

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ У КРАЇНАХ ЄС: КОНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

SOCIAL PROTECTION IN EU COUNTRIES: CONSTITUTIONAL MODELS AND THEIR ADAPTATION OPPORTUNITIES IN UKRAINE

Свиштунова О.В., аспірантка
кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Національний університет «Запорізька політехніка»

У статті здійснено порівняльний аналіз конституційних моделей соціального захисту європейських країн, визначено їхні особливості та підходи до адаптації в Україні. Розглянуто конституційні моделі соціального захисту країн, найближчих до України (Польща, Литва, Естонія та Хорватія), що дозволяє виробити низку наукових висновків і пропозицій для зменшення соціальної нерівності, підвищення рівня життя населення та створення стійкої моделі соціального захисту, адаптованої до економічних викликів України.

З огляду на результати аналізу праць вітчизняних і закордонних науковців з різних галузей, автор підкреслює існування трьох основних моделей соціальної держави і політики: ліберальної (англосаксонської), континентально-європейської (консервативної) та скандинавської (соціально-демократичної). Зазначено, що соціальна система України на даний момент не відповідає жодній з цих класичних моделей і має змішану модель, яка поєднує елементи різних систем: скандинавської, континентальної та ліберальної. Однак подальший розвиток соціального захисту може наблизити Україну до континентальної або частково до скандинавської моделі, але для цього необхідні значні державні ресурси та ефективний механізм контролю за розподілом соціальної допомоги.

Автор наголошує на тому, що рівень соціального забезпечення залежить від економічних можливостей держави, ефективності управлінських рішень та соціального діалогу. Реалізація конституційного права на соціальний захист може бути пов'язана з низкою проблем, які потребують вирішення.

Окрему увагу приділено тому, що найближчою до України є східноєвропейська модель соціального захисту, оскільки ці країни мають схожі стартові умови та впроваджують реформи, подібні до українських. Однак Україна також має риси консервативно-корпоративної системи, де значна частина соціального захисту базується на внесках у солідарну систему. Соціальна система Хорватії, яка орієнтована на соціальне страхування та принцип внесків, може слугувати корисним прикладом для України, оскільки вона також включає елементи соціал-демократичного підходу в частині соціальної допомоги та підтримки вразливих категорій населення.

Ключові слова: Європейські стандарти, моделі соціального захисту, механізм соціального забезпечення, право на соціальний захист.

The article presents a comparative analysis of the constitutional models of social protection in European countries, identifying their features and approaches for adaptation in Ukraine. The constitutional models of social protection in countries that are closest to Ukraine (Poland, Lithuania, Estonia, and Croatia) are examined, which allows for the formulation of several scientific conclusions and recommendations aimed at reducing social inequality, improving the standard of living, and creating a sustainable social protection model tailored to Ukraine's economic challenges.

Based on the analysis of works by domestic and foreign scholars from various fields, the author highlights the existence of three main models of the welfare state and social policy: the liberal (Anglo-Saxon), continental-European (conservative), and Scandinavian (social-democratic) models. It is noted that Ukraine's social system does not currently conform to any of these classical models. Instead, it has a mixed model combining elements of the Scandinavian, continental, and liberal systems. However, further development of the social protection system may bring Ukraine closer to the continental or even partially to the Scandinavian model, but this requires significant state resources and an effective mechanism for controlling the distribution of social assistance.

The author emphasizes that the level of social security depends on the country's economic capacity, the effectiveness of managerial decisions, and social dialogue. The realization of the constitutional right to social protection may be accompanied by several issues that require resolution.

Particular attention is given to the fact that the Eastern European social protection model is the closest to Ukraine, as these countries have similar starting conditions and are implementing reforms similar to those in Ukraine. However, Ukraine also exhibits characteristics of the conservative corporate system, as a significant portion of social protection is based on contributions to a solidarity system. The social system of Croatia, which is based on social insurance and the principle of contributions, may serve as a useful example for Ukraine, as it also incorporates elements of the social-democratic approach, especially in social assistance and support for vulnerable groups.

Key words: European standards, social protection models, social security mechanism, right to social protection.

