

УДК 349.3

Гончаров В.О.,
здобувач при Інституті держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуються законодавчі акти високорозвинених країн світу у сфері соціального обслуговування. Надаються конкретні пропозиції щодо можливості використання зарубіжного досвіду Україною.

Ключові слова: система соціального обслуговування, соціальні послуги, соціальний захист, страхування, соціальні служби.

Соціальні послуги в системі соціального забезпечення займають особливе самостійне місце, так як ступінь їх розвитку може розглядатися як один із серйозних показників рівня всього соціального забезпечення. Прийняті Закони України «Про соціальні послуги» [1], «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [2], «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [3] підвищили значимість соціального обслуговування та заклали правову базу всебічного розвитку соціальних послуг.

Про актуальність проблеми ефективності соціального обслуговування говорить той факт (який висликає занепокоєння багатьох соціально розвинутих країн), що чисельність населення не просто скорочується — відбувається «старіння суспільства». В найближчий час кількість громадян, потребуючих соціального захисту, буде немірно збільшуватися, в той час як кількість працездатного населення — скорочуватися.

Проблеми правового регулювання суспільних відносин з соціального обслуговування тією чи іншою мірою досліджували в своїх працях спеціалісти науки права соціального забезпечення: Г.С. Гончарова, О.Е. Мачульська, В.Г. Ковальчук, К.Б. Пивоварська, С.М. Прилишко, Н.М. Стаховська, Б.І. Станків, О.М. Ярошенко та ін.

Для формування ефективної системи соціального обслуговування в Україні важливу роль може відіграти використання вже накопиченого досвіду західноєвропейських країн, тобто застосування так званої теорії «конвергенції» (від латинського *convergere* — наближатися, сходитися).

Ця теорія широке розповсюдження одержала в наукових працях соціологів, політологів та економістів, які бачили переважну тенденцію суспільного розвитку (50-70 роки ХХ ст.) в зближенні двох соціальних систем: капіталізму та соціалізму з їх наступним синтезом у так званому «змішаному суспільстві», що поєднує в собі позитивні риси та властивості кожної з них [4, с. 63].

На жаль, ця тенденція в СРСР була визнана буржуазною й відкинута. Між тим у нинішніх умовах переходу України до ринкової економіки теорія конвергенції переживає своє друге народження. Вона є актуальною не тільки для соціологів, політологів та економістів, але й для представників юридичної науки.

272

Для розвитку науки права соціального забезпечення теорія конвергенції корисна тим, що націлює на використання вже готового позитивного досвіду законотворення й правозастосування, відкидаючи всілякі спроби розпочати все з нуля. Це в повній мірі відноситься і до теми нашої статті.

Розширення системи соціального обслуговування в західних країнах, здійснюється за трьома напрямками:

по-перше, розширення сфери соціального обслуговування. Спочатку система соціального обслуговування пропонувала захист особам, які її потребують, лише від обмеженої кількості соціальних ризиків, але з часом вона стала включати в себе все більше їх число;

по-друге, розширення складу соціально захищених груп. Система соціального обслуговування на перших порах охоплювала тільки осіб найменшої праці й лише поступово стала розповсюджуватися й на інших, також потребуючих захисту груп людей;

по-третє, збільшення кількості та підвищення рівня послуг соціального обслуговування. Кількість послуг, які надавалися спочатку була обмеженою та не мала високої якості, але з ростом економічного потенціалу держави стало можливим підвищення їх рівня.

Що ж стосується конкретної побудови окремих напрямків системи соціального обслуговування, то можна сказати, що існують альтернативні можливості, які погоджуються з ринковою економікою кожної країни. Ця свобода маневру відноситься, загалом, до таких аспектів: організація; коло осіб, які підлягають соціальному захисту; об'єм і форма соціальних послуг; фінансування.

