

УДК 360.35

*Ковальова Т. В.,
к. філос. н.,
доцент кафедри політології
та соціальних технологій
Гуманітарного інституту
Національного авіаційного
університету*

ЄДНІСТЬ СОЦІАЛЬНИХ НОРМАТИВІВ І ПРАВОВИХ НОРМ – ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

У статті розглядаються проблеми нормативно-правового регулювання здійснення соціальної роботи як важливої складової державної соціальної політики України.

***Ключові слова:** соціальна робота, соціальна політика, державний соціальний стандарт.*

В статье рассматриваются проблемы нормативно-правового регулирования осуществления социальной работы как важной составяющей государственной социальной политики Украины.

***Ключевые слова:** социальная работа, социальная политика, государственный социальный стандарт.*

The problems of legal regulation of social work as an important part of government's social policy of Ukraine are addressed in the paper.

***Keywords:** social work, social policy, state social standard.*

Соціальна політика та соціальна робота як один із засобів її реалізації базується на конституційно-правових положеннях Основного закону України. Адже Конституція як Основний закон Української держави

є фундаментом усієї національно-правової системи, на якій здійснюється управління соціальною сферою, і зокрема, реалізація соціальної роботи з різними верствами та групами населення. Зрозуміло, норми Основного закону – Конституції України – лише окреслюють основні пріоритети соціальної роботи і визначають головні завдання держави в соціальній сфері. Деталізуються, розкриваються ці норми та положення в законах України та інших нормативно-правових актах.

Слід визнати, що за роки незалежності в державі не було створено чіткої концепції соціальної політики та єдиної системи нормативно-правової бази регулювання соціальної сфери. Недосконалість нормативно-правового забезпечення управління соціальною сферою ускладнює реалізацію конституційних прав громадян, спричиняє зростання соціальної напруги та поглиблення соціальних протиріч. У контексті курсу на євроінтеграцію сьогодні існує потреба в дослідженні та впровадженні новітніх тенденцій модернізації соціальної політики і адаптації вітчизняної нормативно-правової бази до європейських стандартів.

В Україні сьогодні соціальні питання регулюють щонайменше 170 законів України, 400 постанов Кабінету Міністрів, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів [2, с. 17]. У цих нормативно-правових актах, що визначають державну політику в соціальній сфері, спостерігається співіснування радянського (соціальне забезпечення, пільги, соціальні та компенсаційні виплати) і новітнього європейського підходу (соціальна робота, соціальні послуги, житлові субсидії). Більшість конституційних соціальних стандартів – а це основні показники організації соціальної сфери – залишаються деклараціями через застарілість і неефективність чинних механізмів соціального захисту, низьку адресність, зрівняльний характер і невідповідність системи соціального захисту реальним потребам українського суспільства, неефективність і непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави.

Сьогодні в умовах перехідної економіки головним є показник забезпеченості державного та місцевого бюджетного фінансування об'єктів соціальної сфери. Через постійний дефіцит державного бюджету скорочується фінансування цих об'єктів, а відтак зменшується їх кількість, отже, порушуються соціальні нормативи. Адже відповідно до ст. 46 Конституції пенсії інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від основного державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму, встановленого законом [2]. Проте це положення

постійно порушується – найбільш показовою є неконституційна норма щодо гарантованого рівня забезпечення прожиткового мінімуму (для працездатних осіб – 21 %, для дітей – 50 % прожиткового мінімуму), яка міститься у ст. 9 Державного бюджету України на 2013 рік і зберігається в бюджеті на 2014 рік.

Також проблемою є те, що основний державний соціальний стандарт в Україні формується на підставі мінімально припустимого, а не необхідного рівня споживання. Це слід змінити. Адже соціальний стандарт є підґрунтям для визначення обсягу ресурсів, необхідних для досягнення певного рівня забезпеченості та задоволення потреб населення, тобто орієнтиром забезпечення високого рівня та якості життя [3]. Тому соціальні стандарти повинні включати, але не зводитись до мінімальних соціальних нормативів, які мають гарантуватись державою. Адже мінімальний набір послуг і фізіологічна норма харчування не можуть задовольнити основні соціальні та культурні потреби особи. До того ж, як визначено в преамбулі Концепції реформування системи соціальних послуг (2007 рік), соціальні стандарти не можуть зводитись до грошових (споживчих) нормативів, регулюючи переважно розподіл ресурсів для надання соціальних послуг, але не даючи змоги оцінити ефективність і вплив послуги на якість життя її отримувача.

