

му вигляді, містяться в різних нормативно-правових актах неоднакової юридичної сили, що вимагає застосування аналогії права.

Література

1. Актуальний коментар. Безбар'єрна Україна повинна забезпечити інвалідам гідне життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=848877>.
2. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації інвалідів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2960-15>.
3. Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.17.0>.
4. Закон України “Про основи соціальної захищеності в Україні”. – К.: КНИГА, 1996. – Т. 1. – С. 301–308.
5. Закон України “Про реабілітацію інвалідів в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2961-15>.
6. Поляк О.В. Проблеми соціальної реабілітації осіб з обмеженою дієздатністю – “духовна реабілітація” [Електронний ресурс] / О. Поляк // Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами: збірник наукових праць. – К.: Університет “Україна”, 2004. – 448 с. – Режим доступу: <http://library.rehab.org.ua/ukrainian/prof/poland>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року” від 12.05.2007 р. № 716 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=716-2007-%EF>.
8. Указ Президента України “Про Національну програму професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001–2005 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=519%2F2001>.

УДК 35.088.6

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ

Стефанова О.А.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article legal mechanism of providing social services for the elderly and its improvement are analyzed.

Анотація

У статті проаналізовано правовий механізм державної політики забезпечення соціальними послугами осіб похилого віку та напрями його вдосконалення.

Ключові слова

Державна політика, соціальні служби, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні послуги.

I. Вступ

Однією зі складних проблем, які потребують невідкладного вирішення в процесі розбудови демократичної і правової державності України, є забезпечення соціальних гарантій громадянам та створення умов для надання якісних соціальних послуг населенню. На шляху термінового вирішення цього завдання стоять різні за складністю і масштабом перешкоди. Одна з них – реалізація правових положень, затверджених у Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актах з

питань надання соціальних послуг населенню відповідно до потреб часу.

Науковим дослідженням з питань надання соціальних послуг і вдосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої розробки багато науковців, зокрема: О. Безпалька, С. Бичков, Н. Бородюка, В. Бульба, О. Вакуленка, Ю. Дехтяренко, Н. Кабаченко, М. Кравченко, О. Крентовська, А. Курочкіна, Е. Курочкіна, Е. Лібанова, В. Мартиненко, І. Мигрович, В. Мірошніченко, К. Міщенко, Н. Нижник, А. Новиков, О. Оффердал, О. Палій, В. Роїк, Т. Семигіна, В. Скуратівський, А. Тамм, С. Хеггерт, А. Ягодка, J. Rothman, A. Twelvetrees, H. Rubin, I. Rubin та ін. [18–25].

Відаючи належне напрацюванням вітчизняних та зарубіжних учених з проблеми державного управління наданням соціальних послуг населенню, існує потреба у її подальшому дослідженні. Це зумовлено недостатнім рівнем розробки теоретичних підходів до визначення сутності надання соціальних послуг населенню, наявністю дискусійних питань, що пов'язані з побудовою логіко-структурної схеми механізму на-

дання соціальних послуг особам похилого віку.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз правового механізму державної політики забезпечення соціальними послугами осіб похилого віку.

III. Результати

Слід зазначити, що соціальні послуги є базовим елементом системи соціального захисту населення. Соціальні послуги спрямовані на надання людині можливості вести гідне життя і брати активну участь у житті суспільства. Соціальні послуги є цільовою допомогою, призначенням якої є подолання чи пом'якшення дії несприятливих життєвих обставин та відновлення повноцінного життя людини, зокрема, осіб похилого віку. Саме тому такі послуги є специфічними, і їх надання потребує спеціального врегулювання окремими законодавчими та нормативно-правовими актами.

На сьогодні державну політику України у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку формують закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Президент України здійснює правове регулювання засад соціальної політики, виступає як гарант додержання Конституції України, прав та свобод її громадян (ч. 2 ст. 102 Конституції України) [1]. Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а також повноваження щодо законодавчого визначення засад соціального захисту підпункти 3, 5, 6 ч. 1 ст. 85 та п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України [1]. Кабінет Міністрів України як орган, який забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості, а також соціального захисту населення, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (підпункти 3, 4 ст. 116) [1].

Із прийняттям 28.06.1996 р. Конституції України, яка визначила Україну як соціальну державу [1], фактично розпочався процес становлення національної системи соціального захисту та соціального забезпечення. Цей етап відзначився ухваленням актів, які застосували різні концепції та підходи для визначення найбільш актуальних питань державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення [20]. Відповідно до загальних конституційних засад, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпе-

чення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Однією із важливих конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина є недопущення скасування або звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, оскільки для значної кількості громадян України пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатковими до основних засобами існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом), не допускається звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних. Зупинення його дії можливе лише за умови введення надзвичайного стану (статті 13, 14, 22, 46, 48, 64, 85, 92 Конституції України) [1].

Разом з тим питання про те, чи є окремі форми соціального захисту, зокрема, пільги та компенсаційні виплати, змістом прав та свобод людини, залишається дискусійним, оскільки в ряді випадків вони не виступають гарантією достатнього життєвого рівня, не є засобом підтримки в складних життєвих ситуаціях та не підтверджують визнання певних заслуг перед державою. Інколи вони просто надають привілейоване становище певним категоріям громадян, тим самим ставлячи інших осіб в нерівне з ними становище [20].