Певні зусилля позитивного характеру зі створення й функціонування системи обслуговування соціально незахищених верств населення здійснюються в Російській Федерації. Так, у Краснодарському краї проведена значна робота з формування цілісної системи надання соціальних послуг літнім громадянам та інвалідам. При цьому провідними установами з надання різних видів соціальної допомоги на муніципальному рівні стали центри соціального обслуговування, кількість яких постійно зростає. Центри (а) виявляють потребу в соціальному обслуговуванні громадян, (б) створюють банк даних про різні категорії населення, (в) надають соціальну допомогу: соціально-побутову, соціально-медичну, консультативну, психологічну та ін. У структуру центрів органічно входять відділення соціального обслуговування вдома, спеціалізовані відділення соціально-медичного обслуговування вдома, відділення термінового соціального обслуговування, тимчасового проживання й денного перебування [5, с. 94].

Дослідники проблеми соціального забезпечення в економічно розвинених країнах відмічають, що для більшості країн характерний підхід до соціального обслуговування, який базується на двох принципах: а) принципу підтримки, який передбачає включення держави лише після того, як будуть задіяні громадські об'єднання, тобто передача частини повноважень держави в умовах ринкових відносин добровільно діючим організаціям, органам місцевої влади, що дозволяє говорити про функціональну децентралізацію; б) принцип переходу провідної ролі й відповідальності до держави, якщо це стосується не тільки гарантій прав людини, а й забезпечення людям сприятливих умов життя [6, с. 220-222; 7, с. 19-21].

273

У Великій Британії діють наступні принципи соціального обслуговування: універсальність (розповсюдження соціального обслуговування на все населення країни), загальність (розповсюдження соціального обслуговування на всі соціальні ризики), спільність управління (управління соціальним обслуговуванням здійснюється Державною публічною службою), однаковість послуг (послуги повинні бути однакові по нарахуванню і не залежати від величини прибутків).

У Німеччині діє розгалужена система соціальної допомоги. Вона надається, коли всі види соціальних дотацій вичерпані. Завдання, які стоять перед установами соціального забезпечення — надати кожній людині можливість вести гідне життя. Право на соціальне обслуговування належить корінним мешканцям країни. Для обслуговування на дому необхідно мати статус застрахованої особи, участь у даній час або в минулому в професійній діяльності.

У Нідерландах з 1968 р. діє закон «Про страхування спеціальних медичних витрат», який до форм соціального обслуговування відніс: будинки догляду, стаціонари, будинки денного й нічного перебування, обслуговування на дому. Інститут догляду оплачується пенсією й додатковими прибутками (якщо вони є). Однак держава встановлює верхню межу оплачування допомоги. Безоплатно надається лише допомога, яка надається на певний строк [8, с. 360-364].

У Швеції в 1982 р. було прийнято Закон «Про соціальне забезпечення». Він проголошує, що літні особи повинні мати високоякісне житло, яке знаходиться по сусідству зі службою по наданню соціальних, комерційних, медико-санітарних і культурних послуг. Обслуговування залежить від стану здоров'я й коштів особи, яка обслуговується. Закон установлює право на житлову допомогу чи дотацію для облаштування житла. Малокабачечним надається звичайне або спеціально обладнане житло, для тяжких інвалідів — житло з підвищеним рівнем комфорту. Передбачено окреме житло в гуртожитку або будинках-пансіонатах для осіб літнього віку та осіб, які мають особливо важкий стан здоров'я [9, с. 14].

В Люксембурзі фінансування догляду за літніми людьми й сам догляд безпосередньо залежить від держави, а не від органів соціального забезпечення. Вартість утримування таких осіб в установі по догляду чи в домашніх умовах, як правило, встановлюється нижче фіксованої верхньої межі, в оплаті приймають участь також самі громадяни. Враховуючи, що пенсії в країні високі, такі витрати під силу 2/3 осіб літнього віку. Якщо власний прибуток такої особи недостатній, її утримування фінансується державою, без участі сім'ї.

Аналіз зарубіжного законодавства про соціальне обслуговування показує, що становище осіб, які його потребують, в різних країнах неоднакове. У деяких країнах, щоб одержати соціальне обслуговування, необхідно мати медичну страховку й вишльовувати протягом певного часу страхові внески (ФРН, Нідерланди), мати стаж професійної діяльності (ФРН). У інтересах літніх людей законодавство деяких країн (США, ФРН, Данія, Швеція) орієнтовано на надання соціальної допомоги на дому, створення найкращих умов для їх проживання дома, в сім'ї.

