СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА ТА МЕХАНІЗМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

МАКСИМОВИЧ Роман Олегович - кандидат юридичних наук, докторант, в.о. завідувача кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету
ORCID ID: https://orchid.org/0000-0003-1812-6624
DOI 10.32782/LAW.UA.2023.3.42

У статті розглянуто вплив пандемії COVID-19 на системи охорони здоров'я та соціального забезпечення в різних країнах, а також вжиті заходи для подолання кризових наслідків. У відповідь на пандемію, уряди світу реалізували ряд заходів, спрямованих на покращення доступу до медичних послуг та посилення соціального забезпечення. Зокрема, країни направили додаткові фіскальні ресурси для підвищення якості медичних послуг, поліпшили координацію у системі охорони здоров'я та інтегрували заходи профілактики та лікування в медичні пакети. Також вжито заходів для усунення прогалин у соціальному захисті тимчасової непрацездатності, таких як забезпечення допомоги по хворобі для всіх категорій працівників, зокрема самозайнятих і нестандартно зайнятих осіб.

Автор статті прагне проаналізувати, як різні країни адаптували свої системи соціального забезпечення та охорони здоров'я у відповідь на кризу, а також визначити, які дії виявилися найбільш ефективними. Основна мета – виявити ключові фактори успішного реагування на кризу та показати важливість соціального діалогу і інвестицій у соціальний захист. Це дозволяє краще зрозуміти, як системи соціального забезпечення можуть сприяти швидкому відновленню і запобіганню подальшим соціально-економічним потрясінням.

В результаті аналізу, автор отримав чітке розуміння того, як розвинені та менш розвинені країни реалізовували заходи реагування на пандемію. Виявлено, що країни з ефективними системами соціального захисту мали змогу швидше адаптуватися до нових умов і забезпечити населення необхідними послугами. Автор також підкреслює важливість підтримки соціального діалогу та створення стійких систем соціального захисту як частини довгострокової стратегії для подолання подібних криз у майбутньому.

Ці дані є корисними та важливими, оскільки вони надають важливі уроки для майбутнього. Розуміння того, як різні країни адаптують свої політики та системи в умовах глобальної кризи, може допомогти у розробці ефективніших стратегій реагування на подальші кризи. Вони також підкреслюють необхідність інвестицій у соціальні системи для забезпечення їхньої стійкості, що є критичним для підтримки соціальної справедливості та економічної стабільності.

Ключові слова: соціальне забезпечення, пандемія, COVID-19, охорона здоров'я, Міжнародна організація праці.

Постановка проблеми

Пандемія COVID-19 стала глобальною кризою, яка торкнулася не лише сфери охорони здоров'я, але й серйозно вплинула на соціально-економічні структури країн по всьому світу. В умовах стрімкого поширення вірусу уряди були змушені вжити екстрених заходів для стримування пандемії, що включало введення карантинних обмежень і локдаунів. Ці заходи, хоч і були необхідними для боротьби з вірусом, призвели до значного економічного спаду, закриття під-

приємств, масового безробіття та погіршення соціального добробуту.

Основною проблемою стало те, що багато країн, особливо ті, що мають слабкі системи соціального забезпечення і охорони здоров'я, не змогли адекватно реагувати на кризу. Пандемія виявила серйозні прогалини у забезпеченні медичних послуг та соціальної підтримки, особливо для найбільш вразливих груп населення, таких як працівники неформального сектору, самозайняті особи та особи з низькими доходами. Це призвело до збільшення бідності, безробіття і соціальної нерівності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Багато досліджень та публікацій на тему регулювання соціального забезпечення у подоланні кризи пандемії COVID-19 знайшли своє відображення в роботах таких вчених: Д. Голосніченко, І.Вагнер, І. Демко, С.Вовк, В. Карлаш та інші.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є аналіз впливу пандемії COVID-19 на системи соціального забезпечення та охорони здоров'я, а також оцінка ефективності заходів, вжитих урядами для реагування на кризу. Дослідження спрямоване на виявлення прогалин у системах соціального забезпечення, розробку рекомендацій для покращення політики соціального захисту, та надання практичних рекомендацій для підвищення стійкості до майбутніх криз.