Конкретизуючи конституційні інструменти забезпечення соціальних та економічних прав громадян, можна зробити висновок, що існуюча система пільг і соціальних гарантій, перш за все, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (наприклад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші), а не на надання мінімального необхідного забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад, інвалідам, людям похилого віку, тяжко хворим тощо) [14–17].

Розвиток ринкових відносин викликав необхідність проведення у соціальній сфері широкомасштабної реформи. У 1990-х рр. з питань соціальної роботи прийнято більше сотні законів та підзаконних актів. Серед них є загальносоціальні нормативно-правові акти та "адресні", спрямовані на конкретні, більш "слабкі" верстви населення.

З 2003 р. спостерігається системна діяльність у сфері наближення законодавства України до європейських соціальних стандартів. Основним моментом у цій діяльності стало прийняття Закону України "Про соціа-

льні послуги" [2], який відобразив тенденцію переорієнтації державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення з призначенням пільг та здійснення соціальних виплат на організацію надання соціальних послуг [20].

Закон України, який ми аналізуємо, визначає основні організаційні та правові заходи надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Його прийняття сприяло започаткуванню процесу вдосконалення існуючої системи соціального обслуговування громадян і перетворенню її у систему соціальних послуг.

Закон "Про соціальні послуги" є значним кроком на шляху до визначення поняття "соціальні послуги" і виокремлення їх у стратегічному та практичному плані як таких, що доповнюють соціальні пільги та соціальні гарантії, але відмінні від них. Однак і досі пріоритетні положення цього Закону недостатньо втілено у повноцінні напрями політики.

Згідно із законодавством та відповідно до Типового положення (взірцевого) про територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян (далі – Типове положення) і про відділення соціальної допомоги вдома (далі – Відділення), затвердженого наказом Міністерства соціального захисту населення України [9], Відділення приймає на обслуговування одиноких непрацездатних громадян (пенсіонерів) [3], які частково або повністю втратили здатність до самообслуговування і за висновками медичного закладу потребують соціально-побутового обслуговування та догляду в домашніх умовах.

З метою приведення Типового положення до норм чинного законодавства Міністерством праці та соціальної політики розроблено нову редакцію Типового положення (взірцевого) про територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) та Перелік соціальних послуг, умови та порядок їх надання в структурних підрозділах територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) [9], де, відповідно до ст. 7 Закону України "Про соціальні послуги", зазначено, що територіальний центр забезпечує безоплатне надання соціальних послуг (соціальне обслуговування) громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, інвалідністю, хворобою і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу.

З метою вдосконалення діяльності інтернатних установ затверджено наказ Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження типових положень про будинки-інтернати (пансіонати) для громадян похилого віку, інвалідів та дітей" від

29.12.2001 р. № 549 (далі – Положення) [18]. Відповідно до Положення, будинок-інтернат для осіб похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни та праці (далі – будинок-інтернат) є стаціонарними соціально-медичними установами загального типу для постійного проживання громадян похилого віку, ветеранів війни і праці, інвалідів, які потребують стороннього догляду, побутового медичного обслуговування.

Враховуючи нагальну потребу в збільшенні чисельності обслуговуючого персоналу та пильну увагу державних і громадських організацій до якості обслуговування інвалідів та людей похилого віку у будинках-інтернатах та територіальних центрах, наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 01.10.2008 р. № 411 затверджено Норми часу і норми чисельності працівників будинків-інтернатів (усіх типів) та стаціонарних відділень територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян системи праці та соціального захисту населення [19].

Для забезпечення умов щодо самостійного, незалежного проживання осіб похилого віку в Україні прийнято Закон України "Про житловий фонд соціального призначення" [4]. На його виконання прийнято постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку утворення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів і надання житлових приміщень у такому будинку та Типового положення про спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів" від 31.01.2007 р. № 76 [7]. Зазначеною Постановою місцеві адміністрації зобов'язані створювати будинки для проживання ветеранів та інвалідів із комплексом служб побутового та соціально-медичного обслуговування.

З метою посилення соціальної захищеності громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах і, відповідно до законодавства, мають право на соціальне обслуговування, затверджено Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги" від 29.04.2004 р. № 558 (далі – Порядок) [8]. Упровадження Порядку дало змогу не обмежувати право людини похилого віку або особи з інвалідністю на отримання соціальних послуг у стаціонарній установі чи через територіальний центр. Крім того, соціальні послуги було наближено безпосередньо до місця проживання людини похилого віку або інваліда, які потребують постійного стороннього догляду.

Ще одним важливим нормативно-правовим документом у сфері державного регу-

лювання системи надання соціальних послуг є Стратегія подолання бідності, затверджена Указом Президента України від 15.08.2001 р. № 637/2001, що, зокрема, передбачає заходи у сфері надання соціальних послуг [5]. У свою чергу, 21.12.2001 р. на виконання цього Указу Президента України Кабінет Міністрів України прийняв Постанову "Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності" № 1712 [7; 10], у якій також закріплений ряд заходів щодо надання соціальних послуг. На виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2008 році Стратегії подолання бідності" від 09.07.2008 р. № 936-р [10] у сфері надання соціальних послуг передбачено розроблення та затвердження стандартів якості соціальних послуг.

