



ТРУДОВЕ ПРАВО ТА ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

І. О. Гуменюк*

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ У ЗАКОНОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Базовою основою розвитку України є відданість загальнолюдським цінностям — правам і свободам людини. Особливе місце серед них займають соціальні права, зокрема право на соціальне забезпечення.

Перше юридичне оформлення прав людини в сфері соціального захисту було здійснено в рамках окремих держав. Акти ООН започаткували процес їх інтернаціоналізації, універсалізації. Питання соціального забезпечення стали об'єктом дослідження міжнародних організацій та їх органів. Результати діяльності цих суб'єктів отримали загальне визнання — їх акти відносять до норм міжнародного права. Значний розвиток і конкретизацію соціальні права отримали в європейських актах, серед яких: Європейська соціальна хартія (1961 р., переглянута 1996 р.), Кодекс соціального забезпечення (1964 р., переглянутий в 1990 р.), Європейська конвенція про соціальне страхування (1972 р.) та ін.

Стандарт (від англійського *standart*), у широкому розумінні слова — взірець, еталон, модель. Європейські стандарти в сфері соціального захисту належать до групи міжнародних соціальних стандартів — результату міжнародно-правового регулювання соціальної сфери, формальним вираженням якого є норми, закріплені в міжнародно-правових актах. Зміст цих стандартів являє собою концентроване вираження досвіду багатьох європейських країн, відбір найбільш цінних і універсально значимих норм та принципів¹ національних систем соціального забезпечення.

У рамках адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вагомим значення набуває питання дотримання міжнародних стандартів, зокрема європейських у сфері соціального захисту².

© Гуменюк І. О., 2007

* старший консультант Інституту законодавства Верховної Ради України (м. Київ), кандидат юридичних наук

¹ Киселев І. Я. Сравнительное и международное трудовое право: Учебник для вузов. — М.: Дело. — 728 с.

² Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.08.1999р. // ОВУ. — 1990. — № 33. — Ст. 1735.



Європейська соціальна хартія (1996 р.), яку Україна підписала, є модульним законом про соціальне забезпечення. Держави-члени Ради Європи погодились гарантувати своєму населенню визначені в цьому документі соціальні права з метою підвищення життєвого рівня та соціального добробуту свого населення³. Приєднання до вказаного акту передбачає визнання державою для себе обов'язковими шести із дев'яти статей, які закріплюють основні соціальні та економічні права. Таким чином, наше законодавство має бути приведено у відповідність до положень Хартії, які Україна визначила для себе обов'язковими. Щодо інших норм, то вони являються стандартами, які доцільно використовувати у законотворчій діяльності.

Враховання основних соціальних стандартів стає головною вимогою у процесі удосконалення та прийняття нового законодавства. Окрему увагу в групі соціальних прав, передбачених Європейською соціальною хартією, потребують права в сфері соціального захисту: на охорону здоров'я (ст. 11); на соціальне забезпечення (ст. 12); на соціальну та медичну допомогу (ст. 13); на користування послугами соціальних служб (ст. 14); на захист від убогості та соціального відчуження (ст. 30) та ін⁴. Серед них є три статті, які входять до кола обов'язкових дев'яти статей для ратифікації. На жаль, до шести із дев'яти статей, обов'язкових для виконання, Україна не включила ті, що передбачають основні права в сфері соціального захисту, а саме: право на соціальне забезпечення й право соціальну та медичну допомогу.

Разом із тим, на увагу заслуговує той факт, що більшість норм трудового законодавства України відповідає положенням Хартії, що дозволило її ратифікувати. Норми законодавства про соціальний захист, особливо в частині рівня гарантій, порівняно із європейськими, свідчили про не готовність України визнати їх обов'язковість. Такий стан негативно впливає на розвиток всієї системи соціального захисту та стає основною проблемою зазначеної галузі законодавства. Окремі принципи та права в сфері соціального забезпечення, що передбачені в європейських актах, взагалі не знайшли своє відображення в сучасних вітчизняних законах. Серед них право на збереження і поновлення прав у сфері соціального забезпечення.