Виклад основного матеріалу

Пандемія COVID-19 спричинила найбільшу кризу в галузі охорони здоров'я, яку світ бачив за сторіччя існування МОП, і спричинила за собою соціально-економічну кризу величезного масштабу. Для подолання кризи у сфері охорони здоров'я уряди багатьох країн вжили заходів стримування, включно з ізоляцією та пов'язаними з нею обмеженнями, намагаючись запобігти поширенню вірусу. Ці заходи мали руйнівний вплив на ринок праці. У той час як попит у певних секторах, таких як охорона здоров'я та роздрібна торгівля продуктами харчування, збільшився, попит в інших секторах, таких як туризм, авіація і транспорт, практично обвалився. Мільйони підприємств було закрито, мільйони робочих місць і засобів до існування втрачено. Хоча криза торкнулася підприємств усіх секторів і всіх розмірів, мікро-, малі та середні підприємства, які не мають необхідних людських і фінансових ресурсів, щоб пережити кризу такого масштабу, сильно постраждали, і багато з них просто зачинили свої двері.

Пандемія COVID-19 є серйозною проблемою для охорони здоров'я та матиме серйозні економічні та соціальні наслідки. Уряди стикаються з подвійним викликом: вони мають стримувати пандемію, одночасно реагуючи на її економічні та соціальні наслідки. Соціальне забезпечення є невід'ємною частиною будь-якої скоординованої політики реагування на кризу, що розгортається, забезпечуючи людям ефективний доступ до медичної допомоги, одночасно підтримуючи безпеку роботи та доходів для найбільш постраждалих. Соціальне забезпечення підвищує стійкість, сприяє запобіганню бідності, безробіттю та неформальному сектору, діє як потужний економічний і соціальний стабілізатор, одночасно стимулюючи сукупний попит під час кризи та після неї. МОП подвоює свої зусилля з інформування та підтримки своїх тристоронніх учасників і партнерів з розвитку в їхніх зусиллях з розробки та впровадження адаптованих і гнучких заходів соціального забезпечення для подолання соціальних та економічних наслідків кризи COVID-19 [1].

Заходи соціального забезпечення є невід'ємною частиною будь-якої скоординованої політики реагування, забезпечуючи людям ефективний доступ до медичної допомоги, водночас підтримуючи гарантії зайнятості та доходу для постраждалих.

Соціальний діалог як механізм участі та досягнення консенсусу у світі праці є ключовим для розробки та реалізації політики соціального забезпечення, в тому числі в умовах кризи.

Країни, які мають добре розвинені структури соціального діалогу, мають більше можливостей для інтеграції голосів організацій працівників і роботодавців у свої

зусилля з реагування. Важливо забезпечити представлення інтересів усіх типів підприємств і бізнесів та всіх категорій працівників, у тому числі тих (економічних одиниць і працівників), які зайняті в неформальному секторі економіки, з метою розробки більш збалансованих заходів реагування, включаючи краще адаптовані заходи соціального забезпечення.

Соціальний діалог є не тільки ключовим для підвищення готовності систем соціального забезпечення до майбутніх криз і розробки негайних заходів реагування на потрясіння, але й повинен вестися постійно, оскільки країни долають різні фази кризи і вирішують конкретні соціальні та економічні проблеми, що виникають у середньостроковій і довгостроковій перспективі. Там, де структури соціального діалогу відсутні, уряди повинні скористатися можливістю створити, зміцнити або відновити канали соціального діалогу, поступово забезпечуючи сприятливі умови та середовище. Це включає зміцнення потенціалу організацій працівників і роботодавців та проведення консультацій з іншими відповідними та репрезентативними організаціями зацікавлених осіб.