Подальший розвиток системи надання соціальних послуг є одним із важливих завдань, задекларованих Президентом України В. Януковичем у Посланні до українського народу. З метою оптимізації ресурсів вносяться необхідні зміни в прийняту раніше Концепцію реформування системи соціальних послуг [11] та План дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг до 2012 року [12]. Зазначені документи спрямовано на покращення якості життя осіб, які потребують надання соціальних послуг, підвищення доступності громадян до послуг, забезпечення якості соціальних послуг тощо.

Кінцевою метою реалізації Концепції визначено посилення індивідуального підходу в організації та наданні соціальних послуг, поглиблення адресності послуг, покращення їх якості, застосування методології планування та оцінювання послуг, удосконалення механізму фінансування, міжбюджетних та міжгалузевих відносин у цій сфері.

Реалізація Плану дій дасть змогу закласти основи для формування сучасної системи соціальних послуг, орієнтованої на стандарти соціальної роботи європейського рівня, чітке функціонування якої сприятиме посиленню соціальної захищеності громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах, та постійному покращенню якості їх життя.

IV. Висновки

Проведений нами аналіз дає змогу зробити висновок, що повноваження стосовно надання соціальних послуг розподіляються за допомогою складної структури. Більшість із цих проблем виникає через те, що в Україні перед розробкою проектів законодавчих актів не відбуваються послідовні процеси, спрямовані на розробку та узгодження державної політики щодо соціальних послуг на основі консультацій та практичного досвіду.

Особливо очевидними проявами відсутності заздалегідь узгодженої політики є такі:

- недосконалість процедур і стандартів обговорення державної політики щодо соціальних послуг;
- значні недоліки процесу розробки проектів державної політики щодо соціальних послуг тощо.

Видається необхідним урегулювання в законодавстві України ряду питань, пов'язаних із прозорістю, відкритістю діяльності центральних і регіональних органів виконавчої влади.

Водночас для законодавства України у сфері соціальних послуг характерними є комплексні кодифіковані законодавчі акти, що мають за мету охопити цілий ряд правовідносин, пов'язаних із певною проблемою або соціальною групою (як наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг"). Разом з тим деякі мають цільовий характер (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги"). Слід зазначити, що залежно від цілей регулювання обидва підходи виправдані.

Таким чином, зазначимо, що внаслідок послідовних дій законодавчих та виконавчих органів влади в Україні вибудований правовий механізм забезпечення соціальної політики щодо надання соціальних послуг громадянам похилого віку, але він потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 48 с.
2. Закон України "Про соціальні послуги" від 24.06.2004 р. № 1891-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 537
3. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" від 23.02.2007 р. № 717-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Закон України "Про житловий фонд соціального призначення" від 12.01.2006 р. № 3334-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Указ Президента України "Стратегія подолання бідності" від 15.08.2001 р. № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку утворення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів і надання житлових приміщень у

- такому будинку та Типового положення про спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів" від 31.01.2007 р. № 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності" № 1712 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги" від 29.04.04 р. № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 9. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) від 29.12.2009 р. № 1417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 10. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2008 році Стратегії подолання бідності" від 09.07.2008 р. № 936-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 11. Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг" від 13.04.2007 р. № 178-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 12. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг до 2012 року" від 30.07.2008 р. № 1052-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 13. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002
 14. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо права на пільги) від 06.07.1999 р. № 8-рп/99.
 15. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо пільг, компенсацій та гарантій) від 17.03.2002 р. № 7-рп/2002 р.
 16. Рішення Конституційного Суду України (справа про соціальний захист військово-службовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004.
 17. Рішення Конституційного Суду України (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004 р.
 18. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження типових положень про будинки-інтернати (пансіонати) для громадян похилого віку, інвалідів та дітей" від 29.12.2001 р. № 549 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlsp.gov.ua>.
 19. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження Норм часу і норм чисельності працівників будинків-інтернатів (усіх типів) та стаціонарних відділень територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян системи праці та соціального захисту населення" від 01.10.2008 р. № 411 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mlsp.gov.ua>.
 20. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с.
 21. Кабаченко Н. Соціальна робота з людьми похилого віку / Н. Кабаченко, Т. Семігіна // Соціальна робота : у 3 ч. / [за ред. Т.В. Семігіної, І.М. Григи]. – К. : Києво-Могилянська академія. – 2004. – Ч. 3. – 56 с.
 22. Лиманова Э. Бедность в Украине: диагноз поставлен – будем лечить? / Э. Либанова // Зеркало недели. – 2001. – № 13 – 337 с.
 23. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2.
 24. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / [С. Хэггерт и др.]. – Стокгольм, 1999.
 25. Beksta A. Local government in Lithuania / A. Beksta, A. Petkevicius. – Horvath T.M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest – 2000.
 26. Vanags E. Local Government in Latvia / E. Vanags, I. Vilka. – Horvath T.M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe. – Budapest.