

- ник з правових питань / Р. Муді, О. Поліводський. – К., 2005. – 108 с.
9. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” від 18.12.2003 р. № 168 // Офіційний вісник України – 2004. – № 6. – С. 223.
 10. Офіційний сайт Української асоціації споживачів та Всеукраїнської громадської організації “Жива планета” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecolabel.org.ua/index.php?id=6>.
 11. Advice on the implications of the farm scale evaluations of genetically modified herbicide tolerant crops. Advisory committee on releases to the environment. January 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.defra.gov.uk/environment/acre/advice/pdf/cre_advice44.pdf.
 12. Reschke P. Monsanto Pulls Plug on NatureMark Spuds / P. Reschke // Ontario Farmer, 06.03.01. 59. Rice David Grain of Doubt. Genetically Modified Rice in Eastern North Carolina is Setting Off a Whirlwind of Criticism and Concern // Journal Raleigh, July 10, 2005.

УДК 304.4:316.336.334.4

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Лопушняк Г.С.

докторант Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The estimation of some legislative and legal enforcement of social policy in Ukraine, the main problems and directions for its improvement.

Анотація

Здійснено оцінювання окремих положень законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики в Україні, визначено основні його проблеми та напрями вдосконалення.

Ключові слова

Соціальна політика, правове регулювання, нормативно-правові акти.

І. Вступ

Безліч невирішених соціальних проблем, що нагромадилися за роки незалежності України, дають підстави стверджувати, що соціальна політика загалом та державна соціальна політика зокрема не були спрямовані в належне русло і недостатньо сприяли розвитку соціально-економічної системи в ринкових умовах. Насамперед, на заваді формуванню ефективної моделі соціальної політики, на нашу думку, стало усталене твердження про те, що вона має бути похідною від економічної. Такий стан речей зумовлений сприйняттям людини тільки як працівника, який може реалізувати свої здібності і таланти на виробництві. Не сприяло формуванню ефективної моделі соціальної політики і суттєве посилення уваги до неї, починаючи з 2004–2005 рр. всіх без винятку політичних сил. Ця складова державної політики стала засобом політичної конкуренції, що призвело до прийняття необґрунтованих, часом згубних для розвитку суспільства рішень у цій сфері.

Однією з причин такого становища вважаємо те, що всі реформи, які здійснюва-

лись у роки незалежності України, у тому числі й економічні, мали б базуватися на Національній соціальній доктрині як основі всієї політики держави. Саме соціальна доктрина, на нашу думку, повинна була стати базою для розробки економічної та екологічної доктрин, які в сукупності визначили б стратегічний курс розвитку всієї країни. Цього не відбулося. Законодавча база була розроблена з урахуванням вимог ринку, але без зміни змісту соціальних та економічних відносин. Тож накладання двох несумісних елементів призвело до негативних наслідків, чого слід було очікувати. Крім того, період становлення та розвитку України як незалежної держави характеризується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких, на нашу думку, перевищує розумні межі.

Все це зумовлює актуальність правового регулювання соціальної політики України, тим більше, що зазначена проблематика залишається однією з основних у сфері державного управління.

Зазначеним питанням присвячені праці А.В. Барсукова, М.І. Бондарук, Н.А. Громадської, І.М. Гуменюк, О.Л. Іванової, К.І. Козлова, А.С. Крупник, У.Я. Садової, С.О. Сільченко, К.С. Лободи, О.Г. Осауленко, В.Ф. Опришко та інших. Разом з тим існує потреба у продовженні досліджень з правового регулювання соціальної політики у світлі розвитку інтеграційних процесів, що сприятиме подальшому розвитку наук з державного управління в Україні.

II. Постановка завдання

Враховуючи вищесказане, метою статті є оцінювання окремих положень законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики в Україні, визначення основних його проблем і пошук шляхів їх усунення.

III. Результати

Сучасне законодавче та нормативно-правове забезпечення соціальної політики, як і в цілому державної політики України, перебуває на стадії формування, причому якість його, на нашу думку, є незадовільною. Така оцінка нами дана зважаючи на те, що: законодавча база окремих напрямів діяльності відсутня; одні й ті самі питання дублюються в різних законодавчих документах, причому трактування їх змісту в окремих випадках різне, а іноді й суперечливе; підзаконні акти в багатьох випадках спотворюють положення окремих законів. Крім того, значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства й об'єктивних економічних законів, теоретичного обґрунтування, а в деяких випадках – як протилежність теоретичним висновкам або здоровому глузду. З наукової точки зору такий стан справ пояснити неможливо. Швидше за все, це є наслідком суб'єктивного, некваліфікованого підходу авторів законопроектів або свідомого ухвалення деструктивних законів для погіршення добробуту більшості населення України та особистого збагачення.