Нинішня структура соціальних стандартів є суто кількісною, побудованою на грошових розрахунках, але вона не містить якісних показників рівня життя та добробуту [1, с. 27]. Поряд з цим виникає необхідність трансформації власне соціальних нормативів, а саме поєднання принципу свободи ринку з принципом соціального вирівнювання – тобто створення такого механізму розподілу національного доходу, який би виключав надмірне збагачення одних і незабезпеченість, убогість інших. Адже здійснювані протягом років незалежності економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства й доходів населення, а безсистемні соціальні заходи не мали відчутного ефекту та істотно не вплинули на зменшення масштабів бідності. Навпаки, виникли глибокі деформації механізму державного регулювання процесів перерозподілу коштів між багатими та бідними, відбулася поляризація суспільства (коефіцієнт Джині дорівнює 27,3 [4]), яке розколось на дві нерівні частини: в одній – чисельна група бідняків (83,6 %), в іншій – невеликий соціальний прошарок (0,05 %) населення, який володіє над багатствами [5, с. 156].

Ефективна соціальна політика передбачає наявність розвиненої системи соціальних послуг, які надаються з урахуванням особливостей і потреб різних категорій населення. В Україні сьогодні панівними

формами соціального захисту є соціальні виплати і пільги, а соціальні послуги є порівняно новим напрямом соціальної роботи. Закон України “Про соціальні послуги” задекларував перехід від непрозорих пільг і не завжди ефективних виплат до сучасних форм і механізмів соціального захисту і визначив сутність відносно нового для нашої країни напряму соціальної роботи – соціального обслуговування. Воно визначається як система соціальних заходів, що передбачає сприяння, підтримку та послуги, які надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом’якшення життєвих труднощів, підтримки їхнього соціального статусу та повноцінної життєдіяльності [6, с. 1]. Надання соціальних послуг ґрунтується на засадах адресності та індивідуального підходу, доступності та відкритості, гуманності, соціальної справедливості, конфіденційності, профілактичної спрямованості. За умов реалізації принципів адресності та індивідуального підходу соціальні послуги є економічно вигіднішим і дієвішим механізмом забезпечення добробуту вразливих верств населення, ніж розширення обсягу різноманітних грошових допомог (виплат, пільг, субсидій тощо).

Недоліками системи надання соціальних послуг в Україні є відсутність конкуренції, нерозвиненість альтернативної мережі їх надання, відсутність унормованого переліку соціальних послуг для різних категорій осіб. Значною мірою це спричинено умовами фінансування: бюджетні кошти плануються і спрямовуються на утримання великих державних інституцій, а не на потреби безпосередніх отримувачів послуг. Замість реального соціального обслуговування населення утримується громіздка мережа державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб. Більша частина бюджетного фінансування спрямовується на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу, а не на безпосереднє надання соціальних послуг конкретним особам і сім’ям, котрі їх потребують. Наявна бюджетна система не передбачає заохочення надання соціальних послуг поза державними установами стаціонарного типу або комунальними закладами, що надають послуги у громаді.

Світовий досвід показує, що децентралізована система надання соціальних послуг є ефективнішою, ніж централізована. Проте в Україні більша частина видатків, що спрямовуються на потреби соціального захисту, фінансується з державного бюджету. А якщо забезпечення соціальними послугами переноситься на місцевий рівень, то сюди мають надходити і відповідні кошти через перерозподіл податкових надходжень і розширення податкової бази місцевих бюджетів. Адже місцеві бюджети в Україні значною мірою залежать від трансфертів із

державного – темпи зростання власних і закріплених доходів місцевих бюджетів майже втричі нижчі, ніж доходів державного бюджету. Тому місцеве самоврядування неспроможне фінансувати власні соціальні ініціативи, оскільки немає достатніх джерел власних доходів, більшість із яких витрачається на покриття видатків, делегованих державою [1, с. 47].

