

УДК 351.84

С. Г. КУЗЬМЕНКО

СОЦІАЛЬНА ДОПОМОГА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ

Запропоновано комплекс заходів, спрямованих на модернізацію системи державної соціальної допомоги.

Ключові слова: соціальна допомога, управління, державні органи, права людини.

In the article proposed complex of measures aimed at modernizing the system of social assistance.

Key words: social assistance, management, public authorities, human rights.

Багатолітній досвід людської життєдіяльності привів до усвідомлення необхідності встановлення прав людини, що охороняються владою держави, особливо в такій галузі, як соціальний захист. Розглянемо, як в Україні реалізуються права громадян на державну соціальну допомогу, в яких формах і на яких підставах вона повинна надаватися і як це відбувається на практиці.

Загальна декларація прав людини (1948 р.) закріплює, по-перше, право кожного як члена суспільства на соціальний захист; по-друге, право на гідний рівень життя, що гарантує людині можливість задоволення її основних потреб (в їжі, житлі, медичному догляді, соціальному обслуговуванні), який потрібний для підтримки здоров'я і добробуту кожного і його сім'ї; по-третє, перелік соціальних ризиків, за настання яких виникає право на соціальний захист (безробіття, хвороба, інвалідність, втрата годувальника, старість та інші випадки втрати коштів для існування за незалежними від людини обставинами); по-четверте, як самостійна основа для особливого піклування і допомоги передбачається материнство і дитинство.

Основний Закон України – Конституція України підтверджує пріоритети соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини [1]. У той же час у Конституції не дається поняття гідного життя, немає принципово важливої норми про відповідність мінімальної заробітної плати, пенсій і допомоги прожитковому мінімуму. За основу береться гарантована мінімальна заробітна плата, розмір якої нижче за прожитковий мінімум у декілька разів. Але відсутність в Основному Законі такої важливої гарантії зовсім не означає, що держава не зобов'язана забезпечити кожному і його сім'ї належні житлові умови, раціональне харчування, можливість користуватися послугами медичного і соціального обслуговування, іншими благами, об'єктивно необхідними для вільного розвитку особистості.

Попри те, що визначений законодавством перелік соціальної допомоги доволі широкий і різноманітний і в більшості випадків відповідає сучасним вимогам міжнародного рівня, реальне положення з гарантованістю соціального захисту таке, що часто має лише декларативний характер. Так, багато видів соціального обслуговування залишаються гостро дефіцитними (фактично не можуть отримати безкоштовний транспортний засіб більшість тих, хто має на нього право (інвалідів

війни), не реалізують своє право на санаторно-курортне лікування багато інвалідів і літні люди і так далі), не виконує компенсаційних функцій державна соціальна допомога і так далі.

У той же час тільки держава повинна забезпечити реалізацію прав громадянина, у тому числі в разі виникнення соціальних ризиків. Вона встановлює організаційно-правові способи розподілу сукупного суспільного продукту через систему соціального захисту, законодавчо закріплює її організаційно-управлінські засади, фінансові джерела, за рахунок яких гарантується надання допомоги, а також функціонує вся система, нормує соціальні стандарти соціального захисту, забезпечує правовий механізм захисту порушеного права.

Саме держава і його інститути забезпечують закріплення кола осіб, які підлягають соціальній підтримці, види соціального захисту, їх рівень, умови надання допомоги і перелік соціальних ризиків, виникнення яких надає право на певний вид допомоги, процедуру звернення за отриманням допомоги тощо.

Аналіз літературних джерел свідчить, що надзвичайно актуальною проблемою для українського суспільства на сучасному етапі його розвитку є соціальна допомога, метою якої є відновлення (повністю, або частково) повноцінної життєдіяльності людини [2 – 8].

Метою статті є визначення комплексу заходів, спрямованих на модернізацію системи державної соціальної допомоги.

Соціальна допомога – періодичні чи регулярні заходи, що сприяють усуненню або зменшенню соціальної недостатності. Види соціальної допомоги – гарантована соціальна допомога з боку держави у вигляді грошових виплат (пенсії, грошова допомога, одноразові виплати), забезпечення технічними та іншими засобами: автомобілями, крісло-колясками, протезно-ортопедичними виробами, друкованими виданнями зі спеціальним шрифтом, звукопідсилювальною апаратурою та сигналізаторами, а також шляхом надання послуг з медичної, соціальної, професійної реабілітації та побутового обслуговування [9].