Останніми роками процес розробки законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики дещо активізувався, хоча самі документи як з концептуальної точки зору, так і за змістом є недосконалими.

Основоположним актом соціального законодавства України є її Конституція. Вона визначає найбільш загальні концептуальні підходи до формування соціальної політики, побудови соціальної держави. Цей документ урегулює організаційне забезпечення соціальної політики на різних рівнях державної влади, управління та місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 92 Конституції обумовлює, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки. Статті 85, 106, 116, 138, 142, 143 чітко визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, включаючи питання соціальної політики.

Конституція України визначає найважливіші засади організації суспільства, а також

встановлює права і свободи людини та їх гарантії, які, у свою чергу, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Відповідно до Основного закону України держава гарантує кожному громадянину право на працю, право на своєчасне одержання винагороди за працю на належному рівні, право на соціальний захист, право на житло, право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (достатнє харчування, одяг, житло), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, право на освіту [6].

Найповніше конституційне закріплення соціальні права здобули в конституціях Італії, Нідерландів, Франції, Португалії, Іспанії [11, с. 254], де прямо встановлені права на забезпечення й соціальну допомогу громадян, які не здатні працювати і не мають достатніх коштів для існування.

Основними недоліками Конституції України у сфері соціальних прав людини, на нашу думку, є слабкі механізми їх захисту. Так, парламентський контроль за виконавчою владою практично обмежений однією згадкою про парламентського Уповноваженого з прав людини. Позапарламентський контроль над Конституцією не передбачений взагалі, а норма про те, що Президент України є гарантом прав і свобод, є просто декларативною, оскільки свого розвитку вона не набула. Досвід праці Уповноваженого з прав людини свідчить про слабкість цього інституту і необхідність його вдосконалення.

Конституція України є базовим законодавчим актом для прийняття всіх інших документів: законів, указів, постанов, розпоряджень тощо. Саме тому її значення як Основного закону є надзвичайно великим. Однак останніми роками були прийняті законодавчі та нормативно-правові акти, окремі положення яких не завжди узгоджуються з Конституцією України, про що свідчать рішення Конституційного Суду. Так, наприклад, неконституційними було визнано положення п. 2 ч. 1 ст. 49, другого речення ст. 51 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 р. № 1058-IV щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення і якщо згода на обов'язковість такого міжнародного договору не надана Верховною Радою України [8], п. 10 Постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян" від 28.05.2008 р. № 530 щодо обмеження максимального розміру пенсій (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, сум індексації та інших доплат до пенсії, встановлених

Держава та регіони

законодавством) [9]. Все це негативно позначається на законодавчому процесі та якості окремих законодавчих і нормативно-правових актів, що, у свою чергу, призводить до прийняття неефективних управлінських рішень.

Крім Конституції, нормативно-правові акти, що регулюють засади соціальної політики та механізму її реалізації, можна поділити на відповідні групи.

О.Л. Іванова розподіляє всі нормативно-правові акти, що визначають державну соціальну політику в Україні, за такими групами [4, с. 40–42]:

- Конституція;
- декларації, хартії, конвенції, та інші міжнародні угоди стосовно прав людини;
- міжнародні та міжурядові угоди;
- документи, що визначають напрями державної політики;
- законодавство;
- правила тлумачення законодавства;
- документи, що регламентують реалізацію державної політики у певній сфері або галузі щодо окремої групи громадян або певної проблеми;
- угоди між окремими юрисдикціями про фінансування або проведення тієї чи іншої політики або програм;
- документи, що регламентують діяльність у соціальній сфері на місцевому рівні.

Ми не заперечуємо щодо такого підходу до групування нормативно-правових актів, однак вважаємо, що доцільніше їх буде згрупувати залежно від органів, що прийняли відповідні документи.

Так, наприклад, групи, в які входять декларації, хартії, конвенції та інші міжнародні угоди стосовно прав людини, а також міжнародні та міжурядові угоди, ми б об'єднали в одну групу під назвою міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики.

