

РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ В АСПЕКТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 94–99

Досліджено вплив європейського та міжнародного права на формування і розвиток системи соціального законодавства незалежної України, основні нормативно-правові акти, які визначають основи державного управління у соціальній сфері в Україні, принципи соціального захисту громадян та гарантії їх соціальної безпеки, а також перспективи розвитку національного законодавства в аспекті європейської інтеграції.

Процеси сучасної міжнародної (і зокрема — європейської) інтеграції України тісно пов'язані зі змінами не лише системи національного законодавства в частині його адаптації до принципів та норм міжнародного і європейського права, а й з докорінним переглядом самих основ правового забезпечення державного управління у найважливіших сферах життєдіяльності і розвитку суспільства. Очевидно, що однією з найважливіших сфер суспільного життя є соціальна сфера, що тісно пов'язана з питаннями соціального забезпечення і соціального захисту громадян. З цього погляду наближення України до європейських стандартів життя прямо передбачає й удосконалення системи державного управління соціальним захистом громадян. У зв'язку з чим питання розвитку національного законодавства України у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції набувають особливої ролі і значення як для сучасної юридичної науки, так і для науки державного управління.

Актуальність дослідження цієї проблематики зумовлюється такими важливими причинами. *По-перше*, оскільки шлях розбудови стабільної соціальної держави в Україні не має альтернатив, загострюється потреба

у концептуальному формуванні засад адекватної правової моделі і правових механізмів [1, 22]. У зв'язку з чим особливого значення набуває дослідження специфіки та перспектив розвитку національного законодавства України у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції. *По-друге*, Конституція України визнала “людину, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю” та встановила, що “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави”. Це означає, що Українська “державна відповідає перед людиною за свою діяльність”, тоді як “утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним її обов'язком”. У цьому контексті особливої актуальності набувають питання соціального захисту громадян та державного управління у цій сфері, адже саме з цим процесом пов'язана реалізація цілого ряду прав і свобод людини і громадянина, які, на думку О. Пушкіної [2], мають бути віднесені до групи фундаментальних прав людини у сфері її соціального розвитку. *По-третьє*, розвиток економічної ситуації у сучасному світі, яка пов'язана із усвідомленням обмеженості матеріальних і фінансових ресурсів (що стає особливо очевидним в очікуванні так зва-

ної другої хвилі світової економічної та фінансової кризи), змушує піддати ревізії ряд усталених практик державного управління у сфері соціального захисту громадян, які вже не можуть реалізовуватись у сучасних економічних та політичних умовах. Така ревізія реалізується насамперед шляхом розробки й запровадження нових правових механізмів державного управління соціальним захистом, створення нових, більш ефективних моделей правового гарантування соціальної безпеки та соціального розвитку як на національному, так і на міжнародному рівні.

Отже, ставлячи на меті характеристику процесів розвитку національного законодавства України у сфері державного управління соціальним захистом в аспекті європейської інтеграції, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити правові основи державного управління соціальним захистом громадян у сучасному європейському праві; б) дослідити процес становлення й розвитку національного законодавства України у сфері державного соціального захисту громадян; в) визначити головні проблеми в галузі законодавчого забезпечення державного управління соціальним захистом і запропонувати шляхи їх розв'язання.

У ст. 1 Конституції України чітко визначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Від часу проголошення незалежності нашої держави прийнято низку законодавчих актів, які спрямовані на соціальний захист громадян. Зокрема, чіткої моделі соціального спрямування України, цілей та принципів побудови соціальної держави поки що не існує. Поняття “соціальна держава” вперше з'явилося у науковій літературі у середині ХІХ ст. в працях німецьких вчених у результаті аналізу розвитку капіталізму та класової боротьби [3, 80–95]. Одна із ідеологій соціальної держави полягає у становленні громадянської рівноваги та особистої свободи, у піднятті бідних груп населення до середнього рівня проживання. На державу покладається відповідальність здійснювати економічний та громадянський розвиток, забезпечення всіх громадян гідним рівнем проживання, рівний