З'ясування причин, що стали на перешкоді у визнанні Україною обов'язковими для виконання положень базової ст. 12 Європейської соціальної хартії, дозволять визначити напрямки розвитку законодавства й засобів приведення його у відповідність до європейських стандартів.

Право на соціальне забезпечення, закріплене в ст. 12 Хартії, передбачає:

- створення і підтримку функціональності системи соціального забезпечення;
- її підтримку на задовільному рівні, який принаймні відповідає тому, що необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення;
- поступове удосконалення системи соціального забезпечення;
- рівність прав громадян інших договірних сторін у праві соціального забезпечення.

Незважаючи на загальний характер цієї статті вона охоплює і гарантує ефективне здійснення права на соціальне забезпечення; передбачає право кожної людини, як члена суспільства, на соціальне забезпечення і на здійснення заходів, необхідних для підтримання її гідності та вільного розвитку.

Створення і підтримка функціональності системи соціального забезпечення. Процес формування системи соціального захисту в Україні свідчить про те, що до її складу поряд із соціальним страхуванням і державною соціальною

³ Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 43. — Ст. 418.

⁴ Європейська соціальна хартія (переглянута 1996 р.), ратифікована Законом України від 14.08.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 43. — Ст. 418.



допомогою включаються інші організаційно-правові форми: особливе або спеціальне соціальне забезпечення. Крім того, моніторинг вітчизняного законодавства в сфері соціального захисту підтверджує існування розгалуженої системи соціальних виплат. Все це свідчить про те, що особливістю системи соціального захисту України виступає *різноманітність видів допомог та соціальних послуг*, які надаються в разі настання соціального ризику. З точки зору соціальної держави такий підхід до організації системи соціального захисту є позитивним. Разом із тим є непоодинокі випадки, коли виплати, що є основними видами соціального забезпечення, мають низький розмір. У 2007 р. соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам складає: 1 група — 181,5 грн.; 2 група — 145,2 грн.; 3 група — 108,9 грн. Інвалідам з дитинства, що не мають права на надбавку за доглядом, розмір допомоги складає 266 грн.⁵ Передбачене в березні-квітні поточного року збільшення розмірів окремих соціальних виплат шляхом внесення змін до Державного бюджету не вирішує проблеми. Рівень окремих соціальних виплат, незважаючи на їх “додатковий” характер, є вкрай низьким. Надбавки до трудових пенсій: непрацюючих пенсіонерів, які утримують непрацездатних членів сім’ї, — 19,91 грн., громадян, що безпідставно були репресовані та потім реабілітовані, — 9,96 грн., членам сімей громадян, що були в примусовому порядку виселені з місць проживання, — 4,98 грн.⁶

Низький розмір соціальних виплат, які передбачені законодавством про соціальний захист, дає підстави для серйозних сумнівів щодо **можливості вважати таку систему системою соціального захисту**.

Вимоги до держави, що містяться у ст. 12 Європейської соціальної хартії, вказують на те, що недостатньо заходів, направлених на створення системи соціального захисту. Ця система має бути *функціональною*. На нашу думку, до ознак функціональності слід віднести:

1) охоплення основних соціальних ризиків (повна, часткова або тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, старість, безробіття, народження та ін.) системою соціального захисту;

2) види соціального забезпечення мають виконувати своє функціональне призначення, яке залежить від організаційно-правової форми соціального захисту;

3) реальне застосування у всіх сферах соціального захисту принципу соціального партнерства та в максимально можливому обсязі принципу особистої відповідальності особи за своє майбутнє соціальне забезпечення;

4) стимулювання розвитку та забезпечення відповідним правовим регулюванням недержавного соціального забезпечення шляхом запровадження його обов’язкових та добровільних форм;

5) зміни, що вносяться до законодавства, повинні гарантувати функціональність системи соціального захисту.