До зазначеної групи відносимо Загальну декларацію прав людини, Європейську соціальну хартію, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, конвенційні стандарти Міжнародної організації праці та інші міжнародні акти.

Загальну декларацію прав людини [3] було прийнято і проголошено ще у грудні 1946 р. Генеральною Асамблеєю ООН як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави для того, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули за допомогою освіти прищеплювати повагу до цих прав і свобод і забезпечувати шляхом вжиття національних і міжнародних прогресивних заходів загальне й ефективне визнання і здійснення їх як серед народів держав – членів ООН, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією.

В одному пакеті із Загальною декларацією прав людини знаходиться Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р. та ратифікований Україною у 1976 р. У ньому зазначені обов'язки, покладені на кожну державу, щодо додержання і забезпечення гарантій реалізації основних прав людини в економічній, соціальній та культурній сферах.

Європейська соціальна хартія (переглянута) і протоколи до неї гарантують певну кількість основних соціальних прав. Підписавши її у 1996 р., Україна визначила цілі, до здійснення яких буде прагнути, і як член Ради Європи взяла на себе зобов'язання щодо дотримання встановлених Радою Європи норм, у тому числі у сфері соціальної безпеки. Проте цей шлях до розвинутих соціальних держав для України не обіцяє бути легким, оскільки у сфері соціального розвитку ще досить велика відстань між нашою країною і розвиненими соціальними державами ЄС. Змушені констатувати, що Верховна Рада України так і не ратифікувала три із дев'яти обов'язкових статей Європейської соціальної хартії, до яких входять ст. 12 (право на соціальне забезпечення), ст. 13 (право на соціальну та медичну допомогу) і ст. 19 (право трудящих-мігрантів та їхніх сімей на захист і допомогу). Україна також не приєдналася до п. 1 ст. 4 Хартії, яка гарантує право на справедливу винагороду ("Визнати право трудящих на винагороду, котра гарантує їм і їхнім сім'ям достатній рівень життя" [2]). При цьому усі зазначені права (крім прав мігрантів) гарантовані Конституцією України.

Досить важливим міжнародним документом, який Україна прагне ратифікувати, є Європейський кодекс соціального забезпечення, прийнятий ще в 1964 р. Він гарантує мінімальні рівні захисту, у тому числі медичне обслуговування, страхову допомогу внаслідок хвороби та нещасного випадку на виробництві, народження дитини, безробіття, інвалідності, втрати годувальника, а також виплати багатодітним сім'ям та пенсії.

Значна кількість положень названих міжнародних актів знайшла своє відображення в Конституції України 1996 р., яка вперше замість фрагментарного набору прав і свобод визначила саме систему прав і свобод у всіх основних сферах, передбачивши, зокрема, громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні права і свободи людини та громадянина.

Ще одна група – законодавство, до якої Л.О. Іванова зараховує закони України. Термін "законодавство" означає "...сукупність законів та інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території" [26, с. 250], тобто до актів законодавства України належать, крім

законів, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента, накази міністерств і відомств та інші правові акти. Також, відповідно до ст. 9 Конституції України, до національного законодавства відносять і ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори. Тому називати групу "законодавство" і зараховувати до неї тільки закони, на нашу думку, не зовсім правильно. Цю групу доцільніше буде назвати закони і кодекси України, що регламентують процес формування і реалізації соціальної політики.

Так, створенню умов виконання конституційних прав і гарантій покликані сприяти різноманітні загальнодержавні закони. До таких, передусім, слід віднести Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 05.10.2000 р. [12]. Цей Закон визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію основних соціальних гарантій, закріплених Конституцією України та Законами України. У ньому зазначено, що "державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку" [12]. Нормативи витрат (фінансування) визначаються як "показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів" [12].