доступ до освіти, медицини, праці, культури тощо. Разом з тим необхідно звернути увагу на моделі соціальної держави, які мають свої розбіжності. У сучасній світовій практиці все чіткіше проявляються дві основні моделі держави з різними їх модифікаціями. Перша — ліберальна — ґрунтується на мінімізації державної власності і, відповідно, — абсолютизації приватної власності, що має наслідком скорочення соціальної функції держави. Ліберальна модель ґрунтується на принципі самовиживання, формування особистості, що покладається тільки на свої сили. Тобто, це можна виразити словами: “Якщо ти бідний, то ти сам у цьому винен”. Друга модель — соціально-орієнтована, що ґрунтується на вільному існуванні різних форм власності, сильної соціальної функції держави. Соціальна і правова держава виступають як одне ціле, вони тісно взаємопов'язані та не можуть існувати порізно. Ці розбіжності моделей соціальної держави необхідно враховувати та з урахуванням національного законодавства, культури, духовності, визначити спрямованість держави у соціальному захисті громадян України.

Аналіз сучасного європейського та міжнародного права дає підстави для висновку про те, що “право на соціальне забезпечення визнається правом людини, а не громадянина конкретної держави” [4]. Зокрема, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. підтверджується право людини на соціальний захист. Водночас пактом визнано, що “сім'я є основною ланкою суспільства і їй потрібно створювати всі необхідні умови соціального захисту та охорони”. Декларація соціального прогресу і розвитку [5, 324], проголошена резолюцією Генеральної асамблеї ООН 11 грудня 1969 р. узагальнила принципи, що містилися в Загальній декларації прав людини, Міжнародних пактах про права людини, Деклараціях прав дитини та деяких резолюціях ООН. У цьому документі було визначено цілі, яких прагне досягти міжнародне співтовариство, а також засоби і методи їх досягнення. Зокрема, з-поміж цілей та завдань управління соціальним розвитком було вка-

зано на такі: “Надання соціального захисту та послуг соціального піклування, створення та поліпшення системи соціального забезпечення і страхування всіх осіб; охорона прав матері і дитини; турботу про виховання і здоров'я дітей, проведення заходів, спрямованих на охорону здоров'я і добробуту жінок; захист прав і забезпечення добробуту дітей, осіб похилого віку та інвалідів; забезпечення захисту тих осіб, які мають фізичні та розумові вади” [6, 328]. Зобов'язання держав щодо дотримання прав людини у сфері соціального захисту містяться також у численних регіональних міжнародних документах, серед яких звернемо увагу передусім на акти Ради Європи та Європейську соціальну Хартію [7, 243–263], що була ухвалена 18 жовтня 1961 р. Україна з 1995 р. належить до держав – членів Ради Європи і для неї є чинними встановлені Хартією засади міжнародного захисту економічних та соціальних прав людини, що містять загалом три категорії зобов'язань: *держава* має прагнути до досягнення умов для ефективної реалізації на її території прав і принципів політики у соціально-економічній галузі, проголошених у першій частині Хартії; *держава* зобов'язана забезпечити реалізацію прав громадян, які перелічені у другій частині Хартії (право на працю, право на справедливі умови праці, право на організацію, право на колективні переговори, на організацію профспілки, право на соціальне забезпечення, право на соціальну і медичну допомогу, право на соціальне обслуговування, право сім'ї на соціальний, правовий і економічний захист, право людей похилого віку на соціальний захист, право на захист від бідності); *держава* має визначити, які додаткові з перелічених у Хартії прав вона захищатиме на своїй території.

Згадуючи про стан і перспективи розвитку системи національного законодавства України у сфері забезпечення державного управління соціальним захистом громадян, слід звернути увагу насамперед на Основний Закон України, ст. 46 якого гарантує “право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалеж-

них від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом”. Водночас, у ст. 48 Конституції України зазначено, що “кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло”. Зазвичай, усього цього людина має досягти завдяки своїй трудовій діяльності. Але у разі, коли людина не зможе себе забезпечити, допомогу бере на себе держава. При цьому критерієм необхідності надання допомоги є офіційно встановлена межа малозабезпеченості. Права громадянина у сфері соціального забезпечення, основи соціального захисту, його форми і види визначаються виключно законами України. Саме так встановлено ст. 92 Конституції України.

Зауважимо, що дотримуючись ієрархічного порядку, основні категорії документів формують основу національного законодавства в галузі державного управління соціальним захистом громадян.