В сучасних умовах Україна здійснює комплексні реформи у сфері соціального захисту з метою гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами. Держава формує дієвий механізм соціального забезпечення для підтримки громадян, які потребують допомоги. Зважаючи на виклики, спричинені війною, система соціального захисту потребує глибоких змін та модернізації. У цьому контексті досвід країн ЄС може стати цінним орієнтиром для створення ефективних механізмів соціального забезпечення. Аналіз конституційних моделей європейських держав допоможе визначити найкращі підходи для їх адаптації в Україні, сприяючи формуванню прозорої та дієвої системи соціальної підтримки.

Проблема забезпечення конституційного права громадян на соціальний захист в Україні є предметом дослідження науковців різних галузей. Зокрема, питання порівняння моделей соціального захисту України з аналогічними системами країн ЄС розглядаються в працях представників економічних, соціальних та юридичних наук, таких як Бостана С.К., Ільчука Л.І., Максим-

чука Є.О., Руденко В.М., Шумило М.М. та ін.. Водночас комплексний аналіз конституційних моделей соціального захисту європейських держав залишається недостатньо дослідженим.

Метою наукової статті є аналіз конституційних моделей соціального захисту європейських країн та визначення підходів до їх адаптації в Україні.

Міжнародна організація праці у регіональній супровідній доповіді для Центральної та Східної Європи та Центральної Азії закликала країни покращити надання соціального захисту шляхом розширення охоплення працівників усіх видів зайнятості; розширити фінансовий простір і виділити достатні ресурси для його фінансування; зміцнити компетенції тих агентств, які контролюють адміністрування у даній сфері, та покращити національний консенсус щодо соціального захисту через соціальний діалог. Здійснення цих важливих політичних дій втілювало б «стратегію високого рівня» до майбутнього соціального захисту. Крім цього, у доповіді зазначається, що «забезпечення універсального соціального

захисту і реалізація права людини на соціальне забезпечення для всіх являються фундаментом людино-орієнтованого підходу до досягнення соціальної справедливості. Це сприяє запобіганню бідності та стримуванню нерівності, підвищенню людських можливостей та продуктивності, зміцненню гідності, солідарності, справедливості та приданню нової сили суспільному договору [1, с. 10]. Як видно, рівень соціального забезпечення залежить від економічних ресурсів держави, ефективності управлінських рішень та соціального діалогу. Водночас реалізація конституційного права на соціальний захист може супроводжуватися низкою проблем, які потребують розв'язання.

Щоб визначити, які конституційні моделі соціального захисту європейських країн найбільше відповідають національній системі України, звернемося до попередніх досліджень у цій сфері. Заслужують на увагу, запропоновані Г. Еспінг-Андерсеном у 1990 році три моделі соціальної держави, а відповідно і соціальної політики: ліберальну (англосаксонську), континентально-європейську (консервативну) та скандинавську (соціально-демократичну) [2]. Основу цієї класифікації становлять принципи доступності, рівень охоплення населення та механізми перерозподілу доходів у системах соціального забезпечення. Важливу роль відіграє також аналіз впливу політичних сил (партій, рухів, державної влади) на ці процеси [3].

Система соціального захисту України наразі не відповідає жодній з трьох класичних моделей Еспінга-Андерсена в чистому вигляді, але має риси різних підходів. Україна має гібридну систему соціального захисту, яка тяжіє до консервативної моделі, але містить елементи як ліберальної (низький рівень соціальних гарантій для незахищених груп), так і скандинавської (залежність від бюджетного фінансування в окремих сегментах). Тобто соціальний захист в Україні має змішану модель, яка поєднує елементи різних систем: скандинавської, континентальної та ліберальної. Однак подальший розвиток системи соціального захисту може наблизити Україну до континентальної або навіть частково до скандинавської моделі, але для цього потрібно достатньо державних ресурсів та ефективний механізм контролю за розподілом соціальної допомоги.

