

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.1.12>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ЯК ПРИНЦИП ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ВІДПОВІДНОСТІ ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Передерій О.С.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
ORCID: 0000-0003-4898-876X
e-mail: rexi2400@ukr.net*

Передерій О. С. Забезпечення соціальних стандартів як принцип функціонування органів державної влади у відповідності до Угоди про асоціацію (теоретико-правовий аспект).

У статті розкрито зміст соціальних стандартів, яких зобов'язані дотримуватися органи державної влади у процесі здійснення свої компетенції після набуття чинності Угоди про асоціацію. Акцентовано увагу на тому, що вимоги ЄС щодо діяльності усіх ланок державного апарату України у частині забезпечення соціальних стандартів є першочерговими у контексті запровадження європейських підходів належного урядування.

Обґрунтовано, що своєчасне і оптимальне впровадження соціальних стандартів ЄС в Україні можливе лише за умови розробки і застосування спеціального правового механізму. Серцевиною такого механізму є Угода про асоціацію. На основі аналізу положень зазначеного документу, виокремлено і розкрито сутність найбільш значущих соціальних стандартів, які Україна зобов'язується втілити на практиці. Зокрема, це забезпечення справедливості та підвищення якості життя громадян на основі рівності і недискримінації, підвищення рівня соціальної спрямованості державної політики щодо мігрантів, запровадження інноваційних підходів у сфері діяльності органів влади щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин задля подолання негативних наслідків для здоров'я та негативних соціальних наслідків наркозалежності, врахування соціальних інтересів сучасного населення при одночасній турботі про прийдешні покоління, розробка заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків для здоров'я населення від ядерної промисловості, соціальна спрямованість організації фіскальної та економічної політики держави.

Доведено, що на тлі поглиблення євроінтеграційних процесів України, модернізація вітчизняної соціальної політики держави є неминучою. Передусім цей процес вимагає створення інноваційного правового підґрунтя для диверсифікації механізмів її здійснення, вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку України задля уникнення регіональної соціально-економічної асиметрії. На практиці це набуває форм зміни правової регламентації значної кількості інститутів права соціального забезпечення України, перегляду організаційних і правових підходів державного управління у напрямі реалізації соціальних стандартів.

Ключові слова: Україна, Угода про асоціацію, соціальні стандарти, соціальне забезпечення, соціальні гарантії, правові інновації, органи державної влади, державна політика.

Perederii O.S. Ensuring social standards as a principle of functioning of state authorities in accordance with the Association Agreement (theoretical and legal aspect).

The article discloses the content of social standards that state authorities are obliged to observe in the process of exercising their competence after the Association Agreement enters into force. Attention is focused on the fact that EU requirements regarding the activities of all branches of the state apparatus of Ukraine in terms of ensuring social standards are of primary importance in the context of the introduction of European approaches to good governance.

It is substantiated that the timely and optimal implementation of EU social standards in Ukraine is possible only if a special legal mechanism is developed and applied. The heart of such a mechanism is the Association Agreement. Based on the analysis of the provisions of the specified document, the essence of the most significant social standards, which Ukraine undertakes to implement in practice, has been identified and disclosed. In particular, it is ensuring justice and improving the quality of life of citizens on the basis of equality and non-discrimination, increasing the level of social orientation of state policy towards migrants, introducing innovative approaches in the sphere of activity of authorities to combat the illegal circulation of narcotic drugs, precursors and psychotropic substances in order to overcome negative consequences for health and the negative social consequences of drug addiction, taking into account the social interests of the modern population while simultaneously caring for future generations, developing measures aimed at minimizing the risks to the population's health from the nuclear industry, the social orientation of the organization of the fiscal and economic policy of the state.

It has been proven that against the background of the deepening of the European integration processes of Ukraine, the modernization of the domestic social policy of the state is inevitable. First of all, this process requires the creation of an innovative legal basis for diversifying the mechanisms of its implementation, leveling the level of socio-economic development of Ukraine in order to avoid regional socio-economic asymmetry. In practice, this takes the form of changes in the legal regulation of a significant number of institutions of social security law of Ukraine, revision of organizational and legal approaches of state administration in the direction of implementing social standards.

