна хартія (далі – Хартія), котра була підписана державами-членами Ради Європи в Турині 18 жовтня 1961 р., набула чинності 26 лютого 1965 р. і була переглянута 3 травня 1996 р., встановила комплекс соціальних прав із метою підвищення життєвого рівня та соціального добробуту населення країн, що приєдналися до Хартії. Серед соціальних прав, які належать до трудових відносин, окрему статтю в частині II Хартії присвячено стандартам соціального забезпечення, які впроваджуються «з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення» [1, ст. 12]. Україна під час ратифікації Хартії Законом України від 21 грудня 2006 р. [2] взяла на себе зобов'язання за 74 пунктами з 98, зокрема й за 6 обов'язковими статтями. Водночас за ст. 12, що регламентує стандарти соціального забезпечення, зобов'язань Україною взято не було. У 2017 р. ухвалено Закон України «Про внесення змін до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)»

[3], згідно з яким постановлено вважати обов'язковими для України пункти 3 і 4 ст. 12 Хартії. У цьому сенсі актуальності набуває проблематика гармонізації стандартів соціального забезпечення Хартії (як ратифікованих, так і стандартів, що містяться у пунктах 1 та 2 ст. 12 Хартії, як векторів розвитку) і національного законодавства України.

Аналіз останніх досліджень. Питання виконання Україною Хартії розглядалось у дослідженнях Н.Б. Болотіної, А.Л. Клименко, Н.В. Лінник, Л.Ю. Малюги, А.Л. Федорової, М.М. Феськова та ін. Водночас проблематика гармонізації стандартів соціального забезпечення, закріплених у Хартії, відображена ще не достатньо. Окремі аспекти цієї проблематики стали предметом наукових досліджень М.М. Шумила.

Формулювання мети дослідження. Мета статті – розкрити специфіку гармонізації стандартів соціального забезпечення в Україні з Хартією.

Виклад основного матеріалу статті. Етимологічно стандарт (від англ. standard) є певним зразком, прийнятим

для зіставлення з іншими подібними об'єктами. Як і в будь-якій сфері суспільної діяльності, стандарти широко представлені у правовій сфері. Як указує С.П. Мороз, «у теорії права стандарти становлять окремий різновид актів, який можна назвати «акти непрямої дії». Їх дія зумовлюється тим, що для надання їм нормативного характеру (тобто загальнообов'язковості) потрібне посилання іншого нормативно-правового акта» [4, с. 33]. Тобто для того, щоб правовий стандарт набув чинності, він повинен бути втілений у конкретному нормативно-правовому акті, в якому цей стандарт отримує загальнообов'язковий характер. Саме через окреслену специфіку більшість наявних правових стандартів пов'язані з міжнародним співробітництвом, коли такі стандарти розробляються та фіксуються в актах міжнародних організацій та ратифікуються державами. Завдяки міжнародним правовим стандартам на наднаціональному рівні вдається пробити «броню суверенітету» держав та впровадити у законодавство і практику правозастосування загальні зразки врегулювання певного типу суспільних відносин. Типи суспільних відносин, що піддаються впливу міжнародних правових стандартів, можуть бути різноманітними: економічними, культурними, політичними, гуманітарними, екологічними та соціальними. Останній тип суспільних відносин є одним із найбільш розповсюджених як предмет урегулювання в міжнародних правових документах.

Як пише С.І. Запара, «міжнародний соціальний стандарт – це впорядкована система універсальних міжнародних норм та принципів, розроблених на основі взаємних угод між державами щодо питань, пов'язаних зі створенням економічного, політичного, соціального, культурного і правового середовища, яке б дозволило людям досягати соціального розвитку» [5, с. 447]. Якщо більш детально аналізувати проблематику міжнародних соціальних стандартів, то їх можна умовно розділити на два напрями: соціальні стандарти у сфері трудових відносин та соціальні стандарти у сфері соціального забезпечення. Причому перший напрям міжнародних соціальних стандартів є домінуючим. Водночас питання соціального забезпечення починають переважати у сучасному світі зі зміною структури виробництва в інформаційному суспільстві та через інші глобальні та регіональні причини, адже все більше людей перебувають у прекарному (хиткому, незахищеному) становищі [6, с. 25] і, відповідно, потребують допомоги та/або підтримки держави, щоб із такого становища вибратись.

