

## ДІЄВІСТЬ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ В УКРАЇНІ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

*Стаття присвячена аналізу системи соціальних гарантій в Україні. Досліджений стан сучасної нормативно-правової бази, яка стосується системи державних соціальних гарантій та стандартів. Визначені основні причини недостатньої ефективності системи соціальних гарантій у контексті забезпечення достатнього рівня життя населення.*

**Ключові слова:** соціальні гарантії, соціальні стандарти, соціальні права, соціальні послуги, прожитковий мінімум, рівень життя.

*Статья посвящена анализу системы социальных гарантий в Украине. Исследовано состояние современной нормативно-правовой базы, которая касается системы государственных гарантий и стандартов. Определены основные причины недостаточной эффективности системы социальных гарантий в контексте обеспечения достаточного уровня жизни населения.*

**Ключевые слова:** социальные гарантии, социальные стандарты, социальные права, социальные услуги, прожиточный минимум, уровень жизни.

*The article is sanctified to the analysis of the system of social guarantees in Ukraine. The state of modern normatively-legal base that touches the system of state guarantees and standards is investigational. Principal reasons of insufficient efficiency of the system of social guarantees are certain in the context of providing of sufficient standard of living of population.*

**Key words:** social guarantees, social standards, social rights, social services, living wage, standard of living.

**Постановка проблеми.** Проведення диференційованої соціальної політики щодо різних груп населення не виключає існування певних гарантованих державою загальних показників соціальної підтримки громадян, безвідносно їхньої належності до тієї чи іншої соціальної групи. Це й уявляється як державні соціальні гарантії.

Соціальні гарантії визначають міру відповідальності держави перед всіма своїми громадянами і забезпечують певний рівень життя усім верствам населення. Існування розвиненої системи універсальних, розрахованих на всі групи населення соціальних гарантій, їх конституційне закріплення, нормативно-правове забезпечення та практична реалізація засобами соціальної політики є головною ознакою соціально орієнтованої держави.

Соціальна держава має обов'язок забезпечити такий мінімум соціальних можливостей та соціальної захищеності, які необхідні для підтримання гідного життя людини, нормального задоволення її матеріальних і духовних потреб. Не вирішивши соціальних питань, держава не може розраховувати на активну участь громадян у суспільному та державному житті (народжувати дітей, здійснювати трудову діяльність,

брати участь в громадському житті тощо). Реалізація на практиці державних соціальних гарантій передбачає надання матеріальних благ або грошових виплат за рахунок державного бюджету та цільових фондів. Прикладами можуть бути пенсії, соціальні допомоги та стипендії, безкоштовні або пільговані освітні, культурні, житлово-комунальні, оздоровчі, медичні, транспортні та інші послуги.

Протягом 90-х рр. ХХ ст. у контексті ринкових соціально-економічних трансформацій в Україні відбувалося й формування нової системи соціальних гарантій для населення. Але наразі сформована система соціальних гарантій в Україні не є досконалою, відповідно, й не виконує свої основні завдання в повному обсязі. Вона виявляється неспроможною забезпечити належний рівень добробуту громадян; чимало проголошених конституційних соціальних прав залишаються декларативними. Така ситуація не може вважатися соціально прийнятною.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** В Україні питаннями, зокрема методологією та практичними проблемами формування, розвитку, вдосконалення та реформування системи державних соціальних гарантій, аналізом її дієвості та соціальної прийнятності,

займаються відомі вітчизняні науковці Е. Лібанова, М. Шаповал, О. Палій, Т. Кір'ян, Н. Баранова, С. Сінчук, Л. Момотюк, О. Пищуліна та чимало інших науковців, розробки яких презентовано у одноосібних і колективних монографіях, наукових статтях у фахових періодичних виданнях, а також розміщено на інформаційних ресурсах у мережі Інтернет. Рівень наукової розробки теми в цілому слід вважати належним.

Проте в умовах продовження соціальних реформ та динаміки трансформаційних процесів питання критичного аналізу діючої системи соціальних гарантій, вдосконалення теоретико-методологічних засад її функціонування потребують постійної уваги наукової громадськості. У зв'язку з цим є сенс продовжувати як власне наукові, так і моніторингові дослідження здійснення державних соціальних гарантій.

**Мета** статті полягає у виявленні основних причин недостатньої дієвості чинної системи соціальних гарантій в Україні у плані забезпечення відповідного рівня життя населення.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України побудована на принципах прав людини і є законом прямої дії. Відповідно до чинної редакції Основного Закону України, населенню гарантовано наступні соціальні права:

- право на працю (ст. 43);
- право на відпочинок (ст. 45);
- право на соціальний захист (ст. 46);
- право на житло (ст. 47);
- право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає в себе достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48);
- право на охорону здоров'я, медичну допомогу (ст. 49);
- право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50);
- право на освіту (ст. 53) [1].