Key words: Ukraine, Association Agreement, social standards, social security, social guarantees, legal innovations, state authorities, state policy.

Постановка проблеми. У 2024 р. виповнилося 10 років як Україна і Європейський Союз уклали між собою важливий міжнародний договір – Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію [1]). Положення вказаного документа після ратифікації стали частиною національного законодавства України. Угода про асоціацію визначили засади реформування національної правової системи у відповідності до кращих європейських політико-правових практик і стала юридичною «азбукою» європейської інтеграції.

Прикметною особливістю Угоди про асоціацію стало те, що практичне впровадження її положень у функціонування правової системи України висуває на перший план оновлення стандартів функціонування системи органів влади в державі. Зміст таких стандартів спрямований на втілення європейських універсальних цінностей: повага до демократичних принципів, верховенства права, добре врядування, забезпечення прав людини і основоположних свобод, дотримання прав національних меншин, недискримінація і повага до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в Європейських політиках. У зазначеному контексті особливої важливості набуває державна політика, спрямована на повноцінне втілення правового статусу особи та, зокрема – забезпечення належних стандартів соціального захисту і соціального забезпечення широких верств населення.

Положення Угоди про асоціацію вказують на те, що державні заходи соціальної політики мають надзвичайну соціальну важливість. Соціальна спрямованість державно-владної політики регламентується Угодою про асоціацію у предметно різних сферах суспільних відносин. У зв'язку з цим, є підстави констатувати, що забезпечення соціальних стандартів у діяльності владних інституцій є принципом функціонування органів державної влади у відповідності до Угоди про асоціацію. Відповідно, перед юридичною наукою постає важливе завдання щодо розкриття змісту соціальних засад функціонування органів влади, які витікають з положень Угоди про асоціацію.

Стан опрацювання обраної для статті проблематики дає підстави констатувати, що наукова розробка окремих правових аспектів забезпечення соціальних стандартів у здійсненні державної політики була у фокусі уваги вітчизняних науковців лише фрагментарно. Про це свідчить аналіз наукових праць і аналітичних публікацій А. Запорожця, А. Карнаушенка, К. Мельникової, А. Осипян, Ю. Скалецьким, В. Петренком, І. Яковець, Л. Яценко та ін. Проте, з урахуванням потреб збагачення національної правової доктрини України, очевидно є доцільність поглибленої розробки обраної тематики.

Метою статті є висвітлення сутності соціальних стандартів функціонування органів влади у відповідності до Угоди про асоціацію.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням сучасної політичної і економічної ситуації, яка складалася останніми роками в Україні, підвищення соціальних стандартів є одним із пріоритетних завдань держави. Вимоги ЄС щодо діяльності усіх ланок державного апарату у частині забезпечення соціальних стандартів є першочерговими у контексті запровадження європейських підходів належного урядування. Вони базуються на кращому досвіді політики соціального забезпечення країн-членів ЄС. Їх своєчасне і оптимальне впровадження із застосуванням спеціального правового механізму видається найбільш доцільним кроком на шляху європейської інтеграції.

Успішна реалізація соціально орієнтованого курсу розвитку України, дозволить створити умови для підвищення рівня життя населення, обмежити всевладності великих підприємств, підтримати належний рівень рівня споживання представниками бідних верств населення та пом'якшити, у такий спосіб, глибоку соціальну і майнову нерівність в суспільстві [2, с. 25]. У ЄС досягти зазначеного вдалося завдяки гармонізації соціальних заходів з програмами економічного розвитку та забезпечення конкурентоспроможності європейського регіону на глобальних ринках. У підсумку, у сучасному ЄС сформувалася ефективна модель відтворення соціально-економічних відносин, найважливішим компонентом якої є забезпечення європейських соціальних стандартів через механізм активного національного і наддержавного правового регулювання.