Предмет права соціального забезпечення як сукупність якісно однорідних суспільних відносин із задоволення першочергових і найнеобхідніших потреб тих громадян та їх сімей, які з визнаних державою об'єктивних і поважних причин опинились у складних життєвих ситуаціях, шляхом надання їм допомоги в різних організаційно-правових формах постійно розширюється та охоплює все більшу кількість категорій осіб та форм соціального забезпечення. М.М. Шумило справедливо зазначає, що «тільки за умови відповідності національного законодавства міжнародним актам, які містять стандарти у сфері соціального забезпечення, країна вважається цивілізованою і визначається рівень гарантування в ній соціальних прав людини» [7, с. 245]. Одним із провідних способів упровадження міжнародних стандартів соціального забезпечення є гармонізація національного законодавства з актами міжнародних організацій.

Термін «гармонізація» (від грец. *harmonikos*) означає «злагоджений», «розмірний». На переконання Н.С. Кузнецової, гармонізація у юридичній площині – це «усунення проблематичних невідповідностей між національними законами. Це не обов'язково означає створення абсолютно однакових законодавчих положень. Ідеться про те, що їх зміст має бути досить схожим, щоб вони органічно поєднувалися одне з одним, тобто «вписувалися» в єдині рамки

та стандарти. У межах такого досить широкого і демократичного розуміння гармонізація законодавства призводить до «ідеологічного» зближення законів, а також окремих правових норм, певних юридичних механізмів» [8, с. 67]. Як пише І.В. Яковюк, «гармонізація передбачає процес спільного, узгодженого розвитку національних законодавств, усунення наявних суперечностей та формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або ухвалення окремих правових рішень із метою зближення правових систем» [9, с. 32]. Тобто за допомогою гармонізації формується такий стан національного законодавства, коли його акти за своїм змістом, засадами правового регулювання, а також можливими правозастосовними наслідками є однорідними актами іншої держави чи міжнародного (регіонального) об'єднання за можливих розбіжностей у юридичних механізмах закріплення.

Явище гармонізації найбільш розповсюджене в практиці зближення держав-членів Європейського Союзу. У Словнику термінів і понять із міжнародного та європейського права гармонізація законодавства визначається як «приведення законодавства держав-членів та країн-не членів у відповідність до вимог Європейського Союзу на підставі правових актів організації, який відбувається у формі адаптації законодавства, імплементації положень, стандартизації норм тощо» [10]. Німецький учений М. Швейцар зазначає, що «у праві ЄС гармонізацію в широкому розумінні визначають як заміну різних національних політик єдиною спільною політикою Союзу у відповідній сфері. У вузькому розумінні гармонізація у праві ЄС – це предметне наближення національних правових приписів до встановлених Союзом стандартів шляхом скасування відмінностей у національному законодавстві» [11]. Відповідно, якщо розкривати термін «гармонізація» у контексті цього дослідження та акцентувати увагу не на Європейському Союзі, а на іншому європейському об'єднанні – Раді Європи, то гармонізацією міжнародних стандартів соціального забезпечення в Україні з Хартією Ради Європи є процес юридичного зближення стандартів соціального забезпечення, заснований на зобов'язанні України під час розроблення національного законодавства внаслідок визнання зразку правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального забезпечення, сформульованого у Хартії.

Безпосередньо гармонізація стандартів соціального забезпечення в Україні з Хартією розпочалась нещодавно. Як указувалось у вступній частині цієї статті, лише 17 травня 2017 р. Україна зобов'язалася дотримуватись пунктів 3 і 4 ст. 12 Хартії, що стосуються соціального забезпечення. Пункти 1 і 2 ст. 12 Хартії залишаються досі не ратифікованими Україною, що значно вповільнює розвиток вітчизняного законодавства у сфері соціального забезпечення та гальмує процес повноцінної гармонізації Хартії. Варто зауважити, що пункти 1 і 2 ст. 12 Хартії фіксують важливі положення щодо потреби в започаткуванні системи соціального забезпечення або підтримці її функціонування (п. 1) та підтримці системи соціального забезпечення на задовільному рівні, тобто на такому, який відповідає рівню, необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення (п. 2).