Насамперед згадаємо *закони* “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”. Разом з тим, на розвиток ст. 50 Конституції України було прийнято закони України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” та “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”. Головним законом у сфері пенсійного забезпечення є Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, який визначив принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Також важливе місце у структурі джерел нормативного регулювання державного управління у сфері соціального забезпечення займають підзаконні нормативні акти. У цьому сенсі першість належить *указам* Президента України. Одним з перших у цій сфері

був Указ “Про соціальний захист населення в умовах лібералізації цін” від 27 грудня 1991 р. Після цього Указом Президента України від 21 серпня 1993 р. “Про невідкладні заходи щодо посилення соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей” було передбачене розроблення проектів законів України про внесення змін і доповнень до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” і Закону України “Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ”, маючи на меті передусім захист військовослужбовців з числа офіцерів запасу та офіцерів у відставці. У цьому самому Указі Президент доручав розробку проекту Державної програми соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, а також вирішення питань про створення центрів професійної підготовки та перепідготовки кадрів та джерел їх фінансування. Відповідно до Указу Президента України від 18 листопада 1994 р. “Про підвищення розмірів середньодушового сукупного доходу та цільової грошової допомоги з метою соціального захисту малозабезпечених громадян у період лібералізації цін” Кабінетом Міністрів України запроваджено, починаючи з 1 листопада 1994 р., щомісячний перегляд розмірів середньодушового сукупного доходу та цільової грошової допомоги малозабезпеченим громадянам відповідно до змін індексу споживчих цін. Фактично у період 1991–1997 рр. було прийнято низку указів Президента про адресну допомогу з боку держави малозабезпеченим непрацевдатним громадянам, про підвищення розмірів сукупного доходу і цільову грошову допомогу малозабезпеченим громадянам, про статус ветеранів військової служби, гарантій їх соціального захисту, які, на нашу думку, не значно, але поліпшили діяльність органів соціального захисту населення та їх фінансування. Ця діяльність Президента продовжувалась і протягом 2000–2011 рр., результатом чого стала поява доволі великої кількості нормативно-правових актів, які мали на меті сприяння розвиткові системи соціального захисту та соціального забезпечення громадян України.

Особливого значення при реалізації політики соціального забезпечення набувають нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України щодо коригування розмірів пенсій і допомоги та заходів щодо погашення заборгованості з їх виплат. До них, зокрема, належать *постанови* Кабінету Міністрів України: “Про перерахунок державних пенсій”, “Про додаткове коригування рівня державних пенсій”, “Про підвищення розмірів пенсій”, “Про підвищення розмірів державної допомоги окремим категоріям громадян”, “Про стан погашення заборгованості із виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат у 1997 р. та додаткові заходи щодо прискорення завершення цієї роботи”, “Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету”, “Про підвищення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення”, “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд” та ін.

У категорії нормативних документів центральних органів державної влади чільне місце посідають правові акти, видані насамперед Міністерством праці та соціальної політики, Пенсійним Фондом, а також відповідними фондами соціального страхування України. Серед таких документів найпоширенішими у галузі соціального забезпечення є *роз’яснення* Міністерства праці та соціальної політики України, що мають характер офіційного тлумачення, конкретизації правових актів і видаються з метою однакового і правильного застосування цих норм усіма суб’єктами права соціального забезпечення на території України. У межах своєї компетенції Міністерство праці та соціальної політики України видає також акти управлінсько-методичного спрямування, що мають форму *наказів, інструкцій, рекомендацій, розпоряджень* тощо з усього спектру питань діяльності підпорядкованих йому структур соціального захисту. Певний обсяг нормативної документації, що

видається Пенсійним Фондом, Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України з питань виплати пенсій і допомоги та сплати внесків, містить також норми, що є обов'язковими для підприємств, установ, організацій та громадян. Такі нормативні акти можуть видаватися у формі наказів, листів, постанов правління, роз'яснень тощо.

Важливим елементом у сфері правового регулювання соціального забезпечення є нормативні акти місцевих органів державної влади. Зокрема, деякі норми соціального забезпечення регулюються *рішеннями* місцевих рад, *розпорядженнями* районних або міських чи обласних державних адміністрацій, зокрема, про надання певним категоріям непрацездатних та малозабезпечених громадян додаткових, крім тих, що передбачені законодавством та актами центральних органів влади, видів соціального забезпечення.

