

*Зіноватна І. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри трудового права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню міжнародних соціальних стандартів, їх правовій характеристиці, а також аналізу напрямів їх впливу на джерела права соціального забезпечення. Детально досліджені гарантії, що передбачені Конвенцією МОП про мінімальні норми соціального забезпечення від 28.06.1952 року № 102 і виявлені норми чинного законодавства, що суперечать міжнародним соціальним стандартам. Підкреслена необхідність урахування цих стандартів і створення конкретних правових механізмів, які дозволять реалізувати міжнародні норми і принципи.

Ключові слова: міжнародні соціальні стандарти, соціальне забезпечення, соціальні гарантії, допомога, пенсія.

Постановка проблеми. Соціальні стандарти в національному законодавстві України та в міжнародних нормативно-правових актах не втрачають своєї актуальності, адже проголошення держави соціальною передбачає створення для кожної особи здорових і гідних умов життя. [1, с. 243]. Головним питанням внутрішньої політики розвинутих країн світу є вирішення соціальних проблем та підвищення добробуту населення. Гуманістичний зміст розвитку Української держави передбачає утвердження в національній правовій системі таких установчих засад, як принцип верховенства права і принцип соціальної справедливості. Відповідний процес передбачає докорінне реформування правової системи України на підставі принципів і стандартів, що утвердилися на загальноєвропейському рівні на засадах сучасного демократичного міжнародного права в результаті діяльності європейських регіональних міжнародних організацій [2, с. 132]. З ратифікацією 16 березня 2016 року Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення від 28.06.1952 року № 102 (далі по тексту – Конвенція № 102) наша країна взяла на себе високі зобов'язання щодо дотримання міжнародних соціальних стандартів в таких розділах Конвенції: медичне обслуговування, допомога у зв'язку з хворобою, допомога по безробіттю, допомога по старості, допомога у випадку трудового каліцтва або професійного захворювання, родинна допомога, допомога у зв'язку з вагітністю і пологами, допомога по інвалідності та допомога у зв'язку з втратою годувальника. Відповідно до Листа МЗС України від 20.04.2017 року № 72/14-612/1-933 Конвенція Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 набрала чинності для України 6 червня 2017 року.

Метою статті є дослідження соціальних стандартів, встановлених у міжнародних нормативно-правових актах та надання пропозицій щодо механізму національної імплементації міжнародних соціальних стандартів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правові проблеми адаптації міжнародних соціальних стандартів в національному законодавстві прямо чи опосередковано були

висвітлені у наукових працях В.М. Андрієва, Н.Б. Болотіної, В.В. Жернакова, Є.В. Краснова, О.В. Москаленко, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, Н.М. Хуторян, Б.І. Сташківа, Н.М. Швець, М.М. Шумила, А.М. Юшко, О.М. Ярошенка та багатьох інших. Не применшуючи значення ґрунтовних досліджень в цій сфері, окремі питання міжнародних соціальних стандартів потребують окремого вивчення та нового переосмислення за сучасних економічних умов.

З метою визначення поняття та змісту міжнародних соціальних стандартів, їх ознак, необхідно звернутися до з'ясування етимологічного значення поняття «стандарт». Термін «стандарт» досить часто використовується як у повсякденному житті, так і в наукових працях, і означає взірць, еталон, який береться за первісний для зіставлення з ним інших подібних об'єктів. З метою забезпечення однозначності та стабільності юридичної термінології при розробці нових понять необхідно враховувати наявну юридичну термінологію, котра закріплена в чинних нормативних актах з тих або інших подібних питань, тобто юридичні акти, які приймаються, повинні термінологічно узгоджуватися між собою. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» під державними соціальними стандартами розуміють встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантії. Таким чином, стандарт – це встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами норми і нормативи або їх комплекс, які є орієнтиром для зіставлення з ними інших подібних об'єктів та їх розвитку, на базі яких визначаються рівні прав та обов'язків відповідно до сфери регулювання даних нормативних актів.