Наведені пункти Хартії пов'язані між собою, а їх реалізація має призвести до ухвалення нормативно-правового акта, заснованого на модельному Європейському кодексі соціального забезпечення (далі – Кодекс) [12], який було ухвалено 16 квітня 1964 р. та переглянуто 6 листопада 1990 р. Кодекс включає такі частини: II – медична допомога; III – допомога по хворобі; IV – допомога по безробіттю; V – допомога по старості; VI – допомога в разі виробничої травми; VII – допомога сім'ям із дітьми; VIII – допомога по вагітності й пологах; IX – допомога по інвалідності; X – допомога в разі смерті годувальника. Крім традиційних забезпечувальних заходів, Кодекс уста-

новлює значну кількість профілактичних заходів, спрямованих на попередження виникнення страхового випадку у сфері соціальних ризиків і зниження його соціальних і фінансових наслідків. Як зазначає О.В. Москаленко, «ратифікація Європейського кодексу соціального забезпечення вимагає більш високого рівня такого забезпечення, аніж це потрібно для ратифікації Конвенції МОП № 102. Отже, рівень Хартії (переглянутої) 1996 р. у галузі соціального забезпечення було підвищено порівняно з Хартією 1961 р.» [13, с. 135].

У звітах, що стосувались готовності України до ратифікації пунктів 1 і 2 ст. 12 Хартії, неодноразово підкреслювалась відсутність в Україні злагодженої системи соціального забезпечення. Так, увага дослідників концентрувалась на таких аспектах: «1) становлення багаторівневої системи соціального захисту населення в Україні відбувається дуже складно; 2) правовим актам, які врегульовують питання надання в Україні соціальних послуг, притаманні неадекватність термінологічного апарату, розмитість визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних інститутів; 3) державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення визначають близько 30 законодавчих актів, а різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги в Україні безпосередньо передбачені у 58 законах та більше ніж 120 підзаконних нормативно-правових актах; 4) має місце неефективність і нерациональність у підходах до регулювання, фінансування та управління системою соціального забезпечення; 5) значна розгалуженість мережі наявних закладів не гарантує ефективності надання послуг та забезпечення ними всіх осіб, які їх потребують, зокрема й через певну складність процедур їх отримання» [14]. І головним, що заважає перспективам ратифікації пунктів 1 і 2 ст. 12 Хартії, є формальний характер реалізації положень законодавства у сфері соціального забезпечення, відсутність упорядкованості та планування його розвитку, а також симуляційний характер окремих (зокрема й базових) категорій права соціального захисту [15].

Ратифікований пункт 3 ст. 12 Хартії передбачає, що Україна докладатиме зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень. Зміст цього пункту носить оціночний та неконкретний характер і водночас чітко окреслює положення про те, що рівень соціального забезпечення в державі має невпинно покращуватись. Гармонізація окресленого пункту Хартії з національним законодавством має передбачати як збільшення бюджетних видатків на соціальне забезпечення (як-от у межах децентралізації покладання на місцеві бюджети фінансування певного типу соціального забезпечення), так і ухвалення нормативно-правових актів, котрі мають упровадити більш ефективні механізми соціального забезпечення. До таких механізмів можуть належати: грошові трансферти населенню (соціальні та компенсаційні виплати на кшталт субвенцій на надання пільг та житлових субсидій) як інструмент боротьби з бідністю; запровадження адресної системи соціальної підтримки; профілактика випадків потрапляння громадян у складні життєві обставини. Водночас із моменту ратифікації жодних дій із метою гармонізації національного законодавства з Хартією не відбулось. Варто зазначити, що 5 травня 2020 р. Україною та Світовим банком підписано кредитну угоду для отримання Україною додаткового фінансування в розмірі 150 мільйонів доларів США у межах проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» для розширення та вдосконалення соціальної допомоги сім'ям із низьким рівнем доходу [16]. Проте жодних змін у законодавство, спрямованих на перерозподіл цих коштів у системі соціального забезпечення, внесено не було.

Пункт 4 ст. 12 Хартії передбачає взяття Україною на себе зобов'язання у «вживанні заходів шляхом укладання

