

К. Гнатенко,

кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст відділу організаційного забезпечення
та контролю у сфері нотаріату управління з питань нотаріату
Головного територіального управління юстиції у Харківській області

ДО ПИТАННЯ ВСЕЗАГАЛЬНОСТІ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

В умовах поширення конкурентного середовища ринкової економіки посилюється відповідальність держави за соціальне забезпечення її громадян. Державна соціальна політика має визначати систему соціального забезпечення та соціально-економічних прав, реалізація яких гарантує соціальну справедливість та соціальну гарантованість під час урахування економічних і фінансових можливостей конкретної держави.

За умов сучасної соціально-економічної ситуації актуалізується потреба у реформуванні інституту соціальної політики як регулятора розвитку соціальної сфери. Зокрема, доцільно акцентувати увагу на необхідності модернізації системи соціального захисту населення з метою забезпечення її адекватності та дієвості. Важливим аспектом є посилення активної спрямованості соціальної політики держави, яка повинна бути розрахована не лише на окремі категорії громадян, що безпосередньо потребують захисту, а й на потенційно можливий розвиток економіки, стимулювання трудових зусиль кожної працездатної особи в суспільстві. Соціальна політика потребує серйозної модернізації, насамперед у її функціональних виявах, які б мали більш чітко спрямовуватися на наближення соціального розвитку України до європейських стандартів в умовах очевидної необхідності посилення ефективності використання бюджетних інструментів, зокрема з метою запобігання розпрошеності державного

фінансування та його концентрації на виконанні найбільш значущих соціальних програм [1, с. 42].

Здійснення ефективної соціальної політики як однієї з найважливіших функцій будь-якої держави залежить від багатьох чинників і має ґрунтуватися на принципах системності, адресності, соціальної справедливості, ефективності, всезагальності, фінансової обґрунтованості рішень, що ухвалюються, тощо.

Мета статті – проаналізувати один із ключових принципів права соціального забезпечення – всезагальність права на соціальний захист та його роль у розбудові моделі соціальної і правової держави.

Численні наукові роботи свідчать, що принципи права соціального забезпечення були й є об'єктом досліджень багатьох науковців, однак чіткого визначення переліку вказаних принципів сьогодні немає. Більше того, спостерігається тенденція до розширення переліку принципів вищевказаної галузі права у зв'язку з орієнтацією України на європейські моделі держав, де соціальні права людини і громадянина є пріоритетними. Дослідженням вищевказаного питання займалися такі вчені, як В.С. Андреев, Н.Б. Болотіна, Т.З. Герасимів, Г.С. Гончарова, О.В. Москаденко, С.М. Прилипко, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, І. Хомич, Л.П. Шумна, О.М. Ярошенко та ін.

Соціальна політика у вузькому розумінні реалізується як соціальний захист усього населення і передусім працездатного



датного та економічно активного, тому що саме ця частина населення несе на собі економічне навантаження, тобто утримання всього суспільства. Для останнього захист відбувається через надання свобод для реалізації права на працю та гідну винагороду. Соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів щодо забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. Кінцевою його метою є надання кожному членові суспільства незалежно від соціального походження, національної чи расової належності, можливостей вільно розвиватися реалізувати свої здібності, а також запобігання соціальній напруженості, що виникає у зв'язку з майновою, расовою, культурною, соціальною нерівністю та виявляється у страйках, актах громадянської непокори, сутичках між окремими групами населення.

В Україні соціальний захист здійснюється в таких організаційно-правових формах: державне соціальне страхування робітників і службовців, прирівняних до них осіб та їхніх сімей; соціальне страхування; додаткові форми соціального страхування за рахунок коштів окремих підприємств, фондів, творчих спілок. Найважливішим видом соціального захисту є пенсії (за віком, через інвалідність, за вислугу років, у разі втрати годувальника) і допомоги (через тимчасову непрацездатність, за вагітністю і пологами, на дітей малозабезпечених сімей, багатодітних та одиноких матерів, на оплату проїзду в санаторії тощо).