Розглянемо конституційні моделі соціального захисту деяких європейських країн, які найближчі до української. Розпочнемо з Польщі, яка відноситься до країн Східної Європи. У статті 67 Конституції Польської Республіки визначено, що «громадянин має право на соціальне забезпечення у випадку непрацездатності внаслідок хвороби або інвалідності, а також у разі досягнення пенсійного віку. Обсяг і форми соціального забезпечення визначаються законом. Громадянин, який залишився без роботи з незалежних від нього обставин і без інших засобів існування, має право на соціальне забезпечення, обсяг і форми якого визначається законом» [4, с. 30]. Тобто у змісті цієї статті визначено базові гарантії соціального забезпечення громадян Польщі. Обсяг і форми соціального забезпечення делеговані на законодавчий рівень, що дозволяє враховувати економічні можливості держави та змінювати параметри підтримки відповідно до актуальних потреб (у випадках непрацездатності, хвороби, безробіття та старості). Таким чином, стаття визначає право громадян на соціальний захист як основний принцип соціальної політики держави, підкреслюючи відповідальність держави за забезпечення базових соціальних стандартів. Правове забезпечення права соціального захисту здійснюється на підставі норм двох законів: Закон про соціальне забезпечення (*Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*) та Закон про сімейні допомоги (*Ustawa o świadczeniach rodzinnych*). У Польщі діє обов'язкова система соціального страхування для працівників, підприємців і самозайнятих осіб. Збір страхових внесків адмініструється Законом соціального страхування (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS*).

Система соціального захисту Польщі охоплює такі види соціальної допомоги – по безробіттю, сімейні виплати, соціальну підтримку людей з інвалідністю та пенсійні виплати. Важливу роль відіграють муніципальні органи, які надають адресну допомогу.

Впровадження досвіду Польщі у сфері соціального захисту може значно підвищити ефективність відповідної системи в Україні. Зокрема, створення єдиного органу для адміністрування соціальних виплат, що централізовано збиратиме внески та розподілятиме допомогу (за аналогією з польським Законом соціального страхування (*ZUS*)), стане важливим кроком у реформуванні соціального захисту. Крім того, запровадження електронних систем обліку виплат сприятиме зменшенню корупційних ризиків і пришвидшенню розгляду звернень громадян.

У Конституції Литовської Республіки (1992 року) право на соціальний захист закріплено на конституційному рівні. Так, у статті 52 визначено, що «держава гарантує право громадян на пенсії за віком та інвалідністю, на соціальну підтримку у випадку безробіття, хвороби, вдовства, втрати годувальника та в інших передбачених законом випадках» [5]. Стаття 52 Конституції Литовської Республіки закладає фундамент соціальної політики держави, спрямованої на захист громадян у складних життєвих обставинах. Це право є основоположним, і його конкретні механізми реалізації деталізуються у спеціальних законах та соціальних програмах.

Завдяки європейській інтеграції Литва впровадила ефективну та сучасну систему соціального захисту, яка відповідає міжнародним стандартам. Крім того, Державний соціальний фонд Литви (*Sodra*) управляє системою обов'язкового соціального страхування. Соціальна допомога базується на принципах адресності, прозорості та підтримки найуразливіших груп. Законодавство Литви зобов'язує створення доступного середовища та працевлаштування осіб з інвалідністю. Державні та приватні організації надають соціальні послуги відповідно до ліцензування та стандартів якості. Україна може запозичити у Литви низку інституційних, правових та організаційних підходів у сфері соціального захисту, а саме: впровадження єдиної цифрової системи обліку соціальних виплат, що дозволить скоротити бюрократію та зменшити дублювання даних; впровадження соціальних карток для отримання соціальних виплат та пільг, що спростує контроль та моніторинг витрат; розвиток багаторівневої пенсійної системи для забезпечення стабільних виплат у старості. Запозичення цих підходів сприятиме підвищенню ефективності соціальної політики України, зменшенню корупції та підвищенню рівня соціального забезпечення населення.