У більшості вказаних статей є формулювання про те, що «держава створює умови для...». Але важко визначити, що ж відбувається, коли держава не створює умов для реалізації конституційного права. Чи означає це, що соціальне право тоді не може бути реалізоване через соціальні гарантії? Так, у контексті реалізації права на житло (яке гарантується кожному), «держава має створити умови, за яких кожен громадянин матиме можливість побудувати житло, отримати його у власність або взяти в оренду». Але ніхто не знає, скільки років знадобиться державі, аби створити такі умови [9].

Кореспондування задекларованих конституційних гарантій із реальними механізмами їх впровадження може відбуватися принаймні трьома різними шляхами. Один з них (причому, найнепродуктивніший) – це звужувальне тлумачення таких норм Конституційним Судом; другий шлях – це перегляд відповідних норм Конституції у бік зменшення рівня державних зобов'язань. Третій шлях, який саме і слід вважати

соціально прийнятним, – це шлях відповідальності державних органів влади всіх рівнів за «буквальне» дотримання конституційних гарантій. Це означає, що не може існувати такого порядку речей, коли в держави не вистачає коштів для забезпечення соціальних гарантій: можуть не фінансуватися якісь інші державні видатки, але не заходи, спрямовані на дотримання соціальних прав людини.

На жаль, з цієї точки зору нам ще далеко не лише до соціальної, але й до правової держави. Поки що в Україні складається ситуація, коли в умовах фактичного правового безладу в галузі соціального права можновладці дозволяють собі переконувати суспільство в перевагах сучасного соціально-економічного ладу, агітувати за реформи, що ними проводяться, старанно при цьому оминаючи тему своїх же дій, що порушують соціальні права людини та знижують рівень життя населення країни. Але це тема окремої розмови.

Якщо ж розглядати діючий механізм реалізації соціальних гарантій, то насамперед відзначимо: його основне правове підґрунтя закладають норми Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 року. Цей закон покликаний забезпечити реалізацію закріплених Конституцією України найважливіших державних соціальних гарантій населенню на рівні, не нижчому за мінімальний, та передбачає механізм фінансового забезпечення їх надання, розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення цих питань. Відповідно до згаданого Закону, державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Державні соціальні гарантії є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності і не повинні бути нижчими за прожитковий мінімум, встановлений законом [3]. Прийнятий за рік до того Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. встановлює набір продуктів харчування непродуктових товарів та послуг, необхідних для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я, задоволення соціальних та культурних потреб особистості та його вартісну величину [4]. З ухваленням Закону України «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії» прожитковий мінімум став базовим соціальним стандартом, основою всієї системи державних соціальних зобов'язань [3].

У цілому на законодавчому рівні в Україні існують певні умови для реалізації задекларованих соціальних гарантій. Проте напрацьованій нормативно-правовій

базі притаманні значні вади. Зосередимося на аналізі основних з них.

Отже, по-перше, чинне законодавство є надзвичайно громіздким та неузгодженим. Наприклад, у чинному «Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів» передбачено перелік лише безоплатних послуг, які надаються населенню. Платні ж соціальні послуги в даному Класифікаторі не передбачено – що суперечить Закону України «Про соціальні послуги» [5].

Норми Закону України «Про соціальні послуги», що був прийнятий у 2003 році як рамковий, тому не містить механізмів реалізації, повною мірою не застосовуються; до того ж, чимало його статей вже застаріли: наприклад, згаданий Закон передбачає, що об'єми безоплатних соціальних послуг повинні відповідати державним стандартам соціального обслуговування [5], – проте на сьогодні існує незначна кількість таких стандартів (головним чином на побутові послуги). Це й обмежує перелік послуг, які можуть надавати державні та комунальні соціальні установи.

По-друге, недостатньо ефективно виконуються навіть норми чинного законодавства, що є досить показовим на прикладі застосування того ж прожиткового мінімуму. Починаючи з 1999 року, коли в Україні вперше було офіційно затверджено розмір прожиткового мінімуму, процес його формування, встановлення та затвердження постійно супроводжувався жорсткими дискусіями політичного характеру, проте не підлягав змістовному удосконаленню. Відтак, прожитковий мінімум протягом усього останнього десятиліття розраховувався на підставі набору продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, затверджених ще постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 р. [6]. Водночас відповідно до статті 3 самого Закону «Про прожитковий мінімум», набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг визначаються у нормах споживання не менше одного разу на п'ять років [4].