Окрім державних соціальних служб в зарубіжних країнах існують а) добровільні некомерційні соціальні служби, що фінансуються місцевими фондами, включаючи конфесійні (католицькі, протестантські) та приватні комерційні ор-

ганізації, спонсорами яких виступають приватні особи, фінансування яких здійснюється за рахунок внесків; б) організації, об'єднані на професійній основі.

Як справедливо відмічає А.Я. Некрасов, особливо цінним у діяльності неурядових організацій є те, що вони поєднують в своїй роботі професійні платні послуги з добровільними, причому надають їх населенню безпосередньо, не вдаючись до складних адміністративних процедур. Вони здатні правильно та швидко реагувати на виникнення нових потреб, особливо в кризових ситуаціях (стихійне лихо, катастрофа тощо), й надавати оперативну допомогу населенню, суттєво доповнюючи урядові програми [10, с. 75].

Особливо показовим є соціальне обслуговування в Швейцарії. А.-М. Фішер-Гейзер дає йому високу оцінку [11, с. 215]. Він відмічає, що становище соціальної роботи в Швейцарії у всіх її напрямках визначається конфедеративним характером держави. Країна розділена на двадцять шість кантонів, і кожен із них живе за своїм законодавством. Вся суспільно-політична, економічна й культурна діяльність, включаючи соціальну сферу, здійснювана в кантонах, спрямована на благо тільки його жителів. Однак за надання соціальної державної допомоги бідним і незабезпеченим несе відповідальність не кантон, а община. Всього в Швейцарії нараховується 3050 самостійних общин, з яких половина має не більше 500 мешканців.

Всі заклади соціальних служб в Швейцарії приватні чи державні. Залежно від історичних традицій, пілей і завдань вони діють на трьох рівнях: конфедерації, кантону й комуни (общини). При цьому соціальні служби керуються принципом як можна меншого втручання держави.

Прерогатива приватних організацій вбачається в тому, що вони мають можливість швидше, мобільніше, чим державні служби, реагувати на виникаючі в суспільстві проблеми, вводити новаті в соціальні послуги, що пропонуються.

Останнім часом у різних країнах активізується робота з підвищення професійної підготовки нестационарних установ соціального обслуговування населення, що позитивно впливає на якість надання допомоги. Основними напрямками поліпшення якісного складу працівників соціальних служб є їх підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації, у тому числі за рахунок коштів цільового направлення абітурієнтів у вищі навчальні заклади й технікуми (заочною і заочною формами навчання). Поряд із цим проводяться конкурси професійної майстерності працівників нестационарних закладів соціального обслуговування громадян літнього віку, поширюється проведення конкурсів на кращий центр соціального обслуговування й на кращий соціальний проект, що є важливим елементом підвищення кваліфікації і сприяє розширенню контактів, розвитку творчої ініціативи, опосередковано новими методами роботи, залученню уваги до життєвих проблем літніх людей, зростанню престижу професії соціального працівника [12, с. 38].

Проведений аналіз зарубіжного законодавства в царині соціального обслуговування дозволяє зробити висновок: від та об'єм соціального обслуговування у вирішальній мірі залежить від ефективності економіки країни. В економічно слабких країнах система соціального страхування — вже хоча б внаслідок причин фінансування — спроможна забезпечити лише відносно низький рівень соціальних гарантій. Із зростом ефективності економіки становиться можливим розширити й систему соціального обслуговування.

Будучи українською моделлю соціального обслуговування, доцільно використати ті елементи, які б не суперечили ринковим реформам, що проводяться в країні й у той же час наближені до вітчизняних реалій. По-перше, соціально-медичні послуги на сьогоднішній день базуються на системі охорони здоров'я, яка має більш чітку структуру й принципи роботи, чим решта послуг, й дозволяє використовувати її в соціальному обслуговуванні й у подальшому. По-друге, формування ринку соціальних послуг з реальною виникаючою конкуренцією осіб, які їх надають, передбачає підвищення якості послуг й зниження витрат на їх виробництво. По-третє, введення змішаної системи соціального обслуговування дозволить провести роздержавлення соціальної сфери й звільнити державу від функції безпосереднього надання громадянським соціальних послуг. Стосовно багатьох видів соціальних послуг держава перестане бути оператором, який надає їх споживачу. В одних випадках вона повинна відвести собі роль тільки нормотворця, який встановлює правила, в інших — посередника. Але можливі й інші варіанти.