Попередньо зазначимо, що положення Угоди про асоціацію, у яких викладено зміст заходів соціальної політики задля досягнення Україною європейських соціальних стандартів, є унікальними. Фактично, вони відображають найкращі змістовні риси трьох існуючих у ЄС системи соціальних стандартів: континентальної, англо-саксонської і скандинавської. Незважаючи на багатоманітність, більш ніж п'ятдесятирічний досвід соціальної політики ЄС дозволяє сьогодні науковцям виокремлювати систему чітких показників їх ефективності (показники тривалості життя, показники півня освіченості населення, рівень народжуваності, рівень старіння населення, рівень трудоресурсності суспільства і т. д.). Угода про асоціацію містить вихідні правові положення, якими має керуватися держава у процесі запровадження соціальних стандартів. Такі положення є вкрай важливими з огляду на функціонування всієї системи органів державної влади, адже є, фактично, правовими інноваціями. Розкриємо сутність найбільш важливих із них.

Так, у преамбулі Угоди про асоціацію сторони визначили, що абсолютним імперативом для розвитку тривалих і тісних відносин між Україною і ЄС є захист і примноження спільних соціальних цінностей. Системоутворюючою цінністю є життя людини, основоположні права і свободи особи, у тому числі права осіб, які належать до національних меншин, заборона дискримінації, повага до різноманітності і людської гідності. В цілому зазначене положення відповідає основним ідеологемам, що закладені в соціальну політику об'єднаного ЄС, яка ґрунтується на забезпеченні справедливості та підвищенні якості життя громадян [3]. Не випадково найбільша стаття витрат бюджету ЄС (40%) розрахована на покриття соціальних потреб. На рівні правового регулювання впровадження зазначеного стандарту відбувається, здебільшого, через адаптацію положень Директиви Ради № 79/7/ЄЕС від 19.12.1978 р. (далі – Директива) про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення [4]. Зазначений документ визначає, що імплементація принципу рівності чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення, застосовується до всього працездатного населення, у тому числі самозайнятих осіб, які виконували певні трудові функції. Досвід реалізації Директиви у державах ЄС довів, що втілення її положень сприяє вдосконаленню національних моделей соціального забезпечення та відкриває можливість змінити концепцію «єдиного годувальника» на більш справедливі, де і жінки, і чоловіки мають рівний доступ до схем соціального забезпечення. Україні слід врахувати це і намагатися максимально наблизитися до цього. У перспективі сторони мають докласти зусиль для посилення співробітництва у сфері зайнятості та соціальної політики в рамках усіх відповідних регіональних, багатосторонніх та міжнародних форумів і організацій. Україна взяла на себе юридичне зобов'язання поступово наблизитися до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей (ст.ст. 423-424 Угоди про асоціацію).

Наступне положення, якому ми приділимо увагу стосується соціальної спрямованості державної політики щодо мігрантів. Важливим соціальним стандартом забезпечення правового статусу осіб-мігрантів є ініціювання і практичне здійснення стратегій соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такі програми передбачають розвиток ринку праці та, відповідно, працевлаштування якомога більшої кількості населення. Такі кроки призведуть до скорочення обсягу нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кор-

дон та торгівлі людьми. Для нашої держави зазначене є особливо актуальним. Слід зауважити, що на думку деяких вітчизняних спеціалістів на сьогодні України не здатна ефективно контролювати імміграційні потоки і намагається вирішити проблему послідовним запровадженням не виправдано жорсткої імміграційної політики, виконавцями якої є передусім силові відомства [5, с. 68]. В умовах правового режиму воєнного стану ситуація ще більше загострюється. Це є передумовою застосування іноді неправових форм вирішення проблеми. Угода про асоціацію на перший план висуває економічний розвиток територій та стимулювання залучення людей до праці. Примусова компонента не є пріоритетною. Такий підхід, незважаючи на потребу значних інвестицій, має виправдати себе і зменшити число потенційних мігрантів.