Структура прожиткового мінімуму, що діє нині в Україні, не враховує низки сучасних життєво необхідних витрат: наприклад, на будівництво чи купівлю житла або одержання його у найм, оренду, освіту, оздоровлення, утримання дітей у дошкільних навчальних закладах, платні медичні послуги тощо. Хоча включення таких витрат у прожитковий мінімум саме й відповідало б базовим принципам його формування, закріпленим у тому ж самому Законі України «Про прожитковий мінімум», а також відповідатиме міжнародним стандартам, визначеним Конвенцією МОП № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики» [7].

Нагадаємо, що у 2005 році на засіданні Експертної комісії з проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг було схвалено нові набори споживчого кошику прожиткового мінімуму [8], проте ці зміни при розрахунку прожиткового мінімуму на жоден наступний рік так і не було враховано.

Взагалі раціональні потреби населення внаслідок прогресивної динаміки розвитку суспільства мають

тенденцію зростати, і цей факт вимагає періодичного перегляду рівня державних зобов'язань тієї держави, яка оголосила себе соціальною. Застарілий прожитковий мінімум не буде відповідати реальним змінам у фактичній структурі споживання населення, не забезпечить збалансоване відтворення людини як цивілізованої істоти, осередку соціуму. Так, з підвищенням рівня цивілізованості збільшуються витрати сімей на задоволення таких потреб, як транспорт, зв'язок, аудіо-, відео- та комп'ютерна техніка, культурний відпочинок тощо.

Враховуючи вищезгадане, не можна не погодитися із думкою українського автора О. Пищуліної, яка зазначила: «Попри існування системи мінімальних соціальних стандартів в Україні та поступове підвищення існуючих, діюча в Україні система державних соціальних стандартів не є цілісною і поки що не зорієнтована на конституційні норми, не забезпечує урахування міжнародних норм в галузі застосування соціальних стандартів. Діючі на сьогодні соціальні стандарти далекі від сучасних економічних реалій та застосовуються без урахування економічних можливостей держави» [8].

Далі важливою та гострою практичною проблемою, на яку варто звернути увагу, є й відсутність у сучасному законодавстві України поняття «стандарт якості». Як наслідок, належним чином не функціонує механізм ліцензування (реєстрації) постачальників соціальних послуг, який існує у багатьох розвинених країнах. Хоча у січні 2007 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову, згідно з якою Міністерство праці та соціальної політики разом із обласними державними адміністраціями були визначені органи такого ліцензування – фахівці, які здійснюють цю діяльність, далеко не завжди обізнані як з механізмами ліцензування, так і з конкретними особливостями діяльності в тих сферах, в яких воно має місце [8].

До цього часу Кабінетом Міністрів України не прийнято рішення про затвердження Порядку розроблення та затвердження мінімальних державних стандартів якості соціальних послуг, розроблених на виконання норм Законів України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про соціальні послуги», а також Методичних рекомендацій з розроблення та затвердження стандартів надання соціальних послуг. Зокрема, не дотримуються вимоги статті 5 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», якою передбачено, що державні соціальні стандарти та нормативи формуються, встановлюються й затверджуються за участю та погодженням з іншими сторонами соціального діалогу [3]. Необхідно також зазначити, що не виконана в повному обсязі норма Прикінцевих положень Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» стосовно затвердження Урядом Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів. Рівень виконання цих норм по сферах на сьогодні є таким:

– сфера соціального обслуговування та забезпечення навчальними закладами: затверджено та введено в дію близько 90 % соціальних стандартів та нормативів;

– сфера соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей, охорони здоров'я та житлово-комунального обслуговування: затверджено 65-75 % норм та нормативів;

– сфера обслуговування закладами культури, транспортного обслуговування та зв'язку: затверджено та введено в дію близько 50 % норм та нормативів [8].

О. Пищуліна зазначає також, що недосконалим є використання бюджетних механізмів реалізації соціальних стандартів, зокрема:

– фінансується організація, а не послуга;

– бюджет, який розраховується на один рік, не гарантує наступності видаткової політики протягом принаймні 3-5 років;

– ускладнена координація соціальної та бюджетної політик (наприклад, освітня діяльність фінансується щонайменше через чотири міністерства: освіти, охорони здоров'я, внутрішніх справ, аграрної політики) [8].

