

УДК 352.84(477)

Нормативно-правова база діяльності органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення великого промислового міста в Україні

К.А. БЕЛІКОВ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: belikov@kryvyrih.dp.ua

Авторське резюме

Досліджено існуючу нормативно-правову базу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту великого промислового міста в Україні та визначено напрями її вдосконалення. З'ясовано, що сучасна система соціального забезпечення в Україні є громіздкою, заплутаною та неефективною: правовим актам, які врегульовують питання надання в Україні соціальних послуг, притаманні неадекватність термінологічного апарату, розмитість визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних інститутів. Також спостерігається законодавча неврегульованість питань, пов'язаних з формуванням соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, їх видах і обсягах, плануванням і наданням соціальних послуг з урахуванням визначених потреб, непрозорою системою пільг і соціальних виплат. Доведено, що соціальний захист на місцевому рівні покликаний забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу великого промислового міста і на цих засадах вирішувати соціальні проблеми місцевого населення, дотримуючись балансу інтересів і держави, і регіону, і місцевої громади. Вирішення завдання потребує приведення у відповідність до цих потреб нормативно-правової бази, шляхом скорочення кількості нормативно-правових актів, які регулюють сферу соціального захисту та підвищення ролі місцевих органів влади у розв'язанні проблем цієї сфери.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні пільги, соціальні послуги, нормативно-правова база, велике промислове місто, органи місцевого самоврядування.

Legal basis of local self-government bodies' activity in sphere of social protection in industrial city of Ukraine

K.A. BELIKOV

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: belikov@kryvyrih.dp.ua

Abstract

Investigated legal basis of local self-government bodies' activity in sphere of social protection in industrial city of Ukraine and identified directions of its improvement. Ascertained that current system of social protection in Ukraine is cumbersome, complex and ineffective. Inadequacy of terminology, vagueness of definition of functions, goals and directions of activity of applicable institutions are inherent for legal acts, which regulate issues of social services in Ukraine. Also, issues of formation of social order, determination of needs of administrative-territorial unit in social services, its types and volumes, planning and providing of social services with consideration of determined needs, opaque system of social benefits and payments are legal unregulated. Proved that the social protection on local level called for providing rational using of industrial cities' resources and decide social problems of resident population on this base by keeping the balance of

© К.А. Беліков, 2015

state's interests, region's interests, local societies' interests. Decision of this task requires bringing legal and regulatory basis in accordance with these needs by curtailment number of legal acts which regulate sphere of social protection and increase role of local self-government bodies in deciding of problem of this sphere.

Key words: social protection, social security, social benefits, social services, legal basis, industrial city, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Україна належить до числа індустріально-аграрних країн. Значна частина промислових підприємств розташована в містах і селищах міського типу. У сучасних умовах регіоналізації економіки та урбанізації суспільного простору все більшої актуальності набувають питання, пов'язані з розвитком великих промислових міст як центрів, де зосереджується основний трудовий, інтелектуальний, фінансовий, інноваційний потенціал регіонів. Ефективне використання наявного потенціалу міста, підвищення його інвестиційної привабливості, забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку міста і створення умов для підвищення якості життя місцевого населення – такі основні стратегічні цілі роботи органів місцевого самоврядування.

Досягнення вищезазначених цілей неможливе без існування ефективної системи соціального захисту. У свою чергу, належне функціонування подібної системи безпосередньо залежить від нормативно-правової бази, на яку вона спирається.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання правового регулювання складових системи соціального захисту громадян, а також правову основу соціального забезпечення в Україні розглядали в своїх дослідженнях вітчизняні науковці О.Басай, В.Гошовська, В.Дерега, К.Дубич, Р.Кошин, О.Лавриненко, О.Маліновська, В.Лаврухін, В.Руденко, В.Рудик, Р.Рудзінська, Л.Скоропада, В.Стрепко, Н.Флорескул, Н.Шиманська, І.Ярошенко та інші.

Зауважимо, що попри наявність значного обсягу літератури, присвяченої сфері соціального захисту в Україні, правовий аспект цього питання розглядається здебільшого у контексті дослідження окремих складових системи соціального захисту. У вітчизняній науці

державного управління не існує ґрунтовних досліджень, в яких би була проаналізована нормативно-правова база діяльності органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту великого промислового міста в Україні.

Мета дослідження. У статті поставлено за мету проаналізувати існуючу нормативно-правову базу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту великого промислового міста в Україні та визначити напрями її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. У цьому дослідженні під поняттям велике промислове місто будемо розуміти населений пункт, населення якого нараховує понад 250 тис. чол. та який за своєю спеціалізацією відноситься до промислових центрів, виконує економічну, соціальну, екологічну, інфраструктурну функції з метою забезпечення високої якості життя місцевих жителів шляхом створення нових та нарощення наявних конкурентних переваг.