Важливим також є і те, що Угода про асоціацію також передбачає доцільність запровадження соціальних стандартів і у сфері діяльності органів влади щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин. Соціальним стандартом у зазначеній сфері є заходи, спрямовані на подолання негативних наслідків для здоров'я та негативних соціальних наслідків наркозалежності (ст. 21 Угоди про асоціацію). У зазначеному контексті мова йде про удосконалення так званої «наркополітики» України. Міністерство охорони здоров'я України визначає «наркополітику» як систему заходів, спрямованих на інвестування коштів в профілактику вживання і лікування від наркозалежності, досягнення балансу між державним регулюванням та доступом до наркотичних лікарських засобів для всіх, хто їх потребує, зменшення суспільної шкоди від вживання наркотиків, впровадження програм лікування та програм зменшення шкоди [6]. Основна проблема ефективної наркополітики полягає у низькому рівні доступності медичних державних послуг для наркозалежних. За даними Інституту метрики і статистики Вашингтонського університету, на одного українського нарколога припадає понад 800 пацієнтів на рік (три нових пацієнти кожного робочого дня), а на один заклад із надання психіатричної та наркологічної допомоги – щонайменше 630 пацієнтів [7]. Зазначені питання потребують якомога скорішого вирішення і комплексного управлінського підходу держави.

Ще однією концептуальною засадою втілення на національному рівні державної управлінської політики, яка є важливими стандартом соціальної політики ЄС є врахування не лише соціальних інтересів сучасного населення, а й турбота про прийдешні покоління. Зазначена засада забезпечується спільною підтримкою соціальної політики України і держав ЄС. Певний досвід Україна набула, коли за сприяння ЄС реалізовували навчальні програми з підтримання сім'ї та молоді, програм педагогічної роботи у полікультурному суспільстві та ін. Упродовж останніх кількох років, спільна соціальна політика України і ЄС набула, через військову агресію, одностороннього характеру. ЄС, у порядку надання соціальної підтримки Україні, засуджуючи військову агресію Росії, від часу вторгнення Росії ЄС надав Україні економічну, гуманітарну та військову підтримку на суму понад 88 мільярдів євро [8]. У перспективі Україна планує брати активну участь у соціальних політиках ЄС і запроваджувати кращий досвід «соціального інвестування» у розвиток майбутніх поколінь. Важливе значення, у доповнення до наведеного, має також налагодження співробітництва у цивільному ядерному секторі. Зокрема, сторони вживають усіх можливих заходів соціального реагування і враховують соціальні аспекти державної політики, що спрямована на мінімізацію наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС (ст. 342 Угоди про асоціацію). Так, експерти Національного інституту стратегічних досліджень відзначають неспроможність держави ресурсно забезпечити численні пільги та компенсації, задекларовані у Чорнобильському законодавстві, з одного боку, і законодавчі обмеження щодо розвитку радіоактивно забруднених територій – з іншого [9, с. 8]. У контексті збереження здоров'я наступних поколінь органи державної влади завжди мають враховувати чинники Чорнобильської катастрофи і вживати соціальних заходів мінімізації ризиків для здоров'я населення ядерної промисловості. Дещо пов'язаним із зазначеним

Соціальними стандартами, яких мають дотримуватися органи державної влади України в аспекті наближення до ЄС є певні принципи організації фіскальної і економічної політики держави. Зокрема, це:

– неможливість звуження обсягу послуг та видів діяльності, які становлять частину державного пенсійного плану або системи соціального забезпечення (ст. 130 Угоди про асоціацію).

– недопустимість дискримінації, пов'язаної з походженням відповідних товарів у процесі залучення і розподілу всередині держави допомоги, яка може бути надана країною-членом ЄС (ст. 262 Угоди про асоціацію). Особливо це стосується допомоги соціального характеру, яка призначена для окремих категорій населення;

– забезпечення «чесної та етичної» торгівлі (ст. 293 Угоди про асоціацію). Торгівля, яка організовується за правилами чесної конкуренції, є запорукою формування стану гідної праці на позитивного впливу на економіку, є стимулом для впровадження інновацій та підвищення продуктивності. Слід також відзначити, що «чесна та етична» торгівля є передумовою формування рівних можливостей для учасників ринку, забезпечення гідної праці, високого рівня зайнятості, безпечних та здорових умов праці, посилення рівня соціального захисту та скорочення бідності на основі посилення соціальної єдності (ст. 419 Угоди про асоціацію);