Однак з прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу не відбулося законодавче закріплення соціальних стандартів як компонента бюджетного процесу України. У ст. 2 Кодексу термін "фінансовий норматив бюджетної забезпеченості" визначений як гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [1]. Практично таке саме визначення залишилось у так і не підписаному Президентом новому Кодексі. Таким чином, за допомогою Бюджетного кодексу держава намагається збалансувати доходи і видатки бюджетів на регулювання державної соціальної політики в Україні. Вважаємо за доцільне зосередити увагу на законодавчих актах, які встановлюють зв'язок соціальних виплат з грошовим еквівалентом забезпечення мінімально гарантованого рівня життя. Так, ще в 1991 р. був прийнятий Закон України "Про мінімальний споживчий бюджет" [19]. Цей бюджет, по суті, був прожитковим мінімумом та закладав основу для наступних розрахунків соціальних виплат,

які гарантували б соціально прийнятний рівень життя. Для закладання правової основи надання адресної матеріальної допомоги найменш захищеним верствам населення в 1994 р. був прийнятий Закон України "Про межу малозабезпеченості" [18]. У 1999 р. Верховна Рада прийняла Закон України "Про прожитковий мінімум" [21], який є одним із соціальних нормативів. У наступні роки для реалізації положень зазначених законів характерним є збільшення цього соціального нормативу. Так, станом на 2010 р. прожитковий мінімум на одну працездатну особу з розрахунку на місяць передбачено у розмірі 651 грн [13].

"Трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва та піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя працівників, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини" [5], регулює Кодекс законів про працю України.

Звертаючись до сучасного стану в галузі законодавчого забезпечення соціального захисту, слід відзначити, що так і не було створено "системи", тобто єдиної і внутрішньо несуперечливої юридичної структури законодавчих актів, які регулюють соціальний захист громадян України [10, с. 248]. Так, система пенсійного забезпечення регулюється значною кількістю законодавчих актів України, як і порядок надання пільг. Наприклад, загальні питання пенсійного забезпечення в нашій країні регламентують Закони України "Про пенсійне забезпечення", "Про пенсії за особливі заслуги перед Україною", "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" [17; 22; 23]. Крім вищевказаних, існують закони, які регулюють питання пенсійного забезпечення окремих категорій населення, зокрема постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, журналістів, державних службовців, наукових працівників, прокурорів, суддів, працівників гірських районів, народних депутатів та інших.

Така велика кількість законодавчих актів у сфері пенсійного забезпечення свідчить, на нашу думку, про недосконалість чинного законодавства, а також про значну диференціацію населення в питаннях призначення і розрахунку розміру пенсій. Вважаємо, що всі законодавчі акти у зазначеній сфері доцільно об'єднати в один закон, у якому і передбачити пільги та преференції окремим категоріям працівників. На нашу думку, це значно полегшить роботу працівників Пенсійного фонду

Держава та регіони

України, а також зробить законодавство у сфері пенсійного забезпечення більш прозорим і зрозумілим для населення.

Відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7], які було ухвалено з метою реалізації Концепції соціального забезпечення населення України, існує п'ять видів цього страхування. Серед них пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності з витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття.

Першим прийнятим законом з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування став Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" [14]. Цим Законом встановлено здійснення страхування від нещасного випадку за принципом паритетності держави, представників застрахованих осіб і роботодавців в управлінні зазначеного виду страхування (управління фондом соціального страхування від нещасних випадків).

Аналогічні норми встановлені і Законами України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням та похованням", "Про розміри внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" [15; 16; 24].

На жаль, не прийнято ще законодавчого акта стосовно обов'язкового медичного страхування, який дав би можливість значно покращити фінансове забезпечення галузі охорони здоров'я.

Вирішення органами місцевого самоврядування значного обсягу соціальних проблем є реалізацією соціальних зобов'язань держави. Це підтверджується і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [20], який містить ряд норм та вимог щодо здійснення соціального захисту населення на місцевому рівні, а саме: необхідність формування та реалізації місцевих соціальних програм; залучення недержавних суб'єктів до здійснення заходів соціальної політики, у тому числі на договірних засадах; повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування небюджетних фондів і розпорядження їхніми коштами в інтересах територіальної громади; встановлення і забезпечення додаткових до

державних соціальних гарантій населенню; встановлення пільг юридичним і фізичним особам, які надають безоплатні соціальні послуги незахищеним верствам населення та ін.

Також цим Законом визначені власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення (ст. 34) та у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32). Однак зазначені повноваження, на жаль, не забезпечені фінансово в достатньому обсязі, що унеможлиблює їх виконання на належному рівні.