Таким чином, на сьогодні при реформуванні системи соціального обслуговування населення, доцільно було б врахувати зарубіжний досвід. Розумна конвергенція, використання зарубіжного досвіду соціальної роботи передбачає не просте запозичення форм і методів роботи, а вдумливий аналіз і планування роботи як на віддалену перспективу, так і на найближче майбутнє, а також виявлення окремих елементів, які можна застосувати в українській дійсності вже в даний час.

Соціальна робота не може орієнтуватися на короткострокові завдання, вона повинна проводитися відповідно до стратегічних напрямків соціальної політики держави, яка, звичайно, може піддаватися тактичним коректуванням, але в цілому повинна бути цілісною, розумною, раціональною й ефективною, формуватися з урахуванням історичних умов і національних особливостей, політики й економічної ситуації, культурних традицій нашої держави.

Література:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р., №966-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — №45. — Ст. 358.
2. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 р., №2623-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — №26. — Ст. 354.
3. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10.2005 р., №2961-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — №2-3. — Ст. 36.
4. Словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие. Рук. авт. кол. Н.И. Папов. — Х.: Основа, 1997. — 180 с.
5. Ветрова Н. Особливості впливу соціальних чинників на мотивацію праці в нових умовах // Екологіка України. — 1994. — № 11. — С. 93 — 96.
6. Теория и практика социальной работы: отечественный и зарубежный опыт: в 2 т. / отв. ред. Т.Ф. Яркіна, В.Г. Бочарова. — М.: Тула: АСОПир РФ, 1993. — Т. 1. — 390 с.
7. Элементы системы социального обеспечения в условиях социально ориентированной рыночной экономики (на примере ФРГ). — М.: Приспект, 1993. — 318 с.

8. Основы социальной работы: Учебник / Отв. ред. П.Д. Павленок. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2001. — 395 с.
9. Зарубежные социальные программы института социальной работы // Российский журнал социальной работы. — 1998. — №1/7. — С. 11 — 19.
10. Некрасов А.Я. Международный опыт социальной работы: Учебное пособие. — М.: Государственная академия сферы быта и услуг, 1994. — 96 с.
11. Финшер-Гейзер А.-М. Социальные службы в Швейцарии / Теория и практика социальной работы. — Т. 1. — М., Тула, 1993. — 192 с.
12. Заяц Т. Територіально-галузеве управління сферою відтворення робочої сили України // Економіка України. — 1997. — № 7. — С. 36 — 42.

Гончаров В.А. Зарубежный опыт правового регулирования социального обслуживания и возможность его использования в Украине. — Статья.

Анализируются законодательные акты высокоразвитых стран мира в сфере социального обслуживания. Даются конкретные предложения относительно возможности использования зарубежного опыта Украиной.

Ключевые слова: система социального обслуживания, социальные услуги, социальная защита, страхование, социальные службы.

Goncharov V.A. Foreign experience of the legal adjusting of social service and possibility of his use in Ukraine. — Article.

The legislative acts of highly developed countries of the world are analysed in the field of social service. Concrete suggestions are given in relation to possibility of the use of foreign experience Ukraine.

Keywords: system of social service, social services, social defence, insurance, social services.

УДК 331.313.4(477)

Гюга В.В.
здобувач Східноукраїнського
національного університету імені Володимира Дала

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЧАСУ ВІДПОЧИНКУ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ

Виконано аналіз нормативно-правової бази, що регламентує забезпечення часу відпочинку; розглянуто норми міжнародного законодавства та визначити ступінь їх імплементації в українське законодавство, запропоновано шляхи усунення прогалин.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, часу відпочинку, працівники.