

Роман ГРЕБА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

**СОЦІАЛЬНЕ СПРИЯННЯ ОСОБАМ,
ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У СКЛАДНИХ ЖИТТЄВИХ ОБСТАВИНАХ,
ЯК ОСНОВА ГРОМАДСЬКО-ПРАВОВОЇ МОДЕЛІ
СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

На основі наукових розробок дослідників розглядається методологічний підхід до конструювання громадсько-правової моделі системи соціальних послуг. Доводиться, що соціальне сприяння – це діяльність держави, територіальних утворень, юридичних і фізичних осіб із надання соціальних послуг, пов'язана з реалізацією ідеї максимального використання внутрішнього ресурсу особистості, яка перебуває у складних життєвих обставинах.

Ключові слова: соціальні послуги, соціальне забезпечення, соціальне сприяння, державне управління, соціальна політика.

Roman Greba. Social support persons who are in difficult circumstances as the basis for public-legal models of social services

Based on investigations of researchers, the methodological approach to designing public-legal model of social services is considered. It is proved that social promotion is the activity of the state, territorial entities, businesses and individuals to provide social services related to the implementation of the idea of maximizing the use of internal resources of the individual(person) who exists in difficult circumstances.

Key words: social services, social security, social assistance, public administration, social policy.

Політичні та соціально-економічні перетворення 90-х рр. ХХ ст. породили безробіття, бідність, дитячу бездоглядність, а сучасні події – вимушену міграцію та інші негативні соціальні явища, які зумовили стійке зростання чисельності населення, яке потребує соціальних послуг. Сьогодні основу правового регулювання відносин із надання соціальних послуг становить законодавство про соціальне обслуговування населення, що є елементом соціального забезпечення. Однак економічна і правова основа механізму соціального забезпечення як одного зі способів «розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання громадянам матеріальних благ з метою вирівнювання їх особистих доходів у разі настання соціальних ризиків... для підтримки їх повноцінного соціального статусу» [8], закладена ще в радянський період, у часи панування комуністичної ідеології, не здатна ліквідувати дисбаланс між соціальними зобов'язаннями держави і її фінансовими можливостями. Таким чином, сьогодні існує гостра необхідність у новій ідеології соціального захисту населення, на базі якої буде сформовано концептуальні підходи до регулювання ринку соціальних послуг в умовах децентралізації системи соціального захисту.

Проблеми модернізації системи соціальних послуг в Україні розглядають у своїх роботах такі українські дослідники, як К. В. Дубич, Я. С. Белєвцова, М. В. Кравченко, О. Л. Дзюбенко, М. В. Паладій та ін.

Метою статті є обґрунтування громадсько-правової моделі системи соціальних послуг.

У законодавстві України визначення соціальної послуги обмежене рамками складних життєвих обставин. У сучасній науковій літературі складні життєві обставини є складовою частиною соціальної ексклюзії, цей термін уперше став вживатися у Франції для позначення соціально незахищених категорій населення [4]. Відповідно

соціальні послуги, покликані допомогти громадянину подолати ці обставини, потенційно можуть мати більш широкий спектр діяльності. На сьогодні сформувалися два підходи до розуміння сутності соціальної ексклюзії:

– французький, орієнтований на соціальну інтеграцію громадян у суспільне життя, – передбачає визнання переважних прав спільнот на захист їх цілісності і вимагає поваги прав будь-яких меншин; ексклюзія розглядається як наслідок примусового соціального порядку, який служить інтересам інклюзованих;

– англосаксонський – передбачає індивідуальну свободу і рівні права для всіх громадян, трактує соціальну інтеграцію як результат вільного вибору відносин як між індивідами, так і між індивідами і державою; соціальна ексклюзія розглядається як наслідок соціальної диференціації і економічного поділу праці і громадських сфер [1, с. 58 – 59].

Соціальне обслуговування і захист покликані забезпечити не тільки соціальну адаптацію громадян і їх інтеграцію в життя суспільства, для яких самотійно існувати важко з різних причин, а й добробут і всебічний розвиток сім'ї в цілому [5].