У період світової фінансової кризи досить важливими й актуальними стали закони, положення яких спрямовані на зменшення соціального напруження, зумовленого наслідками цієї кризи. Так, Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення" від 25.12.2008 р. № 799 передбачено разом з іншими заходами зменшення деяких ставок на загальнообов'язкове страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на загальнообов'язкове страхування на випадок безробіття та на загальнообов'язкове страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Крім того, дію загальнообов'язкового страхування на випадок безробіття було поширено на фізичних осіб, які працюють за договорами цивільно-правового характеру.

Крім зазначених вище, є багато інших законодавчих актів, що регулюють питання формування та реалізації соціальної політики держави. Спільним для цієї групи, як і для інших нормативно-правових актів, є суперечливість окремих положень цих документів, а також їх непостійність, що характеризується досить частим внесенням змін.

З метою вдосконалення, систематизації соціального законодавства та гармонізації вітчизняних систем соціального захисту з нормами міжнародного права доцільним було б прийняття Соціального кодексу України, проект якого вже був поданий до Верховної Ради України ще у 2004 р., однак у 2005 р. його зняли з розгляду через втрату актуальності та потребу в суттєвому доопрацюванні.

Важливу роль у формуванні соціальної політики України відіграють щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави, які є предметом слухань Верховної Ради України. Передбачені п. 2 ст. 106 Конституції України щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу вну-

трішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин [25]. Тому вважаємо, що щорічні послання слід розглядати як концептуальну основу формування соціальної доктрини і соціальної політики держави і відносити їх до окремої групи.

Звернення глави держави є також ефективним інструментом забезпечення інтелектуального, морального і політичного лідерства глави держави. Водночас послання слугують інструментом легітимації інституту глави держави – президентства, створюють умови для демократичного консенсусу й атмосфери суспільної довіри.

На жаль, змушені констатувати, що експрезидент України В. Ющенко не звертався до Верховної Ради України із щорічним Посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 р., що порушує п. 2 ст. 106 Конституції України.

Оскільки Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, то, на нашу думку, у посланнях Президента України обов'язково мають бути відображені питання соціальної політики, спрямовані на вирішення таких найважливіших проблем, як: підвищення рівня зайнятості населення, забезпечення громадян доступним житлом, збільшення заробітної плати та інших соціальних виплат, подолання бідності, підвищення якості медичних та освітніх послуг тощо.

Нормативне забезпечення соціальної політики здійснюється за допомогою підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішень Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Кожен з цих документів регулює конкретний напрям соціальної політики, не врегульований законодавчими актами.

Таким чином, до основних груп нормативно-правових актів залежно від органів їх прийняття відносимо:

- Конституцію України;
- щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави;
- міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики;
- укази та розпорядження Президента України;
- закони та кодекси України;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;

- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

IV. Висновки

У результаті системного аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання формування та реалізації соціальної політики в Україні зроблено такі висновки.

Всі законодавчі та нормативні акти, що регулюють питання соціальної політики України, доцільно розподілити на групи залежно від органів їх прийняття, а саме: Конституція України, щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави, міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики, укази та розпорядження Президента України, закони та кодекси України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Законодавча і нормативна база формування та реалізації соціальної політики перебуває на стадії формування і потребує вдосконалення.

Якість чинних законодавчих і нормативно-правових актів вважаємо незадовільною, оскільки наявне дублювання одних і тих самих питань у різних правових документах, причому трактування їх змісту в окремих випадках є різним, а іноді і суперечливим. Значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства й об'єктивних економічних законів, теоретичного обґрунтування.

Істотним недоліком чинної системи правового регулювання соціальної політики в Україні, на нашу думку, є відсутність єдиної стратегії розвитку держави, що повинна базуватись насамперед на стратегії соціального розвитку, яка має бути основою для стратегії економічного розвитку. Відсутність такої стратегії робить дії хаотичними, незрозумілими як для керівництва держави, так і для її громадян. Тому першочерговим завданням для органів державної влади, на нашу думку, має бути розробка стратегії соціального розвитку країни на 25 років (Національної соціальної доктрини), а на її основі – економічної та екологічної доктрин як державних правових актів.

Вважаємо, що національна соціальна доктрина України повинна стати тим орієнтиром, на основі якого будуть розробляти соціальні, економічні та екологічні прогнози та програми, закони, складатимуть щорічні бюджети, спрямовуватимуть інші середньострокові та поточні заходи держави у системі соціальних та економічних відносин і процесів.