У науці права соціального забезпечення не має єдиного підходу у розумінні терміну «міжнародний соціальний стандарт». Так, на думку А.М. Юшко та Н.М. Швець, міжнародні соціальні стандарти є комплексом норм, що закріплені в міжнародно-правових актах та визначають гідні умови життєдіяльності людей, забезпечують розвиток особи та соціальну захищеність. Ці стандарти мають бути сприйняті законодавством кожної держави шляхом підписання та ратифікації міжнародних договорів, а надалі повинні бути розвинені та пристосовані до наявних у цій країні умов [3, с. 20].

Схожу позицію висловлює С.І. Запара, яка зазначає, що міжнародний соціальний стандарт – це впорядкована система універсальних міжнародних норм та принципів, розроблених на підставі взаємних угод між державами щодо питань, пов'язаних із створенням економічного, політичного, соціального, культурного і правового середовища, яке б дозволило людям досягти соціального розвитку.

Водночас Б.І. Сташків вказує, що міжнародні стандарти у сфері соціального забезпечення – це передбачені міжнародними актами параметри надання особам окремих видів соціального забезпечення, що мають для держави рекомендаційний або обов'язковий характер і реалізуються через національне законодавство. Стандарти передбачають мінімальні соціальні норми та нормативи, тобто обсяг конкретного виду матеріального забезпечення не може бути нижчим за обсяг, який зафіксований міжнародним актом [4, с. 65–66].

М.М. Шумило, надаючи власне визначення міжнародних соціальних стандартів, позначає його як соціальний мінімум, що встановлений міжнародними нормативно-правовими актами та є обов'язковим для країн-підписантів, наявність якого надає можливість непрацездатним особам реалізувати свої права та свободи у повному обсязі на рівні з працездатними [1, с. 243–244].

Слід погодитися з думкою Б.І. Сташківа та М.М. Шумила про те, що міжнародні соціальні стандарти це якісні та кількісні показники, нормативи або параметри, що сприяють їх закріпленню та гарантуванню, а не норма права, що є лише формою, яка закріплює міжнародні соціальні стандарти.

Цілком доречно В.Л. Костюк акцентує увагу на тому, що європейські соціальні стандарти є основоположним та фундаментальним видом міжнародних соціальних стандартів, які формуються під впливом нормотворчих повноважень уповноважених інституцій [5, с. 69].

Як слушно зазначає М.М. Шумило, одним із способів впровадження міжнародних соціальних стандартів є гармонізація національного законодавства з міжнародними нормативно-правовими актами. Вона проводиться кількома шляхами: пряме застосування після ратифікації; включення в текст законів; імплементація положень ратифікованих чи не ратифікованих актів за допомогою національного законодавства [1, с. 244].

Найважливішими для соціальних стандартів джерелами міжнародного права є: 1) Загальна декларація прав людини 1948 р.; 2) Міжнародний пакт про соціальні, економічні та культурні права 1966 р.; 3) Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 р.; 4) конвенції МОП. На цей час найактуальнішим є дослідження саме положень Конвенції № 102, адже її ратифікація висунула нагальну проблему забезпечення безпосереднього застосування її положень державними органами та судами.

Розділ II Конвенції № 102 передбачає надання медичної допомоги захищеним особам, коли їхній стан потребує медичного обслуговування профілактичного або лікувального характеру. Охоплювані ризики включають будь-який хворобливий стан, незалежно від його причини, а також вагітність, пологи та їх наслідки. Допомога охоплює щонайменше: а) у випадку хворобливого стану: 1) обслуговування лікарем загальної практики, включаючи візити додому; 2) обслуговування спеціалізованим лікарем стаціонарних або амбулаторних хворих у лікарнях та таке саме обслуговування, яке може надаватися поза лікарнями; 3) надання основних фармацевтичних засобів, які приписав лікар або інший кваліфікований практик; 4) госпіталізацію в разі необхідності. У випадку вагітності й пологів та їх наслідків допомога охоплює: 1) обслуговування до, під час та після пологів, що надається або лікарем, або кваліфікованою акушеркою, та 2) госпіталізацію в разі необхідності.