Також проблеми фінансування соціального обслуговування поєднані з недоліками в плануванні видатків на реалізацію державних соціальних гарантій. При визначенні бюджетних видатків майже не використовуються показники, які дають уявлення про життєвий рівень різних верств населення. Це не дає змоги відслідковувати динаміку частки соціальних видатків у консолідованому бюджеті, приймати обґрунтовані рішення щодо удосконалення державних соціальних гарантій. А якраз вартісна оцінка соціальних гарантій через ціну соціальних стандартів покликана істотно змінити існуючі пропорції в розподілі податків між державним і регіональним (місцевим) рівнями на користь останніх, а отже – визначити фінансовий потенціал кожного адміністративно-територіального суб'єкта. Його системна оцінка мала б урахувати:

- сумарну стартову забезпеченість населення соціальними благами, співвіднесену з грошовими доходами окремих груп населення;
- реальний контингент населення, який вправі претендувати тільки на бюджетну підтримку, так само як і реальний контингент, що користується в даний час соціальною інфраструктурою території;
- обсяг і вартість соціальних благ, які одержують громадяни безпосередньо від підприємств і організацій, та вартість нерухомості (включаючи землю і надра) усіх форм власності на даній території [7, с. 307].

Сучасні підходи до формування соціальних нормативів при здійсненні соціальної політики передбачають врахування відмінностей у соціальному регіонуванні території, зокрема, наявність історичного досвіду, використання населенням державної мови, географічного розташування, ставлення населення до релігії та до ідеї національної державності тощо. Так, за особливостями регіонального менталітету, який проявляється в національно-психологічних характеристиках людини-виробника та споживача, виокремлюють дві групи територій:

- з переважанням україномовного населення й українського національно-психологічного менталітету (працьовитість, хазяйновитість, ощадливість, релігійність, дбайливе ставлення до національної культурної спадщини – Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська,

Львівська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, Чернівецька області);

- з переважанням російськомовного населення й інтернаціонально-східноукраїнського менталітету (колективізм, готовність до праці на загальне благо, щирість, повага до сильної влади, орієнтування на братні стосунки з народами СНД, національно-релігійна терпимість – Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Харківська, Херсонська, м. Київ) [7, с. 311–312].

Успішне здійснення соціальної політики передбачає визначення та вдосконалення правових механізмів організації соціальної роботи з окремими категоріями громадян, зокрема, дітьми, сім'ями та молоддю. Головними нормативними актами, що регулюють здійснення соціальної роботи з цими категоріями громадян, є Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 р., ратифікована Постановою Верховної Ради УРСР від 27.02.1991 р., Закон України “Про охорону дитинства” від 26.04.2001 р., Сімейний кодекс України, Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 05.02.1993 р., Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” від 10.01.2009 р. [9, с. 96].

Згідно з Законом України “Про охорону дитинства”, охорона дитинства в державі визнається як стратегічний загальнонаціональний пріоритет з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і всебічний розвиток [9, ст. 142]. Головним осередком реалізації благополучного розвитку дитини має бути сім'я, яка згідно зі ст. 3 Сімейного кодексу України є первинним та основним осередком суспільства [10, ст. 135].

На сьогодні в Україні найсерйознішими проблемами у сфері прав дитини є дитяча бездоглядність і безпритульність, бідність серед дітей та сімей з дітьми, необхідність реформування системи інтернатних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Це зумовило необхідність впровадження в Україні спеціальної посади – Уповноваженого Президента України з прав дитини. Уповноважений Президента України з прав дитини забезпечує здійснення главою держави конституційних повноважень щодо додержання прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері [11].