У статті 28 Конституції Естонської Республіки визначено, що «громадянин Естонії має право на допомогу з боку держави за старістю, непрацездатністю, втратою годувальника та бідності. Види, розмір, умови та порядок одержання допомоги встановлюються законом. Якщо законом не встановлено інше, то це право нарівні з громадянами Естонії також мають громадяни іноземних держав і особи без громадянства, які перебувають в Естонії. Держава заохочує добровільне піклування та піклування з боку самоврядувань. Багатодітні сім'ї та люди з обмеженими фізичними та розумовими можливостями перебувають під особливою піклуванням з боку держави та органів місцевого самоврядування» [6, с. 32]. Тобто встановлюється комплексний підхід до соціального захисту, поєднуючи державну відповідальність із залученням громадянського суспільства та місцевих громад. Закони в Естонії визначають види соціальної допомоги, страхування, пільги та порядок їх отримання.

Україна може використати досвід Естонії у впровадженні інноваційних підходів до соціального захисту, зокрема в цифровізації, підвищенні прозорості управ-

ління та забезпеченні соціальних прав. Це передбачає розширення електронних послуг, зокрема створення єдиного онлайн-порталу для соціальних виплат, подання заяв та відстеження їх статусу. Важливим кроком також є інтеграція баз даних державних установ для оперативного обміну інформацією між органами соціального захисту та впровадження цифрових посвідчень особи для дистанційного отримання послуг. Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню ефективності та прозорості соціальної системи України.

Отже, Польщу та країни Балтії відносять до східноєвропейської моделі соціального захисту. До спільних рис системи соціального захисту цих країн та України можна віднести: по-перше, що реформування системи соціального захисту відбулося після розпаду СРСР; по-друге поєднання державної підтримки з елементами страхових механізмів; по-третє активний перехід до цифровізації соціальних послуг та посилення адресності допомоги. Однак зазначені країни вже завершили перехід до європейських стандартів, наприклад, у Польщі соціальна політика орієнтована на стимулювання зайнятості та сімейну підтримку.

Серед балканських країн із соціалістичним минулим до Європейського Союзу нині входять чотири держави: Румунія, Болгарія, а також дві республіки колишньої Югославії – Хорватія та Словенія. Звернемо увагу на норми Конституції Республіки Хорватії про соціальний захист. У Конституції Республіки Хорватія питання соціального захисту регулюються кількома статтями. Зокрема, у статті 57 закріплено, що право працівників та членів їх сімей на соціальне забезпечення та соціальне страхування регулюється законом та колективними договорами. Права, пов'язані з народженням, пологами, материнством та доглядом за дітьми, регулюються законом. Стаття 58 встановлює, що держава забезпечує право на допомогу слабким, немічним або іншим особам, які не можуть задовольнити свої основні потреби в житті внаслідок їх безробіття або втрати працездатності. Держава приділяє особливу увагу захисту людей з інвалідністю та їх включенню в соціальне життя. Держава приділятиме особливу увагу захисту хорватських ветеранів війни та інвалідів війни, а також вдів, батьків та дітей загинувших і померлих хорватських ветеранів війни. Отримання гуманітарної допомоги з-за кордону не може бути заборонено [6, с. 342]. Тобто встановлюється обов'язок держави гарантувати соціальний захист усіх вразливих категорій населення, зокрема працівників, осіб з інвалідністю, ветеранів війни та їхніх сімей. Законодавче регулювання передбачає підтримку через соціальне страхування, допомогу у випадках втрати працездатності та спеціальні заходи для інтеграції вразливих осіб у суспільне життя. Таким чином, Конституція Хорватії закріплює принцип соціальної справедливості та відповідальності держави за добробут своїх громадян.

Досвід Хорватії у сфері соціального захисту після війни може бути корисним для України, оскільки країна пройшла подібний шлях відновлення після воєнних дій. Хорватія запровадила спеціальні програми соціального захисту для ветеранів війни, осіб з інвалідністю внаслідок бойових дій та членів їхніх сімей. Україна може запозичити в Хорватії низку підходів у сфері соціального захисту. Це поси-

лення реабілітаційних програм для ветеранів, включаючи психологічну підтримку, медичне обслуговування та професійну реінтеграцію. Запровадження пільгових умов для працевлаштування ветеранів, зокрема через податкові стимули для роботодавців. Забезпечення житлом ветеранів та створення спеціальних соціальних програм для їх адаптації. Досвід Хорватії також свідчить про важливість децентралізації соціальних послуг, що дозволяє місцевим громадам швидше реагувати на потреби громадян. Україна може розвивати муніципальні програми соціального захисту та співпрацювати з міжнародними організаціями для залучення гуманітарної допомоги та фінансування соціальних ініціатив.