Автор підтримує позицію Ф. М. Бородкіна, яка полягає в протиставленні логічної сутності соціальної послуги, прийнятої за основу соціального обслуговування в європейських концепціях соціальної ексклюзії, українським уявленням про цей феномен [4]. Відмінності полягають у такому: по-перше, український підхід орієнтований на допомогу і порятунк, а не на прагнення чітко визначити соціальні права громадянина і встановити механізм їх виконання та захисту; по-друге, українські громадяни орієнтуються переважно на патерналістську ідеологію, чекаючи на допомогу від влади, тоді як адміністративна система не має коштів для такої допомоги.

У Законі України «Про соціальні послуги» складні життєві обставини визначені як обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, унаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самотійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті [7]. Таке визначення свідчить про звужене розуміння соціальної ексклюзії в українському законодавстві, а відповідно і про розуміння сутності і призначення соціальних послуг.

Реформування системи соціальних послуг зумовлене потребою у створенні «ринку соціальних послуг» – забезпечення якості та ефективності соціальних послуг за оптимальну вартість. У ст. 10 Закону України «Про соціальні послуги» передбачено право отримувача послуг обирати «установу та заклад, а також форму соціального обслуговування». У «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» також зазначені завдання щодо «створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг» та необхідність «модернізувати наявну інфраструктуру соціальних послуг і створити конкурентний ринок зазначених послуг шляхом впровадження механізму стимулювання суб'єктів, що їх надають, до постійного підвищення рівня якості таких послуг» [6].

Під час формування ідеології концепції правового регулювання ринку соціальних послуг слід урахувувати чинники, які задають і визначають ефективність правового регулювання. Правове регулювання має стимулювати громадян до максимального використання їх особистісних ресурсів і сприяти створенню в суспільстві атмосфери взаємодопомоги. За всієї стійкості тих цінностей, на яких ґрунтується ідея соціального забезпечення, необхідно враховувати і цінності людської активності, самореалізації, солідарності та гідності, які сьогодні висуваються на перший план, поступово стають базовими.

У цій ситуації на зміну поняттям «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» вводиться поняття «соціальний супровід» як найбільш точне визначення, що підкреслює роль держави в сучасних умовах, за аналогією з терміном

«психологічний супровід», який вживають психологи. Ідеологія психологічного супроводу полягає в тому, щоб не захищати людину від труднощів, не вирішувати проблему замість неї, а створювати умови, використовуючи внутрішній потенціал особистості, для усвідомленого вибору нею свого життєвого шляху. Однак можливі моменти, коли психолог повинен стрімко втрутитися, щоб допомогти клієнту у важкій життєвій ситуації [3].

З огляду на те що держава на конституційному рівні гарантує реалізацію соціальних прав громадян, але не завжди має можливість забезпечити їх матеріально, найбільш оптимальним має стати соціальний супровід їх у випадках перебування у складних життєвих обставинах. Необхідно дати можливість громадянам мобілізувати внутрішні сили для самостійного виходу зі складних життєвих обставин, і тільки в крайньому випадку слід втрутитися, щоб здійснити дієву підтримку. Вважаємо, що діяльність сучасної соціальної держави в цьому напрямі має багато спільного з ідеєю психологічного супроводу, і у зв'язку з цим концепцію ринку соціальних послуг доцільно будувати на цій ідеологічній основі.

Ідеться про якісну зміну підходу до механізму правового регулювання цих правових відносин, у результаті яких громадянин стане не об'єктом, а суб'єктом соціальної політики. Звісно ж, це не просто трансформація об'єкта в суб'єкт, а поява суб'єкта з платоспроможним попитом на якісні соціальні послуги. Безсумнівно, що заданій соціальній меті повинні відповідати й оптимальні правові засоби. За цього підходу правова регламентація процесу соціального супроводу повинна супроводжуватися двома режимами: диспозитивним, що передбачає вибір самостійного вирішення виниклих проблем, і імперативним – у разі неможливості самостійно впоратися зі складними життєвими обставинами.

Водночас передбачається, що повнолітній і здоровий громадянин навряд чи може розраховувати на соціальну допомогу з боку держави. Це більше схоже на утриманство. Відповідно до ідеології соціального супроводу держава перестас роздавати всім порівну певні блага і переходить до практики надання соціальної допомоги тільки в разі неможливості впоратися з різними соціальними проблемами, що виникають, інакше кажучи, якщо громадянин потрапляє у складні життєві обставини. Таким чином, державний соціальний супровід, на наш погляд, має надаватися тільки особам, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Як ми зазначали, у разі неможливості впоратися самостійно зі складними життєвими обставинами особа має право розраховувати на підтримку з боку держави. Цю групу не менш важливих відносин із надання соціального забезпечення у вигляді пенсій, компенсаційних виплат, пільг і матеріальної допомоги ми пропонуємо позначити терміном «соціальна підтримка» [2]. Правове регулювання цих відносин вимагає імперативного режиму, оскільки підтримка повинна надаватися особі, яка перебуває в безвихідній ситуації, невідкладно на засадах централізації.