У системі соціального захисту виділено п'ять рівнів відповідно до рівнів соціально-економічної системи:

1) державний, на якому відбувається перерозподіл на рівні всього суспільства в цілому, у кожній підсистемі він представлений відповідно: державним соціальним забезпеченням; соціальним страхуванням; підтримкою гарантованого розміру заробітної плати і пільговим оподаткуванням для населення, що вже має соціальні ризики;

2) регіональний, у межах якого відбувається перерозподіл доходу всередині бюджетів територій;

3) місцевий, де перерозподіл здійснюється в індивідуальному порядку тільки відповідно до потреб і можливостей окремих суб'єктів як фізичних, так і юридичних осіб;

4) розподіл продукту суспільної

праці для соціального захисту сім'ї в цілому;

5) розподіл продукту суспільної праці для членів сім'ї [6, с. 94].

Як правило, держава надає мінімальний рівень соціального захисту, забезпечує збереження рівня життя відповідно до економічних можливостей регіону, а місцевий підтримує досягнутий рівень добробуту й забезпечує його зростання [6, с. 94]. Наше дослідження зосереджено на сфері соціального захисту великого промислового міста, тобто за наведеною класифікацією на місцевому рівні.

Нормативно-правова база діяльності органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту великого промислового міста в Україні нараховує до 200 документів. Цей масив законодавчих актів складається з кодексів (Бюджетний кодекс України, Кодекс цивільного захисту України, Кодекс законів про працю України та Сімейний кодекс), Законів України, Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України, Постанов Верховної Ради України, Розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства соціальної політики України, наказів Міністерства фінансів України та інших нормативно-правових документів.

Мешканці великих промислових міст, як і всі інші громадяни України, згідно з Конституцією України користуються правом на соціальний захист і отримують законодавче визначене соціальне забезпечення, що включає виплати у разі тимчасової непрацездатності, хвороби, інвалідності, догляду за дитиною-інвалідом, вагітності та пологів, безробіття, нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання, смерті годувальника, досягнення пенсійного віку. Також за існування передумов вони можуть розраховувати на пільги, що надаються внаслідок реалізації Державної програми житлових субсидій та інші.

Крім того, за професійною ознакою права працівників промислових підприємств, зайнятих на важких роботах і роботах з небезпечними та шкідливими

умовами праці, пов'язані з оплатою та охороною праці, порядком допуску працівників до важких робіт і робіт з небезпечними та шкідливими умовами праці, пільгами та компенсаціями, виплатами у разі каліцтва, загибелі, професійного захворювання, а також виплатами, пов'язаними із соціальним страхуванням і захистом працівників специфічних галузей виробництва, наприклад, які вивільняються при ліквідації, консервації гірничих підприємств та визначаються законодавством України, зокрема Гірничим Законом України (від 06.10.1999 №1127-XIV) [1] та Законом України «Про підвищення престижності шахтарської праці» (від 02.09.2008 №345-VI) та низкою інших нормативно-правових актів [2].

Нормативно-правову базу щодо забезпечення соціального захисту населення можна розподілити за групами:

1) міжнародні нормативно-правові акти, що містять стандарти соціальних та економічних прав, поділяються на всесвітні (універсальні) й регіональні, зокрема європейські;

2) закони, що визначають сутність та види соціального захисту України;

3) нормативно-правова база України, що визначає державні соціальні пільги громадян і механізм їх забезпечення;

4) нормативно-правова база з питань соціального захисту сімей з дітьми;

5) нормативно-правова база з питань соціального захисту інвалідів [9].

Сучасний стан законодавчої бази у сфері соціального захисту показує, що сьогодні практично неможливо говорити про її ефективність, оскільки вона все ще не є усталеною. Система соціального захисту населення України потребує радикальних змін, адже сформувалась вона на основі законодавства Союзу РСР, в умовах панування державної власності та монопольного права держави встановлювати види та умови страхування, розміри страхових внесків, перерозподіляти страхові ресурси між страховиками, галузями і територіями. Тому реформування законодавчої бази в системі соціального забезпечення є необхідним, але повинно здійснюватись поступово, беру-

чи до уваги громіздкість, складність та заплутаність.

В умовах України цю проблему слід розглядати дещо ширше, а саме як забезпечення конструктивних змін у системі соціального захисту населення, які, з одного боку, зумовлюються необхідністю зміни на державному рівні правових основ існуючої системи, а з другого – в умовах децентралізації та регіоналізації економіки, тобто перенесення на рівень органів місцевого самоврядування відповідальності за розв'язання цілого кола соціально-економічних проблем, потребують пошуку неординарних підходів до реформування сфери соціального захисту населення.