відповідних двосторонніх і багатосторонніх угод або в інший спосіб і відповідно до умов, визначених у таких угодах, для забезпечення: а) рівності між їх громадянами та громадянами інших Сторін у тому, що стосується прав на соціальне забезпечення, включаючи збереження пільг, які надаються законодавством про соціальне забезпечення, незалежно від пересування захищених осіб територіями держав Сторін; б) надання, збереження та поновлення прав на соціальне забезпечення такими засобами, як сумарний залік періодів страхування або роботи, що були здійснені за законодавством кожної зі Сторін». Необхідно зазначити, що цей пункт Хартії гармонізований із національним законодавством України. Наприклад, Україною в останнє десятиліття укладено двосторонні міжнародні договори з питань соціального забезпечення: Угоду між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18 травня 2012 р., Угоду між Україною та Португальською Республікою про соціальне забезпечення від 7 липня 2009 р., Угоду між Україною та Естонською Республікою у сфері соціального забезпечення від 5 жовтня 2010 р. Водночас кількість таких угод, особливо з державами Європейського Союзу, залишається досі не значною. Що стосується призначення іноземцям пенсій в Україні, то згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [17] це проводиться після одержання посвідки на постійне проживання в Україні. Згідно з п. 4 Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 792 [18], для взяття на облік у центрі зайнятості особи, які шукають роботу, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, визнані в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, яким надано в Україні притулок чи тимчасовий захист, а також ті, що одержали дозвіл на імміграцію, повинні пред'явити посвідку на постійне проживання або посвідчення біженця або особи, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист. Іноземці також мають право на субсидію на оплату комунальних послуг (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 83 «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги» [19]). Як бачимо, Україною створено підґрунтя для забезпечення рівності між громадянами України і громадянами інших країн під час реалізації права на соціальне забезпечення.

Висновки. Упровадження в національне законодавство України положень Хартії, що стосуються стандартів соціального забезпечення, відбувається за допомогою такого правового інструменту, як гармонізація. Ратифіковані положення Хартії щодо піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень дотепер не втілені через відсутність єдиного загальнодержавного плану розвитку законодавства про соціальне забезпечення, стратегії щодо гармонізації стандартів Європейського кодексу соціального забезпечення з національним законодавством, брак відповідних механізмів експертизи законопроектів щодо їх відповідності стандартам соціального забезпечення Хартії, наявність переважаного і суперечливого законодавства про соціальне забезпечення. Одним із досягнень України у напрямі гармонізації стандартів Хартії з національним законодавством є приведення у відповідність положень із питань гарантування доступності системи соціального забезпечення для іноземців.

Перспективи подальших досліджень. У контексті посилення процесу гармонізації стандартів соціального забезпечення, що закріплені у Хартії, наукового вивчення потребують проблеми гармонізації таких прав громадян, як право на користування послугами соціальних служб, право осіб похилого віку на соціальний захист, право на захист від бідності та соціального відчуження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська соціальна хартія (переглянута) 3 травня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
2. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : Закон України від 14 вересня 2006 р. № 137-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 43. ст. 418.
3. Про внесення змін до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» : Закон України від 17 травня 2017 р. № 2034-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 24. ст. 279.
4. Мороз С.П. Стандарт як складова правової системи. *Правова позиція*. 2017. № 1. С. 31–34.
5. Запара С.І. До питання про сутність соціального міжнародного стандарту. *Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення : тези доп. та наук. повідом. учасн. III Міжнарод. наук.-практ. конфер. Харків, Кросроуд, 2011. 540 с.*
6. Новіков Д.О. *Pluralitas non est ponedata sine necessitate* або місце теорії прекаріату у науці трудового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 22–26.
7. Шумило М.М. Міжнародні стандарти в сфері соціального захисту. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3 (43). С. 243–249.
8. Кузнецова Н.С. Проблема відповідності цивільного законодавства України стандартам європейського права. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1–2. С. 66–69.
9. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 29–42.
10. Законотворчість. Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. 160 с.
11. Schweitzer M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG*. Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. 631 s.
12. Європейський кодекс соціального забезпечення від 16 квітня 1964 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329/conv#Text
13. Москаленко О.В. Загальновизнані європейські вимоги до соціального страхування населення. *Право та інновації*. 2014. Вип. 2. С. 132–141.
14. Альтернативна доповідь про виконання Україною Європейської соціальної хартії (переглянутої) (статті 3, 11 12, 14, 23, 30) / Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Alternative-Report-ESCR-19.12_ukr.pdf
15. Лук'янчиков О.М. Базовий державний соціальний симулякр. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. Вип.3 (91). С. 338–348. URL: <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1038/934>
16. Завдяки підписаній кредитній угоді Україна отримує додаткове фінансування в розмірі 150 млн доларів США для підтримки вразливих верств населення. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18601.html>
17. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. №№ 49–51. ст. 376.
18. Порядок реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу : постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 792. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2018-%D0%BF#Text>
19. Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2014-%D0%BF#Text>