Системи соціального забезпечення є невід'ємною частиною скоординованої політики реагування на кризу, що розгортається, забезпечуючи людям ефективний доступ до охорони здоров'я, одночасно підтримуючи гарантії зайнятості та доходу для тих, хто найбільше постраждав. Вони підвищують стійкість, сприяють запобіганню бідності, безробіттю та неформальній зайнятості і є потужними економічними та соціальними стабілізаторами, які можуть сприяти швидкому відновленню. Поєднуючи заходи з охорони здоров'я із заходами соціального забезпечення, уряди можуть ефективно реагувати на кризу. При цьому, особливо в країнах з великим неформальним сектором, в центрі політичних зусиль має бути поширення захисту на тих, хто ще не охоплений ним. Соціальний діалог і консультації з соціальними партнерами та іншими зацікавленими сторонами є особливо важливими для таких скоординованих заходів реагування. Досвід попередніх криз свідчить, що країни, які мають ефективні системи охорони здоров'я та соціального забезпечення, що забезпечують універсальне охоплення, краще підготовлені до реагування на кризу, спричинену COVID-19, та її соціально-економічні наслідки. Вони мають інституційну спроможність відносно швидко розширити ці системи у відповідь на кризу. У цьому відношенні критично важливим є визначений на національному рівні мінімальний рівень соціального забезпечення, який гарантує доступ до охорони здоров'я та принаймні базовий рівень безпеки доходу протягом усього життя. Так само країни, які в минулому проводили відповідальну антициклічну фіскальну політику - накопичували профіцит, коли економіка перебувала на підйомі, - ймовірно, матимуть набагато сильнішу позицію для реагування на спад і забезпечення більшого соціального захисту за допомогою фіскальних стимулів.

Однак країнам, які не мають надійної системи охорони здоров'я та соціального захисту, необхідно буде розробляти політику та заходи в спеціальних умовах, розбудовуючи інституційну спроможність за дуже складних обставин, що, ймовірно, призведе до обмеженого та запізнілого реагування. У таких випадках міжнародна підтримка матиме вирішальне значення для доповнення зусиль країн, спрямованих на вжиття надзвичайних заходів для посилення спроможності системи охорони здоров'я, розширення фіскального простору та розбудови необхідної інституційної спроможності, щоб уникнути драматичної кризи у сфері охорони здоров'я. Розгортаючись, криза, спричинена COVID-19, загрожує підірвати економічний і соціальний прогрес багатьох країн, у тому числі досягнення ними Цілей сталого розвитку (ЦСР). Водночас вона надає країнам можливість і є «тривожним дзвіночком» для пріоритетного інвестування в системи охорони здоров'я та соціального забезпечення, щоб допомогти запобігти або пом'якшити кризу, а також зміцнити системи соціального захисту, щоб краще протистояти майбутнім викликам.

Національні заходи реагування на кризу, спричинену COVID-19, у сфері соціального забезпечення охоплюють широке коло пи-

тань. Моніторинг соціального забезпечення МОП зафіксував 548 оголошених заходів соціального забезпечення у 108 країнах і територіях у період з 1 лютого по 17 квітня 2020 року. Ці заходи стосуються кількох сфер соціального забезпечення [1].

У відповідь на кризу, спричинену COVID-19, багато країн вжили заходів для розширення доступу до доступної медичної допомоги, усунення прогалин у соціальному забезпечені здоров'я та розширення фінансового захисту, зокрема шляхом:

- спрямування додаткових фіскальних ресурсів у систему охорони здоров'я для підвищення наявності, доступності, прийнятності та якості медичних послуг для всіх
- покращення координації в системі охорони здоров'я, включаючи інституційний та кадровий потенціал, з центральною роллю державного забезпечення, іноді доповненої приватними постачальниками послуг, що перебувають під державним регулюванням (Іспанія, Великобританія);
- інтеграція заходів з профілактики, тестування та лікування (включаючи телемедицину) в пакети медичних послуг (Китай);
- посилення фінансового захисту від витрат на охорону здоров'я, збереження та розширення охоплення існуючих механізмів соціального забезпечення здоров'я, а також забезпечення універсальності та безперервності6 такого охоплення, наприклад, гарантування лікування для іноземних резидентів (Таїланд) [2].