Відповідно до ст. 351 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» первинна медична допо-

мога – це медична допомога, що передбачає надання консультації, проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруєнь, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів, здійснення профілактичних заходів; направлення відповідно до медичних показань пацієнта, який не потребує екстреної медичної допомоги, для надання йому вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; надання невідкладної медичної допомоги у разі розладу фізичного чи психічного здоров'я пацієнта, який не потребує екстреної, вторинної (спеціалізованої) або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги. У статті 352 зазначеного нормативно-правового акту надається визначення вторинної медичної допомоги, що передбачає медичну допомогу, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах лікарями відповідної спеціалізації (крім лікарів загальної практики – сімейних лікарів) у плановому порядку або в екстрених випадках і передбачає надання консультації, проведення діагностики, лікування, реабілітації та профілактики хвороб, травм, отруєнь, патологічних і фізіологічних (під час вагітності та пологів) станів; направлення пацієнта відповідно до медичних показань для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги з іншої спеціалізації або третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги. Чинним законодавством також передбачено, що первинна та вторинна медичні допомоги надаються безоплатно, що відповідає вимогам Конвенції № 102.

Розділ III Конвенції № 102 передбачає надання допомоги у зв'язку з хворобою. Охоплюваний соціальний ризик включає спричинену хворобливим станом непрацездатність, яка зумовлює призупинення заробітку. Стаття 18 Конвенції № 102 передбачає, що вказана допомога надається протягом усієї тривалості охоплюваного ризику за винятком того, що вона може бути обмежена 26 тижнями для кожного випадку захворювання і не виплачується за перші три дні призупинення заробітку.

Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про загальнообов'язкове соціальне страхування», оплата перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, здійснюється за рахунок коштів роботодавця. Таким чином, зазначене положення чинного законодавства суперечить Конвенції № 102, оскільки допомога по тимчасовій непрацездатності повинна сплачуватися за рахунок Фонду соціального страхування України, починаючи з четвертого дня хвороби, а не з шостого. Водночас вказаним нормативно-правовим актом передбачено, що допомога надається за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності, за виключенням сезонних і тимчасових працівників. Слід лише зауважити, що відповідно до Інструкції про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян, затвердженої Наказом МОЗ України від 13.11.2001 р. № 455, листок непрацездатності, що є підставою для виплати допомоги, надається на строк до чотирьох місяців, що, безумовно, є меншим, ніж 26 тижнів.

Розділ IV Конвенції № 102 передбачає надання допомоги по безробіттю. Охоплюваний соціальний ризик включає призупинення заробітку, як це визначається національним законодавством, спричинене неможливістю для захищеної особи, яка здатна і готова працювати, отримати роботу, що їй підходить. Стаття 24 встановлює, що допомога може не виплачуватися за період очікування протягом перших 7 днів у кожному

випадку призупинення заробітку. При цьому, відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», допомога по безробіттю виплачується з 8 дня після реєстрації застрахованої особи в установленому порядку в державній службі зайнятості.

Заслугує на увагу конкретизація у Конвенції МОП № 102 розмірів допомог, що виплачуються за рахунок соціального страхування, наприклад, у разі хвороби або на випадок безробіття (отримувач – чоловік з дружиною та двома дітьми) – 45% середньомісячної заробітної плати, у разі непрацездатності внаслідок трудового каліцтва і професійного захворювання та інвалідності – 50%, у зв'язку з вагітністю та пологами (отримувач – жінка) – 45%. При цьому ст. 67 Конвенції МОП № 102 передбачає, що загальна сума допомоги повинна бути достатньою для утримання родини бенефіціарія у здорових і гідних умовах життя. Вказані положення Конвенції вважаються виконаними, якщо загальна сума допомоги, що виплачується за відповідним розділом, перевищує щонайменше на 30 відсотків загальну суму допомоги.