Вагомим напрямом державної соціальної політики є створення дієвого механізму соціального захисту молоді. Відповідно до Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді”,

молодь – громадяни України віком від 14 до 35 років. Соціальне самопочуття молоді є одним із головних показників розвитку суспільства. Серед соціальних проблем, які найбільше хвилюють молодь, найважливішими є: безробіття, зростання цін, низький рівень заробітної плати, загальне зниження рівня життя, ріст злочинності, наркоманії, поширення ВІЛ/СНІДу [8, с. 102].

Законодавство України передбачає такі основні види соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю: соціальне обслуговування сімей, дітей і молоді; соціальна профілактика; соціальна реабілітація; соціальне інспектування та соціальний супровід.

Тривожною тенденцією на сьогодні в Україні є активне зростання чисельності бездомних громадян і безпритульних дітей, які займаються бродяжництвом. Проблема бездомних громадян та безпритульних дітей в Україні деформує соціальне середовище, руйнує фізичне, психічне та духове здоров'я людей, знижує їх життєву, громадську та творчу активність, погіршує моральний стан, створює соціальну напругу в суспільстві. Більшість громадян, схильних до бродяжництва, ведуть протиправний, здебільшого злочинний спосіб життя. Серед них і ті, які були раніше засуджені, хворі на різні інфекційні захворювання (СНІД, туберкульоз, гепатит тощо), зловживають наркотичними засобами, хронічні алкоголіки. Причинами такої ситуації стало різке зниження доходів і рівня життя населення унаслідок структурних змін у галузях економіки, закриття багатьох підприємств виробничої сфери, недосконалість фінансово-кредитних механізмів, значне збільшення наявного та прихованого безробіття, неготовність навчальних та соціальних закладів, правоохоронних органів проводити роботу з такими категоріями населення в ринкових умовах [8, с. 143].

Соціальну роботу з цією категорією громадян регулює Закон України “Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей” від 02.06.2005 р. Згідно з цим Законом, бездомні громадяни мають право на: повагу до їх гідності; охорону здоров'я; соціальний захист; правову допомогу; звернення відповідно до законодавства із заявами та скаргами до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; отримання інформації про свої права та обов'язки.

Отже, вироблення та реалізація соціальних нормативів та правових норм має вирішальне значення у здійсненні різноманітних форм і способів, методик і програм соціальної роботи. На жаль, в Україні ще низький рівень соціально-правового регулювання цієї важливої сфери суспільного життя. Принципове значення має не тільки підвищення соціальних стандартів і регулювання правових норм, але й забезпе-

чення їх відповідності одне одному, формування механізмів їхньої взаємодії як на загальнодержавному рівні, так і щодо конкретної особи у сприянні вирішення її нагальних проблем.

Література:

1. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доповідь / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254-К /96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. *Багмет М. О.* Державні соціальні стандарти в Україні як гарантія формування європейського рівня і якості життя / М. О. Багмет, Д. О. Міхель // Гілея : зб. наук. праць. – К., 2011.
4. Бідність в Україні та пропозиції профспілок щодо її подолання. – К. : ФПУ, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fnprk.org.ua/index_web_files/Analitika_2011.htm. – Назва з екрана.
5. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / за заг. ред. Л. І. Ільчука, О. О. Давидюк, Ю. В. Кривобок. – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2010. – 220 с.
6. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45.
7. *Данилишин Б. М.* Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка : навч. посіб. / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пєпа ; за наук. ред. Б. М. Данилишина. – Ніжин : ТОВ “Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2007. – 688 с.
8. *Тищенко О. В.* Соціально-правовий захист вразливих верств населення України : науково-практичний посібник. – К. : ВГЛ “Обрії”, 2011. – 336 с.
9. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402 – // Відомості Верховної України. – 2001. – № 30.
10. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-14. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21-22.
11. Про Уповноваженого Президента України з прав дитини. Указ Президента України № 811 / 2011 від 11.08.2011 р.
12. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26.
13. *Тищенко О. В.* Соціальна робота та права людини : навчальний посібник / О. В. Тищенко. – К. : ВГЛ “Обрії”, 2010. – 240 с.