Криза, спричинена COVID-19, виявила критичні прогалини в системі виплат допомоги по тимчасовій непрацездатності, внаслідок чого велика кількість працівників, зокрема самозайнятих і нестандартно зайнятих, залишилися без оплачуваних лікарняних. Це становить серйозний виклик для громадського здоров'я та безпеки доходів, оскільки працівники, які не можуть розраховувати на допомогу по тимчасовій непрацездатності та/або оплачувані лікарняні, можуть бути змушені виходити на роботу під час хвороби або не бажати самоізолюватись, тим самим потенційно передаючи вірус колегам і клієнтам. Ця проблема є особливо актуальною, оскільки вона зачіпає багатьох працівників, які перебувають на передовій боротьби з кризою COVID-19, таких як медичні працівники, прибиральники, працівники транспорту та доставки, а також домашні працівники [3].

Багато країн вжили надзвичайних заходів для усунення прогалин у захисті за допомогою різних заходів, зокрема

- надання допомоги по тимчасовій непрацездатності, що фінансується за рахунок загального оподаткування, працівникам, які в іншому випадку не мали б на неї права (Німеччина, Ірландія, Португалія, Сполучене Королівство)
- забезпечення виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності у випадках карантину або самоізоляції (Австрія, Франція, Німеччина, Велика Британія, В'єтнам)
- усунення періодів очікування для виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності (Австралія, Канада, Португалія);
- скасування вимоги про надання довідки про хворобу (Австрія, Японія).

Пандемія COVID-19 є потужним нагадуванням про те, що у нашому взаємопов'язаному світі слабкість системи охорони здоров'я та соціального забезпечення однієї країни створює ризик для здоров'я населення в усьому світі. Глобальна нерівність у сфері охорони здоров'я має бути вирішена в пріоритетному порядку. Таким чином, криза ще раз привернула увагу до важливості забезпечення загального доступу до систем соціального захисту, які надають комплексні та адекватні виплати, що відповідають потребам людей. Країни, які протягом останніх десятиліть інвестували достатньо ресурсів у розбудову універсальних систем охорони здоров'я та соціального забезпечення, ймовірно, матимуть сильнішу позицію для реагування на кризу, спричинену COVID-19, тоді як іншим країнам буде нагадано про важливість цього для кращого подолання поточної кризи та протистояння майбутнім кризовим явищам. Стандарти МОП у сфері соціального забезпечення надають важливі вказівки в цьому відношенні.

Стандарти МОП у сфері соціального забезпечення, а також суміжні стандарти встановлюють основні принципи та ключові параметри реалізації права людини на со-

ціальне забезпечення. Вони є результатом міжнародного тристороннього консенсусу і покликані забезпечити стабільність і належне управління національними системами соціального захисту, що дасть їм змогу надавати належну медичну допомогу та гарантувати дохід протягом усього життя. Вони відіграють важливу роль у визначенні заходів реагування та забезпеченні захисту для всіх, хто його потребує. Ці стандарти ґрунтуються на визнанні соціального забезпечення як індивідуального права людини та загальної відповідальності держави за гарантування належного надання адекватних виплат і стійкості систем соціального захисту. Дійсно, в усьому світі держави втрутилися в організацію реагування на поточну кризу, прагнучи захистити людей і зменшити соціальні та економічні наслідки кризи [4].

Щоб дати можливість державам ефективно виконувати цей загальний обов'язок, стандарти МОП закликають їх своєчасно «вживати всіх необхідних для цього заходів». Реалізація універсального права на соціальне забезпечення вимагає, щоб кожна людина мала доступ до медичної допомоги та забезпечення доходу, якщо і коли це необхідно, з наданням пріоритету тим, хто є особливо вразливим. Водночас, держави несуть відповідальність за збереження та відновлення довгострокової життєздатності системи соціального захисту, в тому числі, як тільки дозволять умови, шляхом погашення колишніх боргів, взятих на себе державою, та передбачення достатніх бюджетних асигнувань для покриття майбутніх зобов'язань держави у сфері соціального забезпечення. Участь представників захищених осіб та роботодавців у прийнятті цих рішень є надзвичайно важливою. Відповідні стандарти включають Конвенцію МОП про мінімальні норми соціального забезпечення 1952 року (№ 102), Рекомендацію про мінімальні норми соціального захисту 2012 року (№ 202) та Рекомендацію про зайнятість і гідну працю в інтересах миру та стійкості 2017 року (№ 205).