Таким чином, державна соціальна допомога сприяє підтримці соціального статусу громадян за настання різних соціальних ризиків (хвороби, інвалідності, старості, смерті годувальника, безробіття, бідності) шляхом надання різних видів матеріального забезпечення, соціальних послуг, пільг з метою підтримки гідного рівня життя і запобігання зубожінню. Здійснюється і реабілітаційний напрям соціальної допомоги, метою якого є відновлення (повністю, або частково) повноцінної життєдіяльності людини. Система державної соціальної допомоги неабиякою мірою чинить вплив на демографічну ситуацію (тривалість життя, народжуваність, відтворення населення і так далі), а також знімає соціальну напруженість у суспільстві.

Говорячи про державну соціальну допомогу, можливе застосування визначення цього поняття в широкому і вузькому значеннях слова. У широкому значенні “державну соціальну допомогу” автор пропонує розглядати як цілеспрямовану діяльність усіх владних органів, що забезпечує надання гарантованої державою соціальної допомоги, субсидій, компенсацій, пільг, життєво необхідних товарів, а також соціальних послуг громадянам, які потрапили у важку життєву ситуацію, в тому числі викликану незаможністю. У вузькому – це державна соціальна допомога за бідністю, здійснювана з метою підтримки рівня життя незаможних сімей, а також

незможних самотніх громадян, середньодушевий дохід яких нижчий за величину прожиткового мінімуму. Виходячи з цього, державну соціальну допомогу, в широкому її значенні, складатимуть соціальна допомога у зв'язку з важкою життєвою ситуацією; соціальне обслуговування; державна соціальна допомога за бідністю.

Соціальна допомога у зв'язку з важкою життєвою ситуацією має державну нормативно-правову базу і фінансову основу – державний бюджет. Чинне законодавство визначає підстави державної соціальної допомоги. Це соціальна допомога: у зв'язку з народженням дитини, на дитину до досягнення нею шістнадцяти (учнем вісімнадцяти) років, на поховання, з безробіття громадянам, які шукають роботу вперше або після тривалої перерви, біженцям і вимушеним переселенцям, різного роду компенсаційні виплати, передбачені законодавством (наприклад, працездатним непрацюючим громадянам, які здійснюють догляд за інвалідом I групи, дитиною-інвалідом, що вчиться на харчування, приймальної сім'ї на утримання дітей тощо); соціальна допомога вдома самотнім літнім громадянам і інвалідам I, II груп, які потребують стороннього догляду, забезпечення інвалідів засобами пересування і транспортними засобами, протезно-ортопедична допомога, лікарська допомога, санаторно-курортне лікування літніх людей та інвалідів, різного роду пільги. Наведені форми соціальної допомоги надаються будь-якому громадянину за настання обставин, указаних в законодавстві, незалежно від того, отримує він або ні страхове забезпечення, або інші види соціальної допомоги за рахунок бюджетних коштів, а також є або ні незможним.

Як правило, ця соціальна допомога має всеукраїнський, державний характер і регламентується державними законами, указами Президента, постановами Уряду України, що забезпечує рівні права в її отриманні із коштів державного бюджету всім громадянам держави, незалежно від місця проживання. Регіональні органи влади залежно від політичної волі й економічного стану також організовують соціальну допомогу на місцевому рівні, доповнюючи державну допомогу. Так ухвалюються закони суб'єктів держави, спрямовані на ті ж соціальні ризики, що і державні закони. Виникає співфінансування з бюджетів усіх рівнів, що веде до повнішого розв'язання соціальних проблем.

Регіональні органи влади можуть вводити і спеціальні заходи підтримки. Цей різновид державної соціальної допомоги націлений на надання підтримки індивіду, який потрапив у важку життєву ситуацію, що об'єктивно порушує життєдіяльність, яку він не може здолати самостійно. Ця допомога не пов'язана з бідністю як вирішальним чинником її отримання, не має законодавчо закріплених параметрів відповідності прибутків одержувача мінімальному прожитковому рівню, не припускає перевірку прибутків одержувача тощо. Вона орієнтована на категорії громадян, які потребують допомоги, протистоїть широкому колу ризиків, має великий спектр дії, при цьому не зумовлює значних адміністративних й інших витрат, базується на змішаній формі фінансування – бюджетно-позабюджетній, при значному домінуванні першої. У бюджетних джерелах переважають кошти державного фінансування. Соціальна допомога громадянам, які потрапили у важку життєву ситуацію, що надається із коштів бюджетів регіонального рівня, а також

територіальних фондів соціальної підтримки населення, зазнає впливу економічного стану регіону, і тому її рівень по країні істотно різниться.