З метою дотримання вищезазначеного соціального стандарту, на наш погляд, доцільним є запровадження механізму розрахунку допомог (пенсій) залежно від заробітку за весь період страхування, що забезпечує найбільш об'єктивну оцінку трудового вкладу застрахованої особи. Як відомо, більшість розвинених держав застосовують саме такий метод. Відповідно до п. 7 Порядку обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001 р. № 1266 розрахунковим періодом, за який обчислюється середня заробітна плата (дохід, грошове забезпечення), є 12 календарних місяців, що передують місяцю настання страхового випадку. Однак відповідно до вказаних умов кожен може штучно збільшити розмір допомоги, активно пропрацювавши лише протягом останнього року. Такий механізм, на нашу думку, не відтворює справжнього страхового внеску особи та не забезпечує дотримання принципу соціальної справедливості.

Враховуючи вищевикладене, слід зауважити, що сьогодні національне законодавство не відповідає вимогам, передбаченим Конвенцією № 102 у сфері соціального забезпечення. Головною проблемою міжнародних соціальних стандартів є те, що навіть за умови їх ратифікації чи імплементації немає гарантії їх дотримання, тобто відсутній досконалий механізм моніторингу та відповідальності держав за недотримання положень міжнародних актів [1, с. 247]. Таким чином, розвиток соціальної сфери та права соціального забезпечення (його окремих інститутів) в межах світових масштабів залежить не тільки від впливу ратифікованих міжнародних договорів, але й від створення конкретних правових механізмів, які дозволять реалізувати міжнародні норми і принципи [6, с. 66].

Висновки. Прихильність України до європейського вибору й відданість загальнолюдським цінностям можуть бути реалізовані лише на підставі послідовного формування демократичних засад суспільного розвитку, утвердження прав та свобод

людини і громадянина, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства. Отже, чинне законодавство потребує подальшого вдосконалення з урахуванням міжнародних соціальних стандартів з метою забезпечення дієвості й ефективності права на соціальне забезпечення та створення такої системи соціального захисту, яка могла б швидко і якісно підняти рівень життя соціально незахищених верств населення і водночас не гальмувати розвиток економіки.

Література:

1. Шумило М.М. Міжнародні стандарти у сфері соціального захисту. Університетські наукові записки. 2012. № 3 (43). С. 243–249.
2. Москаленко О.В. Проблеми реалізації прав у сфері праці та соціального забезпечення. Право та інновації. 2014. № 4 (8). С. 132–141.
3. Юшко А.М., Швець Н.М. Міжнародні соціальні стандарти: навч. посіб. Харків: НУ«ЮОУ ім. Ярослава Мудрого» 2013. 121 с.
4. Сташків Б.І. Гарантії права на соціальне забезпечення: навчальне видання. Чернівці: ЧДПСТіП. 2011. 100 с.
5. Костюк В.Л. Європейські соціальні стандарти в контексті сучасної моделі джерел права соціального забезпечення: науково-теоретичний аспект. Наукові записки НаУКМА. 2018. Том 1. С. 68–73.
6. Москаленко О.В. Міжнародні стандарти у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. Збірник наукових праць ХНПУ ім. Г.С. Сковороди. 2012. Вип. 18. С. 61–67.

Зиноватная И. В. Международные стандарты в сфере социального обеспечения

Аннотация. Статья посвящена исследованию международных социальных стандартов, их правовой характеристике, а также анализу направлений их влияния на источники права социального обеспечения. Подробно исследованы гарантии, предусмотренные Конвенцией МОТ о минимальных нормах социального обеспечения от 28.06.1952 года № 102, и выявлены нормы действующего законодательства, которые противоречат международным социальным стандартам. Подчеркнута необходимость учета этих стандартов и создания конкретных механизмов, которые позволят реализовать международные нормы и принципы.

Ключевые слова: международные социальные стандарты, социальное обеспечение, социальные гарантии, пособие, пенсия.

Zinovatna I. International standards in the field of social security

Summary. The article is devoted to the study of international social standards, their legal characteristics and their impact on sources of social security law. Detailed safeguards under the Social Security (Minimum Standards) Convention ILO 1952 (No. 102) were examined and the norms of the current legislation were found to be in conflict with international social standards. The necessity of taking into account these standards and creating specific legal mechanisms that will allow implementation of international norms and principles will be emphasized.

Key words: international social standards, social security, social guarantees, benefits, pensions.