Остання ознака має бути **основним принципом** реформування системи соціального захисту. Домінування принципу адресності, який, безперечно, є одним із головних, особливо для державної соціальної допомоги, має узгоджуватись із принципом збереження функціональності системи соціального захисту під час внесення в неї змін. Головним недоліком вітчизняної реформи соціального захисту населення є слабка обґрунтованість або непослідовність змін у законодавстві (умови надання пільг і допомог, розміри соціальних виплат, їх тривалість та ін.), як необхідної умови для збереження функціональності системи соціального

⁵ С нинешнього года детям-инвалидам и инвалидам с детства не будут доплачивать разницу между пенсией и государственной социальной помощью // Факты. — 2007. — 1 февраля.

⁶ В январе минимальная пенсия увеличилась ... // Факты. — 2007. — 13 января.



забезпечення. Соціальна реформа отримала тенденцію зведення всієї системи соціального захисту до мінімальних допомог з одночасним існуванням підсистеми підвищеного соціального забезпечення окремих категорій суб'єктів.

Наступною вимогою до держави, що містить ст. 12 Хартії, є *підтримка системи соціального захисту на задовільному рівні, який, принаймні, відповідає тому, що необхідний для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення*. Автори Хартії усвідомлювали, що питання про гарантування рівня соціального забезпечення можливе за умови економічного розвитку. Тому і на підставі висновків Комітету експертів із соціального забезпечення вважається, що система соціального захисту існує, якщо вона передбачає виплату допомог в більшості й не обов'язково у всіх напрямках, охоплених Європейським кодексом соціального забезпечення⁷. Зауважимо, що основний нормативний матеріал Європейського кодексу соціального забезпечення стосується економічно активного населення, а найкращою формою соціального захисту такої групи є соціальне страхування.

З огляду на зазначене, вважаємо необхідним у процесі вдосконалення системи соціального захисту здійснити першочергові заходи щодо приведення у відповідність до європейських стандартів двох основних організаційно-правових форм соціального захисту: соціального страхування та державної соціальної допомоги з метою встановлення чіткої різниці щодо порядку виникнення права на соціальне забезпечення за вказаними формами, тривалість виплат та їх функціональне призначення. Остання риса є головною, бо визначає основні принципи правового регулювання соціального страхування та державної соціальної допомоги. Таке розмежування дозволить: по-перше, гарантувати рівень соціальних виплат, які є основними джерелами для існування, на рівні державного соціального стандарту; по-друге, поступово наблизити їх розміри до тих, що передбачені Європейським кодексом соціального забезпечення.

У зв'язку з цим окрему увагу викликає такий соціальний стандарт, як прожитковий мінімум. Згідно чинного законодавства його розміри встановлюються законами про бюджет на певний рік. Разом із тим для застрахованих осіб він має розраховуватися за правилами, що визначені в Законі України "Про прожитковий мінімум"⁸ — цей показник збільшується порівняно із загальновстановленим на суму страхових внесків. Положення ч. 5 ст. 1 вказаного закону призупинені, що порушує основний принцип розмежування рівнів забезпечення за різними організаційно-правовими формами, тобто не дозволяє соціальним виплатам за різними організаційно-правовими формами виконувати своє функціональне (цільове) призначення. Для соціального страхування — компенсувати втрату заробітку (трудового доходу), для державної соціальної допомоги — полегшення скрути, недопущення злиденності.

Питання про визначення розміру прожиткового мінімуму є найактуальнішим, бо має забезпечувати достатній життєвий рівень. На відміну від інших міжнародних актів, Європейська соціальна хартія право на достатній життєвий рівень окремо не визначає, але його елементи складають зміст права на соціальне забезпечення, права на соціальну та медичну допомогу, а також окремо сформульованого права на соціальний захист від убогості та соціального відчуження (ст. 30 Європейської соціальної хартії).

Кожна людина має право на такий життєвий рівень: їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для

⁷ *Леня Семюел*. Основні соціальні права. Практика застосування Європейської соціальної хартії. — К.: Фенікс, 2005. — С. 169.

⁸ Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 38. — Ст. 348.



підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї⁹. Це право стало базовим для прийняття окремих законів: “Про державні соціальні гарантії та соціальні стандарти”¹⁰, “Про прожитковий мінімум”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”¹¹, “Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам”¹². Воно вплинуло на формулювання основного принципу соціального захисту — гарантування рівня забезпечення, що є основним джерелом існування, не нижче за встановлений прожитковий мінімум.

Аналіз змісту Закону України “Про державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти” дозволяє виявити недоліки законодавчого регулювання механізму реалізації прав у сфері соціального захисту, серед яких — невизначеність механізму соціального партнерства під час встановлення соціальних стандартів і гарантій. Як базовий принцип всієї системи соціального захисту та необхідна ознака функціональності системи соціального захисту, він дозволив би свідчити про обґрунтованість розмірів соціальних нормативів, на базі яких визначаються рівні основних соціальних гарантій. Не підлягає сумніву той факт, що встановлені щорічними законами про державний бюджет розміри прожиткового мінімуму — необ'єктивні. Прожитковий мінімум — це вартісна величина споживчої корзини. Якісні та кількісні характеристики поповнення споживчої корзини свідчать про низькі їх показники, що впливає на демографічну ситуацію в країні: високий рівень захворювання, і як наслідок — ріст смертності працездатного населення¹³.

Інший суттєвий недолік зазначеного закону, який притаманний всьому законодавству про соціальний захист, — це проблема юридичної відповідальності за його порушення. Універсальним стало положення, що має місце майже у всіх нормативно-правових актах зазначеної галузі: “особи, винні у порушенні законодавства про соціальний захист, несуть відповідальність у порядку, передбаченому законодавством”. Визначити таке положення, як відсылку норму, не видається можливим, бо в законах не з'ясовується, яку саме відповідальність несуть винні особи: цивільну, адміністративну або кримінальну. В такий спосіб законодавче закріплення юридичних гарантій соціальних прав тягне відповідні наслідки — низьку ефективність захисту зазначених прав, в тому числі і в суді.

Таким чином, заходи щодо адаптування законодавства України до Європейського кодексу соціального забезпечення передбачають масштабні зміни у механізмі реалізації соціальних прав осіб. Головним завданням законодавства України про соціальний захист стає **гарантованість рівня соціального забезпечення та поступове наближення його до розмірів, передбачених Європейським кодексом соціального забезпечення.**

Шляхи забезпечення належного рівня соціального захисту повинні дієво захищати всіх членів суспільства в разі настання соціальних ризиків. Підходи, які властиві сучасній реформі соціального захисту, мають бути змінені: від “декларативних” до “реальних”. Зниження рівня прожиткового мінімуму шляхом встановлення його величини значно нижчої за обґрунтовану, — є засобом “формальної” боротьби з бідністю.

⁹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁰ Про державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти: Закон України від 05.10.2000 р. // ВВР. — 2000. — № 48. — Ст. 409.

¹¹ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р. // ВВР. — 2000. — № 35. — Ст. 290.

¹² Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18.05.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 33-34. — Ст. 404.

¹³ Фогель Р. У. Экономический рост, демография и физиология... // Мировая экономическая мысль. В 5-ти томах. — М.: Мысль, 2004. — Т. 5. — С. 724-763.



Наступною вимогою, передбаченою ст. 12 Хартії, є *поступове удосконалення системи соціального захисту*. Цей процес в Україні відбувається одночасно з процесом побудови такої системи. Про таку тенденцію свідчить розвиток законодавства. Здебільшого він має направленість розширення кола застрахованих осіб і суб'єктів, що мають право на особливий соціальний захист, або змін умов щодо виникнення права на певний вид соціального забезпечення.

З метою недопущення прийняття актів, які суперечать нормам і стандартам Європейського Союзу, Національна Рада соціального партнерства серед основних завдань передбачає запровадження моніторингу відповідності проектів законів та інших нормативно-правових актів у галузі соціального забезпечення положенням європейського законодавства¹⁴.