Але й усередині регіонів України соціальною допомогою мають можливість фактично скористатися не всі громадяни рівною мірою. Так, наприклад, жителі сільських територій, як правило, через об'єктивні причини не можуть повною мірою реалізувати свої права на соціальну допомогу, наприклад, у формі пільгового або безкоштовного проїзду в міському транспорті, пільг з оплати житла, в т. ч. житлових субсидій, телефону, комунальних послуг тощо [3].

Незважаючи на поступовий розвиток структури державних установ соціального захисту, рівень соціального обслуговування в Україні залишається недостатнім, законодавство про соціальне обслуговування в частині реалізації прав громадян у цьому виді соціальної допомоги не виконується. Так, на профілактичному обліку служб у справах неповнолітніх України перебуває понад 145 000 неповнолітніх, які займаються бродяжництвом і жебрацтвом, скоюють правопорушення, вживають наркотичні речовини та алкогольні напої [2; 7; 8].

Серйозною проблемою є недосконалість методів державного регулювання формування фінансово-економічної бази установ соціального захисту на регіональному рівні. Так, планування базується лише на кількісних показниках (забезпеченість населення послугами відповідно до цивільних норм з розрахунку на 1000 людей) без урахування принципу економічної, соціальної доцільності, обстановки в території, необхідності надання послуг соціально-незахищеному населенню. Бюджетні асигнування установи соціального обслуговування залежать сьогодні від його розмірів (категорії з оплати праці), що не сприяє ефективному використанню грошових коштів. Доцільніше було б при фінансуванні установ виходити з розрахунку на одного жителя території з урахуванням поправочних коефіцієнтів.

Економічні джерела функціонування державних (муніципальних) унітарних підприємств соціального обслуговування дуже обмежені, оскільки формуються з місцевих бюджетів і позабюджетних коштів, отриманих від надання платних послуг, збору пожертвувань тощо. У той же час вони повинні забезпечити право громадянина, що гарантується державою, на соціальне обслуговування.

Слабкість місцевих бюджетів веде до невиконання державних гарантій. Очевидно, державні гарантії не повинні залежати від місцевих бюджетів, в основному дуже слабких, і мають забезпечуватися самим гарантом, тобто державою безпосередньо або з передачею повноважень і фінансових ресурсів на місце. Місцеві органи влади можуть установлювати додаткові гарантії соціального обслуговування жителям регіонів, тоді і реалізація цих гарантій буде сферою їх відповідальності. Фінансово-економічна база державних установ соціального обслуговування повинна відповідати соціально-гарантованим потребам населення, незалежно від місця проживання та інших чинників.

Розвиток соціального обслуговування, здатного адекватно забезпечити права громадян в цій сфері, повинен здійснюватися за такими напрямками:

- удосконалення нормативно-правової бази організації і функціонування установ соціального обслуговування;
- розвиток науково-методичних засад діяльності. Нові технології, інновації, активні форми соціальної допомоги, міжнародна співпраця;

– зміцнення матеріально-технічної бази і кадрового забезпечення установ соціального обслуговування. Перехід від кошторисного фінансування організацій до фінансування встановленого державою замовлення;

– поліпшення міжвідомчої координації діяльності соціальних установ;

– досягнення міри соціальних послуг, за обсягом і якістю відповідних державним нормам і стандартам соціального обслуговування, що забезпечують гарантований державою рівень соціального захисту;

– уведення диференційованих підходів до реалізації права на соціальне обслуговування залежно від потреб і матеріальної забезпеченості громадян;

– розширення спектру платних послуг;

– просування від централізованої системи соціального обслуговування, яку очолює держава, до змішаних форм, де державні зусилля доповнюються приватними і суспільними структурами;

– створення інституційних умов для формування і розвитку недержавних суб'єктів соціального обслуговування;

– забезпечення змагальності, конкуренції між ними за отримання державного (муниципального) замовлення – фінансування на надання соціальних послуг.