– сприяння встановленню корпоративної соціальної відповідальності та звітності, а також заохочують ведення соціально відповідальної господарської діяльності, яка передбачається Глобальним договором ООН 2000 року, Тресторонньою декларацією МОП щодо засад, котрі стосуються багатонаціональних корпорацій та соціальної політики 1977 року (ст. 422 Угоди про асоціацію).

Фактично, практичне втілення зазначених стандартів має призвести до впровадження в Україні Європейської соціальної моделі (ЄСМ). Відмінною рисою такої моделі має стати зростання ролі соціальної компоненти державної політики. Це створить реальні умови для поступової передачі системи перерозподілу ресурсів у рамках держави добробуту на загальноєвропейський рівень, посилення координації національних систем соціального захисту працівників-мігрантів, а поетапне делегування інститутам ЄС повноважень щодо реалізації національних податкової і соціальної політики [2, с. 26]. Враховуючи те, що це тривалий процес, ступінь відчутності його результатів залежить від рівня координації між усіх державних інституцій і тісної співпраці з широкими колами громадськості.

Висновки. Слід відзначити, що на тлі поглиблення євроінтеграційних процесів України, модернізація вітчизняної соціальної політики держави є неминучою. Передусім цей процес вимагає створення належного правового підґрунтя для диверсифікації її механізмів, вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку України задля уникнення регіональної соціально-економічної асиметрії в ЄС. На практиці це виявиться у зміні правової регламентації значної кількості інститутів права соціального забезпечення України, перегляду організаційних і правових підходів державного управління у напрямі реалізації соціальних стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09. 2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014 р. № 40. Ст. 2021/
2. Гафарова К.Е. Європейські соціальні стандарти та їх імплементація в Україні. Академічний огляд. 2011. № 1 (34). С. 25–31/ URL: <https://acadrev.duan.edu.ua/images/PDF/2011/1/4.pdf>.
3. Петренко В.С., Карнаушенко А.С., Мельникова К.В. Соціальні стандарти ЄС та їх вплив на українську економіку. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*, 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-10-02-03>.
4. Яковець Ірина. Стандарти ЄС у сфері соціального забезпечення: впровадження в Україні та Європі. Інтернет-сайт жінок-юристів України «Юрфем». URL: <https://jurfem.com.ua/standarty-yees-u-spheri-sotszabezpechennya/>.
5. Запорожець А.К., Костенко І.В. Проблеми нелегальної і міграції в Україні. Тези доповідей учасників науково-практичної конференції курсантів та студентів «Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності Національної поліції». Харків. 12 грудня 2017 р. С. 67–70. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/12_12_2017/pdf/19.pdf.
6. Наркополітика у світі й в Україні: сучасні підходи до лікування наркозалежності: повідомлення Центру громадського здоров'я МОЗ України від 01.12.2023 р. Інтернет-сайт Центру громадського здоров'я МОЗ України: URL: <https://phc.org.ua/news/narkopolitika-u-sviti-ta-v-ukraini-suchasni-pidkhodi-do-likuvannya-narkozalezhnosti>.
7. Осипян Артем. Реабілітаційні центри: лікування чи катування. Дзеркало тижня. 11 серпня 2020. URL: https://zn.ua/ukr/social_secuity/reabilitatsijni-tsentri-likuvannja-chi-katuvannja.html.

8. Підтримка ЄС Україні. Офіційний веб-сайт Європейського Союзу. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-support-ukraine_uk.
9. Скалецький Ю.М., Яценко Л.Д. Соціально-економічний розвиток територій, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: проблеми та шляхи їх подолання: зб. матеріалів «круглого столу». За заг. ред. О.В. Литвиненка. Київ: НІСД, 2011. 72 с.