На жаль, послаблені темпи пенсійної реформи, яка є найголовнішою в сфері соціального захисту. Основними недоліками сучасної пенсійної системи слід вважати затягування запровадження її другого рівня та слабкий розвиток недержавного пенсійного забезпечення. Саме ці два рівні в змозі вирішити проблему достойного пенсійного забезпечення, професійного пенсійного страхування та спрощення пенсійного законодавства в частині існування "спеціальних" пенсійних програм. Основні чинники гальмування функціонування трирівневої пенсійної системи — високі розміри страхових внесків у солідарну пенсійну систему, низький рівень податкових пільг та відсутність зваженої фінансової політики щодо пенсійних коштів. Їх подолання — головна задача, в разі невирішення якої, розміри страхових внесків у солідарну систему виростуть у декілька разів при збереженні низького рівня пенсійного забезпечення, бо через 10-15 років на 1 пенсіонера буде приходиться 1 працюючий¹⁵.

Останнім пунктом ст. 12 Європейської соціальної хартії передбачено *рівність прав громадян інших довірливих сторін у праві соціального забезпечення*.

Право на соціальне забезпечення взагалі базується на принципі рівності. Як один із основних міжнародних стандартів в сфері соціального забезпечення, принцип рівності породжує неприпустимість будь-якої прямої чи непрямой дискримінації. Іншим аспектом додержання принципу рівності є однаковість прав громадян країни, іноземців та осіб без громадянства в сфері соціального захисту. Його дотримання вважається основним критерієм соціальної держави, її цивілізованості. Більше того, проблеми гарантування соціальних прав, зокрема тих, що передбачають попередні зобов'язання, для більшості країн вирішується шляхом участі у системах збереження прав.

Принцип збереження прав, що набуваються, та вже набутих прав, передбачає створення такої системи підсумовування стажу страхування, трудового стажу або періодів проживання для набуття, збереження або відновлення прав та визначення розміру допомоги. Вказаний принцип не знайшов закріплення в нашому базовому законі — Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Застосування зазначеного принципу відбувається в рамках міждержавних угод, які передбачають механізми реалізації права на соціальне забезпечення. **Вважаємо за доцільне закріплення цього принципу в законодавстві України із зазначенням обов'язковості врахування в міжнародних угодах з питань соціального захисту.**

Підсумовуючи вищевикладене і зважаючи на необхідність дотримання європейських стандартів у сфері соціального захисту у законотворчій діяльності України, вважаємо можливим зробити наступні висновки:

¹⁴ Щодо можливостей приєднання України до Європейського кодексу соціального забезпечення: рішення Національної Ради соціального партнерства від 19.09.2003 р.

¹⁵ Сухорукова Е. Пенсионные накопления должны инвестироваться и приносить доход // Человек и труд. — 2005. — № 2. — С. 30-34.



1. Використання в законотворчій діяльності модельних законів, розроблених міжнародними організаціями, є необхідним заходом у процесі формування нового законодавства про соціальний захист. Європейська соціальна хартія визначає основну мету вдосконалення системи соціального захисту — підтримання її на рівні, необхідному для ратифікації Європейського кодексу соціального забезпечення, забезпечення функціональності системи загальнообов'язкового державного соціального страхування та розповсюдження недержавного соціального страхування як добровільного, так і обов'язкового. Розвиток законодавства в такому напрямку є перспективним. Існування одного закону “Про недержавне пенсійне страхування” є недостатнім і таким, що обмежує сферу застосування соціального страхування як провідної організаційно-правової форми соціального захисту.

2. Порядок визначення розміру видів соціального забезпечення, тривалість виплат за різними організаційно-правовими формами не виконують своїх основних функцій: забезпечення достатнього рівня життя та компенсації втраченого заробітку (трудового доходу, джерела існування) — для соціального страхування; розв'язання проблем нестатків, полегшення скрути й створення передумов для поліпшення рівня життя — для державної соціальної допомоги.

3. Врахування різноманітності соціальних виплат, що іноді призводить до дублювання прав або виникненню права на додатковий соціальний захист через невиконання певним видом соціального забезпечення своїх функцій, спонукає до введення обмежень у законодавстві. Їх обґрунтованість має місце тоді, коли вони дають очікуваний ефект — гарантування функціональності всієї системи соціального захисту.