Міністерство у справах ветеранів України отримало від Міністерства у справах хорватських захисників (Республіка Хорватія) перекладену українською мовою законодавчу базу щодо соціальної підтримки ветеранів і розвитку ветеранської політики у Хорватії. Вона буде використана Міністерством у справах ветеранів України під час розробки та впровадження державної ветеранської політики в Україні. Зокрема, врахована при розробці нормативно-правової бази щодо системи переходу від військової кар'єри до цивільного життя [7].

Таким чином, адаптація хорватського досвіду сприятиме побудові ефективної, прозорої та справедливої системи соціального захисту в Україні, орієнтованої на підтримку ветеранів, осіб з інвалідністю та інших вразливих категорій населення.

Соціальна система Хорватії тяжіє до консервативно-корпоративної моделі, яка базується на соціальному страхуванні та принципі внесків. Проте вона також включає елементи соціал-демократичного підходу, особливо у сфері соціальної допомоги та підтримки вразливих категорій. Для України цей досвід може бути корисним у побудові змішаної системи соціального захисту, яка поєднуватиме страхові механізми з адресною підтримкою найбільш незахищених верств населення.

Отже, найближчою до України є східноєвропейська модель, оскільки країни регіону мали схожі стартові умови і впроваджують реформи, подібні до українських. Проте Україна має також риси консервативно-корпоративної системи, оскільки значна частина соціального захисту базується на внесках у солідарну систему.

У більшості європейських країн діє змішана модель соціального захисту, яка поєднує: страхові принципи, солідарність та універсальні підходи. В Україні переважає залишковий принцип фінансування, де держава надає допомогу лише тим, хто вже перебуває в критичному становищі, що не відповідає європейським стандартам. Для гармонізації системи соціального захисту України з європейськими стандартами необхідно поступово перейти до більш збалансованої моделі, яка поєднуватиме страхові, солідарні та універсальні механізми. Це передбачає розвиток ефективної системи соціального страхування, розширення адресної підтримки вразливих категорій та забезпечення рівного доступу до базових соціальних послуг. Впровадження таких підходів сприятиме зменшенню соціальної нерівності, підвищенню рівня життя населення та створенню стійкої моделі соціального захисту, адаптованої до економічних викликів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соціальний захист на роздоріжжі – на шляху для кращого майбутнього. Міжнародна організація праці. Доповідь про соціальний захист у світі у 2020-2022 роках: Регіональна супровідна доповідь для Центральної та Східної Європи та Центральної Азії. Женева: МОП, 2021. 36 с.
2. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, 1990. 248 p. URL : <https://pagotto.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/the-three-worlds-of-welfare-capitalism-1990.pdf> (дата звернення: 19.02.2025 р.).
3. Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: <http://ipzn.org.ua/svitoviy-dosvid-modelей-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini/> (дата звернення: 20.02.2025 р.).
4. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. К.: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
5. Конституція Литовської Республіки, прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 р. URL : http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm (дата звернення: 24.02.2025 р.).
6. Бостан С. К. Конституції постсоціалістичних країн Європейського Союзу : хрестоматія. Запоріжжя : НУ «Запорізька політехніка, 2019. 499 с.
7. Лапутіна Ю. Хорватія передала Мінветеранів свої правові напрацювання щодо захисту ветеранів. Цей практичний досвід буде використано в Україні. Пресцентр Міністерства у справах ветеранів України. URL : <https://mva.gov.ua/news/horvatiya-peredala-minveteraniv-svoyi-pravovi-napracyuvannya-shchodo-zahistu-veteraniv-cej-praktichnij-dosvid-bude> (дата звернення: 24.02.2025 р.).