Встановлення нормативів соціальної забезпеченості також кваліфікується науковою громадськістю як недосконале. До введення чинного Бюджетного кодексу при розрахунках трансфертів до місцевих бюджетів використовувалися нормативи витрат у матеріальному вигляді: номенклатура та кількість медикаментів на відділення, норми споживання на дитину тощо. Після введення нового бюджетного законодавства застосовуються поняття «нормативи бюджетної забезпеченості», що повинні були враховувати вказані нормативи витрат [2]. За експертними оцінками Асоціації міст України, перші два роки розрахунки дійсно відбувалися виходячи з узагальнених потреб у таких витратах. У наступні роки нормативи визначалися виходячи з розрахунків попереднього року, з урахуванням зростання заробітної платні. При цьому практично не враховувались: зростання інфляції; потреба в збільшенні персоналу; удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності установ соціальної сфери тощо [8].

Треба також відзначити, що зазначені нормативи не враховують якість послуги, що майже унеможливило формування об'єктивної її вартості. Якщо, наприклад, розрахувати нормативи витрат на соціальну допомогу відносно просто, то розробка стандартів в інших сферах, таких як культура, освіта, охорона здоров'я, вкрай складна. Тому значним недоліком у системі соціальних стандартів слід також вважати відсутність розробленого державного мінімального стандарту якості. Для користувачів послуг соціальних служб державні стандарти якості соціальних послуг повинні

бути гарантійним документом, що забезпечує надання однаково якісних, доступних та кваліфікованих послуг з боку державних, громадських, приватних постачальників з дотриманням необхідних норм, принципів та цінностей та з урахуванням усіх заявлених потреб. Для працівників соціальних служб вони є контекстом, у рамках якого можливе здійснення стратегічного та щоденного планування та координації професійної діяльності. Для профільних Міністерств та органів виконавчої влади, служб моніторингу і ліцензування дані стандарти, на думку О. Пищуліної, стали б інструментом, з допомогою якого здійснюватиметься контроль якості, а також ліцензування постачальників соціальних послуг [8].

Отже, ключовим питанням дієвості системи соціальних гарантій в Україні є приведення її у відповідність з рівнем потреб населення країни, що зумовлює виконання державних соціальних зобов'язань на такому рівні, який забезпечуватиме задоволення основних матеріальних та духовних потреб кожного громадянина

**Висновки.** Здійснений у статті аналіз функціональності існуючої в Україні системи соціальних гарантій (навіть не торкаючись питання про величину та рівень поточної фінансової забезпеченості таких гарантій у контексті діючої соціальної політики) засвідчив: система не є досконалою внаслідок своєї незавершеності та існуванні значних прогалин у механізмі свого функціонування. Це стає одним з основних чинників низького рівня її не лише функціональної, але й соціальної ефективності – в плані забезпечення соціально прийнятної рівня життя населення, його забезпеченості соціальними послугами, підтримки цивілізованого способу життя мешканцями України.

Недостатня дієвість механізму соціальних гарантій є безпосередньою причиною того, що конституційні норми соціального права нівелюють своє практичне та юридичне призначення, втрачаючи зв'язок як з процесами у царині рівня життя населення, так і з процесами державної нормотворчості. По суті, аномальною «нормою» стає ігнорування в практичній соціальній політиці «букви» й «духу» Основного закону України; як результат – декларативність, грубі порушення соціальних прав громадян України, створюють у суспільстві зневажливе, а то й негативне ставлення до Конституції власної держави.

З іншого ж боку, деструктивні процеси, що призводять до падіння рівня і якості життя, зростання бідності населення, вже у найближчому майбутньому можуть поглибитися настільки, що можуть наступити незворотні руйнації основ цивілізованого соціуму загалом.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.
2. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.

4. Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
5. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 656 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 14.04.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2000-%D0%BF>.
7. Конвенція МОП № 117 від 22.06.1962р. «Про основні цілі та норми соціальної політики». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_016](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_016).
8. Пищуліна О. Щодо зміни підходів до формування соціальних стандартів в Україні [Електронний ресурс] / О. Пищуліна. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Desember/13.htm>.
9. Романов Р. Соціальні та економічні права в Конституції України: міфи та реалії [Електронний ресурс] / Р. Романов. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1098212036>.

Рецензенти: Гавеля В. Л., д.філос.н., проф.;  
Мінц М. О., к.і.н., доц.

© Фесенко А. М., Бондарець Б. Б., 2012

Дата надходження статті до редколегії: 30.03.2012 р.

ФЕСЕНКО Артур Михайлович – к.і.н., доцент кафедри соціології Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

*Коло наукових інтересів:* соціологія праці, соціальний менеджмент.

БОНДАРЕЦЬ Богдан Богданович – аспірант кафедри соціології Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

*Коло наукових інтересів:* соціологія реклами, маніпулювання свідомістю.