Незважаючи на поступовий розвиток структури державних установ соціального захисту, забезпечити реалізацію прав громадянина на отримання соціальних послуг у разі потреби вона дотепер не може. Законодавчо закріплені гарантії у сфері отримання соціальних послуг не супроводжуються державним фінансуванням. Місцеві бюджети в основному слабкі, не в змозі забезпечити досягнення головної мети соціального обслуговування – соціальну реінтеграцію, адаптацію людини. І хоча в міру можливості допомога надається, ефективність соціального обслуговування залишається все ще низькою.

Таким чином, на основі проведеного аналізу пропонується комплекс таких заходів, спрямованих на модернізацію системи державної соціальної допомоги:

– систематизувати всі форми соціальної допомоги з метою диференціації доступу, забезпечити її компенсаційні, стимулюючі, реабілітаційні функції;

– переорієнтувати розміри всіх виплат із соціальної підтримки з критерію “мінімальної оплати праці” на критерій “життєвий мінімум”, з поетапним скороченням розриву між життєвим мінімумом і мінімальною оплатою праці;

– досягти забезпечення державним центром – державних гарантій соціальної допомоги, у тому числі мінімальних соціальних стандартів (мінімальні: значення соціальної допомоги і виплат, нормативи соціального обслуговування і так далі) безпосередньо, або шляхом делегування повноважень і ресурсів на місця, регіонами – додаткових гарантій соціальної підтримки, в міру можливості;

– перенести соціальну допомогу на рівень місцевого самоврядування із закріпленням відповідних фінансових джерел державних гарантій соціальної підтримки населення, що забезпечують її реалізацію;

– упорядкувати систему соціальних пільг і виплат, обмежити їх нове відтворення, перевести професійні пільги і допомогу на страхові принципи;

– увести правові норми, що визначають механізми реалізації конституційних гарантій державної соціальної допомоги, закріплюючи заходи відповідальності за

їх виконання; диференціювати розміри соціальної допомоги з урахуванням регіональних диспропорцій у рівні життя;

– забезпечити рівний доступ соціальної допомоги, підвищити ефективність використання наявних ресурсів, домінування індивідуального, адресного підходу з урахуванням рівня добробуту об'єкта допомоги, заявний характер її надання; орієнтувати соціальну підтримку на активацію власного потенціалу індивіда, сім'ї або соціальної групи, самостійного виходу з важкої життєвої ситуації, розвитку самопомоги і взаємодопомоги, впроваджувати активні форми соціальної підтримки;

– забезпечити ефективну соціальну реабілітацію, адаптацію і реінтеграцію громадян, які потребують соціальної допомоги; реалізувати ефективний науковий і методологічний супровід державної соціальної підтримки, автоматизацію і технологічність процесів, інновації, сучасний менеджмент, професіоналізацію кадрів, удосконалення усього процесу надання допомоги.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

2. Ахаїмова А. О. Історична еволюція закладів соціального захисту самотньої дитини / А. О. Ахаїмова // Перспективні напрямки проектування житлових та громадських будівель : зб. наук. пр. (Спецвипуск). – К. : Київ ЗНДІЕП, 2004. – С. 44–48.

3. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : [навч. посіб.] / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 615 с.

4. Мандибура В. Соціальна політика держави та її структурні складові / В. О. Мандибура // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 7. – С. 21–23.

5. Мандибура В. О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В. О. Мандибура. – К. : Парламентське видавництво, 1998. – 256 с.

6. Скуратівський В. А. Основи соціальної політики : [навч. посіб.] / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.

7. Теслюк В. М. Центр соціально-психологічної реабілітації як інститут державної політики / В. М. Теслюк, Т. К. Костюк // Вісник Національної академії оборони. – 2010. – № 2. – С. 86–89.

8. Фатєєва А. О. Формування закладів соціального захисту неповнолітніх в Україні / А. О. Фатєєва // Сучасні проблеми архітектури та містобудування : наук.-техн. зб. – К. : КНУБА, 2000. – Вип. 7. – С. 137–140.

9. Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності : інструкція : станом на 7 квітня 2004 р. № 183. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

Надійшла до редколегії 04.07.2011 р.