Існуюча вітчизняна система соціального захисту характеризується низкою суттєвих недоліків, серед яких доцільно вказати на неохопленість соціальним забезпеченням усього населення країни, недосконалість системи державної соціальної допомоги, несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів, низьку адресність під час надання соціальної підтримки та орієнтацію на екстенсивне охоплення нею населення, нерозвиненість системи

соціального страхування, неефективність фінансового забезпечення заходів державного соціального захисту тощо.

Невід'ємними складниками процесів просування України на шляху до ЄС та розбудови соціально орієнтованої економіки є впровадження науково обґрунтованої соціальної політики, створення ефективної системи соціального захисту, поширення її на все населення країни, що потребує соціальної допомоги, як утілення принципу всезагальності (універсальності) системи соціального захисту. Водночас вітчизняна наука права соціального забезпечення недостатньо приділяє уваги громадянству як умові призначення державної соціальної допомоги, тоді як міжнародні стандарти соціального захисту закріпили право кожного на достатній життєвий рівень, тим самим гарантуючи надання соціальної допомоги не лише громадянам власної держави, а й іноземцям. Так, ст. 25 Загальної декларації прав людини [2] закріплює за кожною людиною право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, які є необхідними для підтримання здоров'я й добробуту людини та її сім'ї, а також право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості та в інших випадках втрати засобів до існування з незалежних від неї обставин. Отже, соціальним стандартом, закріпленим декларацією, є всезагальність соціального захисту. Це означає, що будь-яка особа незалежно від її громадянства, проживання та інших критеріїв, що її характеризують, має право на соціальне забезпечення. Аналогічні стандарти передбачені й у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (ст. 11) [3], і в Європейській соціальній хартії (ст. 13) [4]. Тобто всезагальність соціального забезпечення є одним із міжнародних соціальних стандартів.

Своєю чергою, Міжнародна організація праці виклала свою стратегію вирішення проблеми розширення сфери



охоплення соціального забезпечення і подальшого розвитку та підтримання всеосяжних систем соціального забезпечення у Резолюції та Висновках, прийнятих Міжнародною конференцією праці на 100-й сесії у червні 2011 р. Відштовхуючись від висновку про те, що соціальне забезпечення є правом людини та соціальною і економічною необхідністю, Конференція зазначила, що заповнення прогалів в охопленні має найвищий пріоритет для справедливого економічного зростання, соціальної згуртованості та гідної праці для всіх жінок і чоловіків, і закликала до розширення сфери охоплення соціального забезпечення, застосувавши двовимірний підхід із метою побудови всеосяжних систем соціального забезпечення.

На своїй 101-й сесії у червні 2012 р. Конференція прийняла нову міжнародну норму в галузі соціального забезпечення – Рекомендацію № 202 щодо мінімальних рівнів соціального захисту (2012 р.), яка стала завершальним компонентом стратегії МОП щодо соціального забезпечення. Рекомендація доповнює існуючі норми МОП у галузі соціального забезпечення і містить «гнучкі, але змістовні настанови для держав-членів щодо встановлення мінімальних рівнів соціального захисту в рамках всеосяжних систем соціального забезпечення, адаптованих до національних умов і рівня розвитку».

Двовимірна стратегія МОП дає чіткі настанови щодо майбутнього розвитку соціального забезпечення у країнах усіх рівнів розвитку. Ефективні національні стратегії з розширення систем соціального забезпечення, відповідно до національних умов, мають бути спрямовані на досягнення всезагального охоплення населення шляхом забезпечення принаймні мінімальних рівнів гарантованого доходу та доступу до основних медичних послуг (горизонтальний вимір) і на поступове забезпечення більш високих рівнів захисту відповідно до актуальних норм МОП у галузі соціального забезпечення

(вертикальний вимір). Згідно з національними пріоритетами, з урахуванням наявних ресурсів та існуючих обставин такі двовимірні стратегії мають бути націлені на побудову та підтримання всеосяжних і адекватних систем соціального забезпечення [5].

Принципи, що їх держави-члени мають застосовувати під час розширення соціального забезпечення у горизонтальному та вертикальному вимірах, викладені у Рекомендації № 2028, де загальна й основна відповідальність держав виділена як усеосяжний принцип, на якому сформована решта принципів.