Рекомендація 205 закликає країни-члени якнайшвидше реагувати на кризові ситуації:

- прагнути забезпечити гарантії базового доходу, зокрема для осіб, чиї робочі місця або засоби до існування були порушені кризою

- розробити, відновити або посилити комплексні схеми соціального забезпечення та інші механізми соціального захисту, беручи до уваги національне законодавство та міжнародні угоди; та

- прагнути забезпечити ефективний доступ до основних медичних послуг та інших базових соціальних послуг, зокрема для груп населення та окремих осіб, які стали особливо вразливими внаслідок кризи.

Вона також передбачає, що з метою запобігання кризам, створення умов для відновлення та зміцнення стійкості держави-члени повинні встановлювати, відновлювати або підтримувати мінімальні рівні соціального захисту, а також прагнути до усунення прогалин у їхньому охопленні, беручи до уваги Конвенцію № 102, Рекомендацію № 202 та інші відповідні міжнародні трудові стандарти.

Системи соціального захисту відіграють важливу роль у мобілізації ресурсів для реагування на кризу, спричинену COVID-19, проте необхідно враховувати також їхню стійкість у довгостроковій перспективі. Зокрема:

- Надійні системи соціального захисту мають фінансові буфери для вирішення подвійного виклику - збільшення видатків і зменшення доходів, однак масштабна криза може вимагати значних додаткових фінансових асигнувань на соціальний захист, щоб забезпечити надання адекватних і всеосяжних пільг та послуг усім, хто їх потребує. Після того, як безпосередній вплив кризи мине, ці фінансові буфери необхідно буде поповнити за рахунок стійких і справедливих структур фінансування, які, як правило, спираються на поєднання податків і внесків на соціальне страхування, а також сприятливу макроекономічну політику.

- У країнах, які ще не мають достатньо міцних систем охорони здоров'я та соціального захисту, знадобляться подальші зусилля для забезпечення негайного реагування на кризу та необхідних інвестицій для розбудови системи соціального захисту. Для деяких країн може знадобитися тимчасова зовнішня підтримка, щоб захистити необ-

хідні інвестиції в охорону здоров'я, освіту та соціальний захист і розширити фіскальний простір для розбудови надійних систем охорони здоров'я та соціального захисту.

- Формуючи свої пакети фіскальних стимулів, уряди повинні прагнути до розумного балансу в наданні пропорційної фінансової підтримки підприємствам, щоб утримати своїх працівників, а також підтримки доходів і послуг з працевлаштування для тих, хто втратив роботу. Крім того, існують додаткові потреби в соціальному захисті, в тому числі у виплаті допомоги по тимчасовій непрацездатності (особливо тим, хто не охоплений законодавчо встановленими оплачуваними лікарняними), соціальній допомозі та - що найважливіше - у забезпеченні ефективного доступу до медичної допомоги.

- Досвід попередніх криз показує, що перші ознаки відновлення часто супроводжуються закликами до жорсткої економії та фіскальної консолідації, які можуть підірвати досягнутий прогрес. Вкрай важливо, щоб країни продовжували заходи соціального захисту та соціальні видатки після того, як безпосередня криза у сфері охорони здоров'я вщухне, щоб забезпечити захист людей від несприятливих економічних і соціальних наслідків, які можуть матеріалізуватися в майбутньому, а також від будь-яких майбутніх криз. Крім того, оскільки антикризові заходи включають тимчасове призупинення або скорочення внесків на соціальне страхування та податків, необхідно вжити відповідних заходів для забезпечення фінансової стійкості систем соціального забезпечення, гарантуючи при цьому адекватність виплат.

Криза, спричинена COVID-19, стала тривожним дзвінком, викривши серйозні прогалини в системах соціального забезпечення в усьому світі. Уряди разом із соціальними партнерами та іншими зацікавленими сторонами повинні скористатися цією можливістю, щоб зміцнити свої системи соціального захисту, включаючи мінімальні гарантії, як наріжний камінь архітектури національної соціально-економічної політики [5].