Якщо детальніше розглядати проблеми нормативно-правового забезпечення системи соціального захисту населення України, то виділяються такі, як законодавча та нормативно-правова неврегульованість та недостатність механізмів впровадження норм правових актів, яка не дає змоги повністю реалізовувати заходи щодо надання соціальних послуг [4; 5]. Правовим актам, які врегульовують питання надання в Україні соціальних послуг, притаманні неадекватність термінологічного апарату, розмитість визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних інститутів. Державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення визначають близько 30 законодавчих актів, серед яких провідне місце належить законам України, указам Президента та постановам Кабінету Міністрів України. Різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги в Україні безпосередньо передбачені у 58 законах та більш ніж у 120 підзаконних нормативно-правових актах [5].

На сьогоднішній день в Україні у сфері соціального захисту та соціального забезпечення присутня непрозора система пільг і соціальних виплат. Держава утримує громіздку мережу комунальних та державних закладів соціальних служб та соціального захисту, натомість реальне соціальне обслуговування населення залишається на низькому рівні. Система адміністрування пільг та обліку

категорій громадян, які мають право на отримання пільг, є настільки складною, що присутня велика кількість зловживань.

Отже, чинна на сьогодні система надання пільг характеризується низкою очевидних недоліків, зокрема:

- чинний порядок надання пільг сформовано безсистемно, без урахування особливостей економічних процесів у країні та її фінансових можливостей;

- надмірне розширення категорій громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою, знецінює саму ідею надання пільг ветеранам війни та праці, ліквідаторам наслідків Чорнобильської катастрофи та іншим категоріям населення;

- недосконале нормативно-правове забезпечення, яке не сприяє вирішенню питань соціального захисту населення та узгодженню чинного законодавства з соціальних питань із нормами міжнародного права [9, с. 124].

Одним із шляхів подолання даної проблеми може стати законодавче закріплення більшості повноважень у системі адміністрування пільг та соціальних виплат на місцевому рівні. Оскільки облік категорій громадян, які користуються пільгами та отримують виплати, потребує, крім усього іншого, у першу чергу, достеменного володіння інформацією про місцевий контингент, наявність та стан ресурсів необхідних для їх здійснення, специфічність місцевих проблем, а головне – майже особисту зацікавленість у їх вирішенні.

Нагальна потреба у реформуванні системи соціального захисту в Україні не може бути ефективно реалізована через законодавчу неврегульованість питань, пов'язаних з формуванням соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, їх видах і обсягах, плануванням і наданням соціальних послуг з урахуванням визначених потреб, а також із запровадженням стандартизації соціальних послуг [4, с. 213].

З метою підвищення ефективності системи соціального захисту населення доречно, перш за все, вдосконалити за-

конодавство у цій сфері, скоротити кількість нормативно-правових актів, які її регулюють. Для вирішення цього питання науковці пропонують два шляхи:

1) ухвалення декількох законів, які будуть визначати основний перелік соціальних послуг у державі, прозоро описуватимуть функції, цілі і напрями роботи відповідних інститутів (даний шлях пропонується у дослідженні Р.Кошин [5], М.Багмета та В.Дереги [3]);

2) створення основоположного законодавчого акту, який би визначав основні принципи, організаційні, фінансові та правові засади соціального захисту громадян України (дана ідея зазначена у роботах В.Лаврухіна [6], О.Маліновської та Р.Рудзінської [7], Н.Флорескула [9]).

При обранні будь-якого із запропонованих шляхів, необхідно спиратись на чітко визначену концепцію соціального захисту, який намагаємось побудувати в Україні. Оскільки, у залежності від поставлених завдань обираються шляхи їх вирішення, то, чим точніше будуть сформульовані цілі, тим краще можна

підібрати механізми їх досягнення.

Висновки. У роботі з'ясовано, що соціальний захист на місцевому рівні покликаний забезпечувати раціональне використання ресурсного потенціалу великого промислового міста і на цих засадах вирішувати соціальні проблеми місцевого населення, дотримуючись балансу інтересів і держави, і регіону, і місцевої громади.