Наведений перелік нормативно-правових актів демонструє активну роботу органів влади з налагодження соціального забезпечення громадян, проте обсяг соціальних проблем в Україні не зменшується, а зростає на тлі низької ефективності реалізації як державної, так і регіональної політики щодо їх подолання. Наочні здобутки з удосконалення правового забезпечення соціального розвитку не дають очікуваних результатів через слабкий рівень державного та регіонального управління та через помилкове уявлення авторів законів і правових норм щодо можливостей їх реалізації. Низький рівень відповідальності бюрократії у державі та її регіонах за соціальний стан на тлі слабого громадянського суспільства в Україні обумовлюють віднесення соціальних пріоритетів розвитку країни до визначальних умов забезпечення національної безпеки України.

Найважливішими правовими та економічними гарантіями належного розвитку системи державного управління соціальним захистом в Україні мають стати: вдосконалення та підвищення ефективності системи соціального захисту на державному та регіо-

нальному рівнях; подолання бідності, істотне підвищення рівня та якості життя населення, створення умов формування середнього класу; запобігання надто контрастному розширенню суспільства за рівнем заможності і соціальним становищем, сприяння формуванню солідарної соціальної структури суспільства; докладання результативних зусиль для поліпшення рівня здоров'я населення; розв'язання демографічних проблем; сприяння зростанню трудового та інтелектуального потенціалу нації.

Вбачається, що основними напрямками державного правового регулювання у сфері соціального захисту громадян на сьогодні мають бути: а) удосконалення законодавства України з соціальних питань для приведення його відповідно до засад та принципів Концепції соціальної держави України; б) удосконалення національного права відповідно до норм міжнародного права для соціальної держави; в) системне формування законодавства з метою впорядкування і систематизації соціальних гарантій.



Література

1. Шульженко Ф. П. Соціально-правова держава в Україні: проблеми становлення та модернізації: Монографія. — К.: КНЕУ, 2007. — 392 с.
2. Пушкіна О. В. Розвиток соціального законодавства та юридичні проблеми забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні // Держава та регіони. Наук.-вироб. журн. Серія: "Право". — 2004. — № 2. — С. 16–21.
3. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — 600 с.
4. Действующее международное право // Сборник документов. — М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. — Т. 2. — 412 с.
5. Международные акты о правах человека // Сборник документов. — М.: Изд. группа "Норма-Инфра-М", 1998. — 607 с.
6. Международная защита прав и свобод человека // Сборник документов. — М.: Юрид. лит., 1990. — 418 с.
7. Теорія та методи соціальної роботи / За ред. Т. Семигіної, І. Григи. — К.: Фенікс, 2004. — 138 с.

Основними напрямками державного правового регулювання у сфері соціального захисту громадян на сьогодні мають бути: вдосконалення чинного законодавства України, внесення змін і доповнень, необхідних для приведення його відповідно до основних положень та принципів Концепції соціальної держави України; приведення національного права відповідно до норм міжнародного права з питань формування та функціонування соціальної держави; формування комплексної галузі соціального законодавства, розробка та прийняття кодифікованого законодавчого акту з метою систематизації і впорядкування соціальних гарантій та пільг.

Основными направлениями государственного правового регулирования в сфере социальной защиты граждан на сегодняшний день должны быть: совершенствование действующего законодательства Украины; внесение изменений и дополнений, необходимых для приведения его в соответствие с основными положениями и принципами Концепции социального государства Украина; приведение национального права в соответствие с нормами международного права по вопросам формирования и функционирования социального государства; формирование комплексной отрасли социального законодательства, разработка и принятие кодифицированного законодательного акта с целью систематизации и упорядочения социальных гарантий и льгот.

The main directions of state regulation in the field of social security today must be: improving the current legislation of Ukraine, the amendment needed to bring it in line with the basic provisions and principles of corporate social state of Ukraine, and to bring national law in conformity with international law on the formation and functioning of the welfare state, formation of the complex field of social legislation, the development and adoption of codified legislation in order to systematize and organize social guarantees and benefits.

Надійшла 20 січня 2012 р.