Висновок

Пандемія COVID-19 показала, що системи охорони здоров'я та соціального забезпечення є критично важливими для стійкості суспільства в умовах кризи. Вона виявила серйозні прогалини в існуючих механізмах соціального забезпечення, які поставили під загрозу не тільки здоров'я населення, але й економічну стабільність. Країни з надійними системами соціального захисту змогли ефективніше справлятися з кризою, забезпечуючи медичну допомогу та фінансову підтримку для найбільш вразливих верств населення. Водночас країни з менш розвиненими системами зіткнулися з великими труднощами, що підкреслює необхідність посилення інституційної спроможності для реагування на майбутні кризи.

Важливість соціального діалогу в умовах кризових ситуацій стала особливо очевидною під час пандемії. Досвід показує, що ефективний соціальний діалог між урядом, роботодавцями та працівниками є ключем до розробки та реалізації успішних політик реагування. Країни, що мають розвинуті механізми соціального діалогу, здатні краще адаптувати свої соціальні програми та політику, забезпечуючи більш справедливий і ефективний розподіл ресурсів. Тому важливо, щоб країни, які ще не мають таких структур, скористалися можливістю для їх створення та зміцнення.

Усвідомлення важливості соціального забезпечення і необхідність інвестицій у ці системи повинні стати пріоритетними завданнями для урядів. Пандемія COVID-19 нагадала про необхідність розбудови універсальних і стійких систем соціального захисту, що забезпечують захист усіх верств населення, особливо вразливих груп. Глобальний досвід свідчить, що стабільні соціальні системи є не лише важливими для відновлення після криз, але й критичними для забезпечення довгострокового економічного і соціального розвитку.

Література

1. Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations URL: https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=17273

2. Prasad, N. and Gerecke, M. (2010). Social Security Spending in Times of Crisis. Global Social Policy. 2010;10(2), P. 218-247

3. The role of social dialogue in formulating social protection responses to the COVID-19 crisis URL: https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=18039

4. Bonnet, F., Ehmke, E., and Hagemejer, K. (2010), Social security in times of crisis. International Social Security Review, 63, P. 47-70.

5. Towards solid social protection floors? The role of non-contributory provision during the COVID-19 crisis and beyond URL: https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=18290

Maksymovych Roman
Ph.D. in Law,
Doctoral student, Acting Head of the Department of International Law and and Comparative Law, Faculty of International Relations
National Aviation University
ORCID ID: https://orchid.org/0000-0003-1812-6624
maksymovych1989@gmail.com

THE WELFARE STATE AND SOCIAL SECURITY MECHANISMS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC: INTERNATIONAL LEGAL ANALYSIS

The article discusses the impact of the COVID-19 pandemic on health and social security systems in different countries, as well as the measures taken to overcome the crisis consequences. In response to the pandemic, governments around the world have implemented a number of measures aimed at improving access to healthcare and strengthening social security. In particular, countries have allocated additional fiscal resources to improve the quality of healthcare services, improved coordination in the healthcare system, and integrated prevention and treatment measures into healthcare packages. Measures have also been taken to address gaps in social protection for temporary disability, such as providing sick leave benefits for all categories of workers, including the self-employed and precariously employed.

This article aims to analyze how different countries have adapted their social security and health care systems in response to the crisis, and to determine which actions have been most effective. The main goal is to identify the key factors of a successful response to the crisis and to show the importance of social dialogue and investment in social protection. This allows for a better understanding of how social security systems can contribute to a rapid recovery and prevent further socio-economic shocks.

As a result of the analysis, the author gained a clear understanding of how developed and less developed countries have responded to the pandemic. It was found that countries with effective social protection systems were able to adapt to new conditions faster and provide the population with the necessary services. The author also emphasizes the importance of supporting social dialogue and building resilient social protection systems as part of a long-term strategy to overcome similar crises in the future.

This data is useful and important because it provides important lessons for the future. Understanding how different countries are adapting their policies and systems in the face of the global crisis can help to develop more effective strategies for responding to future crises. They also emphasize the need to invest in social systems to ensure their resilience, which is critical to maintaining social justice and economic stability.

Key words: social security, pandemic, COVID-19, health, International Labor Organization