Проблеми створення умов для самостійного вирішення територіальними громадами питань свого соціально-економічного функціонування потребують привести у відповідність до цих потреб нормативно-правову базу. Обрання одного із запропонованих шляхів скорочення кількості нормативно-правових актів, які регулюють сферу соціального захисту, збільшення ролі місцевих органів влади у розв'язанні проблем соціального захисту дозволить підвищити ефективність системи соціального захисту населення, зокрема на місцевому рівні, у тому числі у великих промислових містах.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гірничий Закон України від 06 жовт. 1999 р. №1127-XIV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>
2. Про підвищення престижності шахтарської праці: закон України від 02 верес. 2008 р. №345-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/345-17>
3. Багмет М. Шляхи вдосконалення системи соціального захисту в Україні: політологічний аналіз [Електронний ресурс] / М.Багмет, В.Дерега // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 17. – С. 250 – 258. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26619/33-Bagmet.pdf> – Назва з екрана.
4. Дубич К. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження [Електронний ресурс] / К.Дубич // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. – №1. – С. 211 – 218. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-28.pdf> – Назва з екрана.
5. Кошин Р. Реформування системи соціального захисту в Україні [Електронний ресурс] / Р.Кошин // Науковий блог НаУ «Острозька академія». – 12 лют. 2015. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2015/reformuvannya-systemy-sotsialnoho-zahystu-v-ukrajini/> – Назва з екрана.
6. Лаврухін В. Напрями модернізації механізмів соціального захисту населення в Україні [Текст] / В.Лаврухін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – №1(24) – С. 89 – 97.
7. Маліновська О. Організаційно-правове регламентування фінансового забезпечення соціального захисту населення України [Електронний ресурс] / О.Маліновська, Р.Рудзінська // Економічний часопис – XXI. – 2014. – №1 – 2(2). – С. 28 – 31. – Режим доступу: http://soskin.info/userfiles/file/2014/1-2_2014/2/Malinovska_Rudzinska.pdf – Назва з екрана.
8. Скоропада Л. Огляд системи соціального захисту України. Програма підтримки вугільного сектору України [Електронний ресурс] / Л. Скоропада. – Режим доступу: http://ua-energy.org/upload/files/C1_09_Soc_Prot_System_UA_UKR.pdf – Назва з екрана.
9. Флорескул Н. Правове регламентування фінансового забезпечення соціального захисту



населення [Електронний ресурс] / Н. Флорескул // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 5. – С. 120 – 128. – Режим доступу: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2011/05/11.pdf> – Назва з екрана.

REFERENCES:

1. Hirnychiy Zakon Ukrainy (Mountain Law of Ukraine) vid 06 zhovt. 1999 r. no. 1127-XIV. Regime to access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>
2. Pro pidvyshchennya prestyzhnosti shahtarskoyi pratsi: zakon Ukrainy (About the increase of prestige miner's labour) vid 02 veres. 2008 r. no. 345-VI. Regime to access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/345-17>
3. Bagmet M., Derega V. Shlyakhy vdoskonalenya systemy sotsialnogo zakhystu v Ukraini: politologichnyi analiz (Ways of perfection of system of social protection in Ukraine). *Suchasna ukraïnska polityka. Polityky I politology pro neyi*, 2009, Vyp. 17, pp. 250 – 258. Regime to access: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26619/33-Bagmet.pdf>
4. Dubych K. Reformy sotsialnykh poslug v Ukraini: suchasnyi stan i problem vprovadzheniya (Reforms of social services in Ukraine: current state and problems of introduction). *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya*, 2013, no. 1, pp. 211 – 218. Regime to access: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-28.pdf>
5. Koshyn P. Reformuvannya systemy sotsialnogo zakhystu v Ukraini (Reformation of system of social protection in Ukraine). *Naukovyi blog NaU «Ostrozka akademiya»*, 12 lyut. 2015. Regime to access: <http://naub.ua.edu.ua/2015/reformuvannya-systemy-sotsialnoho-zahystu-v-ukrajini/>
6. Lavrukhin V. Napryamy modernizatsiyi mekhanizmiv sotsialnogo zakhystu naseleण्या v Ukraini (The directions of modernisation mechanisms of social protection of the population in Ukraine). *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 2015, no. 1(24), pp. 89 – 97.
7. Malinovska O., Rudzinska R. Organizatsiyno-pravove reglamentuvannya finansovogo zabezpechennya sotsialnogo zakhystu naseleण्या Ukrainy (Procedural and institutional regulation of the financial support for social protection of population). *Ekonomichniy chasopys – XXI*, 2014, no. 1 – 2(2), pp. 28 – 31. Regime to access: http://soskin.info/userfiles/file/2014/1-2_2014/2/Malinovska_Rudzinska.pdf
8. Skoropada L. Oglyad systemy sotsialnogo zakhystu Ukrainy. Programa pidtrymky vugilnogo sektoru Ukrainy (Review of system of social protection in Ukraine. Program of supporting of coal sector of Ukraine). Regime to access: http://ua-energy.org/upload/files/C1_09_Soc_Prot_System_UA_UKR.pdf
9. Floreskul N. Pravove reglamentuvannya finansovogo zabezpechennya sotsialnogo zakhystu naseleण्या (Legal regulation of the financial support for social protection of population). *Visnyk KNTU*, 2011, no. 5, pp. 120 – 128. Regime to access: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2011/05/11.pdf>

Беліков Костянтин Аркадійович - здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: belikov@kryvyirih.dp.ua

Belikov Kostyantyn Arkadiyovych – applicant

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine

E-mail: belikov@kryvyirih.dp.ua