Нас насамперед цікавить група відносин, що дозволяють громадянам мобілізувати внутрішні сили для самостійного виходу зі складних життєвих обставин, зробити свідомий вибір вирішення виниклих проблем. Роль держави в цьому випадку полягає не в наданні підтримки під час супроводу особи, яка перебуває у складних життєвих обставинах, а тільки в сприянні. Держава відводить собі роль законодавця і посередника, що диктується необхідністю скорочення прямих бюджетних витрат.

У зв'язку з цим правове регулювання цих відносин ми пропонуємо об'єднати єдиним родовим поняттям «соціальне сприяння», яке поряд із соціальною підтримкою є складовою частиною соціального супроводу. З огляду на специфіку відносин за участю осіб, які опинились у складних життєвих обставинах, ми вважаємо, що ефективність правового регулювання в цій галузі значною мірою буде

залежати від використання перш за все такого інституту, як угода (контракт), потужний регулятивний потенціал якого не був належною мірою затребуваний у період панування адміністративно-командної системи.

Особливо слід звернути увагу на те, що в соціальному супроводі крім державних установ як альтернатива повинні брати участь і інші організації, які виграли конкурс із розміщення соціального замовлення на надання послуг для державних потреб, що створює здорове конкурентне середовище на ринку соціальних послуг, підвищує їх якість, безпеку та ефективність. За такого підходу модель соціального сприяння здатна стати правовою основою формування повноцінного ринку соціальних послуг, з яким сьогодні пов'язується вирішення багатьох соціальних проблем.

Аналіз чинної нормативно-правової бази дозволяє дійти висновку, що договірному правовому регулюванню в межах правовідносин, віднесених до соціального сприяння, піддаються відносини у сфері опіки, піклування, патронажу, патронату, платного надання соціально-побутових, соціально-медичних, соціально-психологічних послуг та інших, які легально не входять до переліку соціальних послуг (наприклад, клінічних), але мають специфічні особливості й викликають особливий інтерес у межах цього дослідження.

Таким чином, соціальне сприяння слід розуміти як діяльність держави, територіальних утворень, юридичних і фізичних осіб із надання соціальних послуг, пов'язану з реалізацією ідеї максимального використання внутрішнього ресурсу особистості, яка перебуває у складних життєвих обставинах. При цьому соціальну послугу ми розуміємо як діяльність господарюючих суб'єктів різних форм власності, що вимагає договірного режиму надання соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних та інших послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, для підтримки життєзабезпечення і підвищення рівня життя. Соціальну підтримку пропонуємо розуміти як діяльність державних органів, фізичних та юридичних осіб, пов'язану з наданням допомоги у вигляді соціальних пенсій, допомог, субсидій, життєво необхідних товарів, а також матеріальної допомоги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не в змозі впоратися з ними самостійно. Соціальна підтримка поряд із соціальним сприянням є базовим елементом правової моделі соціального супроводу.

Поєднання різних режимів правового регулювання має основну мету – забезпечення ефективності правового регулювання відповідного блоку суспільних відносин і задоволення сукупності взаємопов'язаних публічно-приватних інтересів у розглядуваній сфері. У зв'язку з цим підвищення ефективності законодавства, яке регламентує соціальний захист осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, є проблемою, вирішення якої потребує системного, комплексного, міжгалузевого підходу, оскільки відносини з участю цієї категорії осіб регулюються нормами різних галузей права – цивільного, сімейного, адміністративного і права соціального забезпечення.

Найбільш поширеним приватно-правовим засобом і основою соціального сприяння у вирішенні проблем осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, є договір надання соціальних послуг і різні його модифікації. На наш погляд, модель ринку соціальних послуг містить три елементи: регламент надання соціальних послуг відповідно до правової моделі соціального сприяння, які ми розуміємо як діяльність держави, територіальних утворень, юридичних і фізичних осіб з надання соціальних послуг, пов'язану з реалізацією ідеї максимального використання внутрішнього ресурсу особистості, яка перебуває у складних життєвих обставинах; об'єкти – соціальні послуги; суб'єкти надання соціальних послуг.