Перша група принципів задає орієнтири для структури системи соціального забезпечення та її складників, визначення прав на соціальне забезпечення і персональної сфери охоплення та створення правової бази. Захист повинен бути всезагальним, базуватися на соціальній солідарності і бути спрямованим на соціальну інтеграцію, зокрема осіб, зайнятих у неформальній економіці. Такий всезагальний захист можна забезпечувати поступово, зокрема шляхом визначення цілей та строків. Він повинен базуватися на таких засадах, як недопущення дискримінації, гендерна рівність і реагування на особливі потреби. Право на отримання допомоги повинно бути передбачено національним законодавством і супроводжуватися ефективними та доступними процедурами подання й розгляду скарг і апеляцій. Необхідно поважати права і гідність осіб, охоплених гарантіями соціального забезпечення. Допомоги повинні бути достатніми та прогнозованими.

Друга група принципів стосується функціонування, фінансування, управління, координації та моніторингу систем соціального забезпечення. Розробляючи та впроваджуючи мінімальні рівні соціального захисту та стратегії розширення соціального забезпечення, держави-члени повинні враховувати різноманітні методи та підходи, зокрема механізмів фінансування і систем ре-



лізації. Ці заходи повинні базуватися на солідарності в галузі фінансування та прагнути до забезпечення оптимального балансу між обов'язками та інтересами тих, хто фінансує системи соціального забезпечення, і тих, хто ними користується [5].

Що ж до вітчизняного законодавства із цього питання, то ст. 46 Конституції України [6] передбачено право громадян на соціальний захист, а саме право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Дослівне тлумачення цієї норми дає право стверджувати, що вказана норма гарантує право на соціальний захист, у тому числі й на державну допомогу, лише громадянам України.

Що ж до інших вітчизняних законодавчих актів у цій царині, то принцип всезагальності соціального захисту означає, що право на соціальний захист мають не лише громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці, працівники-мігранти. Так, в Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7] встановлено його як загальний принцип, за яким право на забезпечення за соціальним страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їхніх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Такий принцип також встановлено в законах, які регламентують надання державної соціальної допомоги сім'ям із дітьми (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну допомогу сім'ям із дітьми»). Тобто суб'єктами такого захисту є не лише громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці та ін.

На підставі вищевикладеного зрозуміло такі висновки.

1. Всезагальність права на соціальний захист, підтримуючи позиції інших науковців із досліджуваної проблематики [8, с. 152–153], розглянуто як проголошену міжнародною спільнотою й гарантовану державою можливість людини забезпечувати фізіологічні, соціальні та духовні потреби в обсязі, необхідному для достатнього рівня життя у разі настання соціального ризику, що поширюються рівною мірою на всіх і на кожного члена соціуму, включаючи громадян, іноземних громадян, апатридів, біженців, рівне право чоловіка й жінки та ін., без будь-якої дискримінації, включаючи можливість користуватися передбаченими правами.

2. Звернено увагу на неузгодженість вітчизняного законодавства з досліджуваного питання, що потребує внесення відповідних змін і доповнень. Адже соціальне забезпечення є правом людини, й усім людям незалежно від того, де вони живуть, має бути гарантований принаймні мінімальний рівень базового соціального захисту. Останній повинен бути всезагальним, базуватися на соціальній солідарності і бути спрямованим на соціальну інтеграцію.

3. Сформована в нашій країні система державного соціального забезпечення не відповідає сучасним соціально-економічним викликам, які постають перед нею в усе більших масштабах: демографічним тенденціям; структурним змінам в економіці та на ринку праці; характеру умов та організації оплати праці. Реалізація стратегічного курсу на досягнення в Україні європейських стандартів життя має ґрунтуватися насамперед не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету та розширенні спектра напрямів соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості й ефективності надання послуг соціальної сфери. Лише в разі вжиття дієвих заходів щодо цього видається можливим органічне поєднання завдань стимулювання економічного зростання та посилення його соціального складника.



У статті проаналізовано один із ключових принципів права соціального забезпечення – всезагальність права на соціальний захист та його роль у розбудові моделі соціальної і правової держави.