З метою уникнення суперечливих положень у нормативно-правових актах органи державної влади, на нашу думку, повинні забезпечити підвищення їх якості.

Література

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Європейська соціальна хартія : Хартія Ради Європи, Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS № 163 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Загальна декларація прав людини : Декларація ООН, Міжнародний документ від 10.12.1948 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти : курс лекцій / О.Л. Іванова. – К. : КМ Академія, 2003. – 107 с.
5. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 07.10.2009 р. № 25-рп/2009 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян” від 08.09.2009 р. № 19-рп/2009 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики : монографія / О.В. Скрипник; [наук. ред. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України : Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2000. – 600 с.
11. Соціальна енциклопедія / [редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др.]. – М. : Большая Российская Энциклопедия, 2000. – 438 с.
12. Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
13. Проект Закону про Державний бюджет України на 2010 рік від 23.04.2010 р. № 6000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
14. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
15. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
16. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням та похованням : Закон України від 18.01.2001 р. № 2240-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
17. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 26.06.1997 р. № 400/97-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
18. Про межу малозабезпеченості : Закон України від 04.10.1994 р. № 190/94-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
19. Про мінімальний споживчий бюджет : Закон України від 03.07.1991 р. № 1284-XII // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
21. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV // Законодавство України [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
22. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788–XII // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
23. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 01.06.2001 р. № 1767-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
24. Про розміри внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: Закон України від 11.01.2001 р. № 2211-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
25. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
26. Юридичний словник / [за ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цвєткова]. – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – 843 с.

УДК 351.862.4:364.048.6-056.24

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ ІНВАЛІДІВ

Луньова І.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article researches the lawmaking machinery of the government (public administration) in the disabled persons rehabilitation sphere. The article displays the major problems connected with the legislative control of the disabled persons' social and their rehabilitation procedures.

Анотація

У статті досліджено правові механізми державного управління у сфері реабілітації інвалідів, виявлено основні проблеми, пов'язані із законодавчим регулюванням процесів соціального захисту інвалідів та їх реабілітації.

Ключові слова

Інвалід, реабілітація, адаптація, державна політика, інтеграція, соціальний захист, реабілітаційний центр, інфраструктура.

І. Вступ

В Україні після здобуття незалежності зроблено вагомі кроки з формування законодавчої бази для вирішення проблем громадян з особливими потребами, спрямованої на підвищення в сучасних соціально-економічних умовах ефективності державної політики щодо захисту цієї категорії громадян.

Сьогодні інвалідів можна віднести до найбільш соціально незахищеної категорії населення. Інваліди часто виявляються виключеними з повноцінного життя суспільства. Їх дохід значно нижчий за середній, а потреби в медичному та соціальному обслуговуванні набагато вищі. Вони практично не мають можливості здобувати освіту, а також займатися трудовою діяльністю. Більшість з них не мають сім'ї і не бажають брати участь у суспільному житті.

Дотримання конституційних норм щодо освіти, працевлаштування, спілкування, забезпечення права цих громадян на соціальну адаптацію та реабілітацію все ще залишається далеким від міжнародних стандартів. У кризових ситуаціях стан людей з інвалідністю погіршується в першу чергу, оскільки вони гостріше відчувають свою залежність від суспільних змін.

На сьогодні залишається не до кінця вивченим процес адаптації та реабілітації зазначеної категорії населення. Статистичні дані стосовно інвалідності найчастіше характеризують матеріальні, медичні або вікові показники. Водночас саме аналіз стану адаптації в суспільстві людей з обмеженими фізичними можливостями має стати вирішальним у визначенні шляхів розвитку, внесенні корекційних дій щодо планування роботи з інвалідами. Саме тому держава, забезпечуючи соціальну захищеність інвалідів, покликана створювати їм необхідні умови для індивідуального розвитку, розвитку творчих і виробничих можливостей та здібностей.

Одним із напрямів державної політики з адаптації людей з обмеженими фізичними можливостями в суспільстві є забезпечення належного рівня життя та створення умов для реабілітації, соціальної адаптації й інтеграції цієї категорії населення як найменш захищеної категорії. На державному рівні вдалося лише частково забезпечити соціальні, економічні гарантії людям з обмеженими фізичними можливостями, хоча все більше активізуються спроби проведення заходів щодо адаптації інвалідів, соціального захис-