Зазначено, що існуюча вітчизняна система соціального захисту характеризується низкою суттєвих недоліків, серед яких доцільно вказати на неохопленість соціальним забезпеченням всього населення країни, недосконалість системи державної соціальної допомоги, несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів, низьку адресність під час надання соціальної підтримки та орієнтацію на екстенсивне охоплення нею населення, нерозвиненість системи соціального страхування, неефективність фінансового забезпечення заходів державного соціального захисту тощо. Невід’ємним складником процесів просування України на шляху до ЄС та розбудови соціально орієнтованої економіки є впровадження науково обґрунтованої соціальної політики, створення ефективної системи соціального захисту, поширення її на все населення країни, що потребує соціальної допомоги, як утілення принципу всезагальності (універсальності) системи соціального захисту. Водночас вітчизняна наука права соціального забезпечення недостатньо приділяє уваги громадянству як умові призначення державної соціальної допомоги, тоді як міжнародні стандарти соціального захисту закріпили право кожного на достатній життєвий рівень, тим самим гарантуючи надання соціальної допомоги не лише громадянам власної держави, а й іноземцям.

Сформована в нашій країні система державного соціального забезпечення не відповідає сучасним соціально-економічним викликам, які постають перед нею в усе більших масштабах: демографічним тенденціям; структурним змінам в еконо-

міці та на ринку праці; характеру умов та організації оплати праці. Звернено увагу на неузгодженість вітчизняного законодавства з досліджуваного питання, що потребує внесення відповідних змін і доповнень. Адже соціальне забезпечення є правом людини, й усім людям незалежно від того, де вони живуть, має бути гарантований принаймні мінімальний рівень базового соціального захисту. Останній повинен бути всезагальним, базуватися на соціальній солідарності і бути спрямованим на соціальну інтеграцію.

Ключові слова: держава, населення, соціальна політика, соціальний захист, принципи, всезагальність.

Gnatenko K. On the university of the right to social protection

The article analyzes one of the key principles of social security law – the universality of the right to social protection and its role in building a model of social and legal state.

It is noted that the current domestic social protection system is characterized by a number of significant shortcomings, including the lack of social security of the entire population, imperfect state social assistance system, unfair distribution of state social transfers, low targeting in providing social support and focus on its extensive coverage. population, underdeveloped social insurance system, inefficiency of financial support of state social protection measures, etc. An integral part of Ukraine's progress towards the EU and building a socially oriented economy is the introduction of science-based social policy, creating an effective social protection system, extending it to the entire population in need of social assistance as an embodiment of the principle of universality of social system. protection. At the same time, the domestic science of social security law does not pay enough attention to citizenship as a condition for state social assistance, while international



social protection standards enshrine the right of everyone to a sufficient standard of living, thus guaranteeing social assistance not only to citizens but also to foreigners..

It is concluded that the system of state social security formed in our country does not meet the current socio-economic challenges facing it on an increasing scale: demographic trends; structural changes in the economy and the labor market; the nature of the conditions and organization of wages. Attention is drawn to the inconsistency of domestic legislation on the research issue, which requires appropriate changes and additions. After all, social security is a human right, and all people, regardless of where they live, must be guaranteed at least a minimum level of basic social protection. The latter must be universal, based on social solidarity and be aimed at social integration.

Key words: state, population, social policy, social protection, principles, universality.

Література

1. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наукова доповідь / Ю.В. Ковбасюк та ін. ; за заг. ред. д. наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : б. в., 2013. 120 с.
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 (Док. ООН/PES/217A).

Офіц. сайт Верховної Ради України. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 19 грудня 1996 р. Права людини, міжнародні договори України, декларації, документи. Київ. 1992. С. 25–31.

4. Европейская социальная хартия : справочник / пер. с фр. Москва : Междунар. отношен., 2000. 82 с. (European Social Charter. Collected texts (6th edition) (updated to 30 June 2008). Explanatory report to the revised European Social Charter (Article 8). 172 p.)

5. Стратегія Міжнародної організації праці. Соціальне забезпечення для всіх: розбудова мінімальних рівнів соціального захисту та всеосяжних систем соціального забезпечення: узагальнений виклад / Міжнародна організація праці, Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. Будапешт : МОП, 2013. С. 1. URL : <http://komspip.rada.gov.ua/uploads/documents/30080.pdf>.

6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 № 16/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. Ст. 121.

8. Клименко А.Л. Стандарти і гарантії соціального забезпечення: міжнародно-правовий і вітчизняний контекст : монографія. Харків : Юрайт, 2019. 176 с.