Специфіка перехідного періоду вносить елементи деформації як у механізми ринкового надання послуг, так і в процеси становлення нової системи соціального захисту.

Таким чином, у процесі перетворень стояло завдання зберегти позитивну тенденцію до зростання сфери послуг у нових умовах функціонування. Водночас на початку реформ життєво важливі галузі та соціальні процеси, які не можуть ефективно функціонувати без допомоги держави, були позбавлені цієї підтримки. Одночасно держава позбулася більшої частини соціальних витрат.

Якщо внаслідок трансформації суспільства спостерігається прогрес, а не деградація, то повинен збільшуватися обсяг соціальних послуг, що надаються як на платній основі, так і як гарантія забезпечення певної якості життя.

У ринковій економіці, яка нормально функціонує, держава має знижувати ризик або попереджати його за допомогою таких основних функцій:

- захисної, спрямованої на найбільш нужденні верстви населення;
- активної, яка охоплює працездатне населення;
- конструктивної, що сприяє розвитку людської особистості, підтримці здоров'я і підвищенню культурного рівня всього населення.

Для виконання цих функцій необхідно вирішити цілий спектр завдань, серед яких можна виділити такі:

- розробка моделі функціонування сфери соціального сервісу і її впровадження;
- розвиток виробництва соціальних послуг на основі передових методів організації малого підприємництва з урахуванням оптимального поєднання великого, середнього і дрібного виробництва;
- залучення приватного, у тому числі іноземного, капіталу у сферу соціального сервісу;
- створення умов для фінансування сфери соціального сервісу за рахунок внутрішніх можливостей підприємств і організацій;
- формування конкурентного середовища у сфері соціального сервісу і як наслідок – підвищення мотивації малого підприємництва і якості управління підприємствами, що надають соціальні послуги;
- створення нових робочих місць у сфері соціальних послуг з гідною оплатою праці;
- розвиток системи державних замовлень і диференційованого режиму оподаткування залежно від соціальної значущості послуг;
- удосконалення проектного та програмного управління сферою соціальних послуг, формування механізмів її моніторингу.

Необхідність створення ринку соціальних послуг підвищується в умовах децентралізації повноважень, що передбачає, зокрема, розвиток мережі неприбуткових установ, які покривають потреби соціально незахищених верств населення щодо надання соціальних послуг; розробку та відпрацювання відповідних механізмів їх фінансування; широке залучення недержавних установ та організацій до системи надання соціальних послуг. Вирішення названих завдань дозволить вивести сферу соціального сервісу на новий якісний рівень і отримати соціально-економічний ефект від зміни її ролі в розвитку суспільства.

Список використаних джерел / List of references

1. **Абрахамсон П.** Социальная эксклюзия и бедность / П. Абрахамсон // *Обществен. науки и современность*. – 2001. – № 2. – С. 58 – 66 [Abrahamson P. Sotsialnaya eksklyuziya i bednost / P. Abrahamson // *Obschestven. nauki i sovremennost*. – 2001. – № 2. – S. 58 – 66].
2. **Баркер Л.** Словарь социальной работы : пер. с англ. / Л. Баркер. – Москва : Мир, 1994. – 765 с. [Barker L. Slovar sotsialnoy raboty : per. s angl. / L. Barker. – Moskva : Mir, 1994. – 765 s.].
3. **Бачков И. В.** Введение в профессию «психолог» : учеб. пособие / И. В. Бачков, И. Б. Гришпун, Н. С. Пряшников ; под ред. И. Б. Гришпуна. – Москва : Изд-во МПСИ ; Воронеж : НПО «МОДЭК», 2004. – С. 153 – 154 [Bachkov I. V. Vvedenie v professiyu «psiholog» : ucheb. posobie / I. V. Bachkov, I. B. Grinshpun, N. S. Pryashnikov ; pod red. I. B. Grishpuna. – Moskva : Izd-vo MPSI ; Voronezh : NPO «MODEK», 2004. – S. 153 – 154].

4. **Бородкин Ф. М.** Социальные эксклюзии / Ф. М. Бородкин // Социол. журн. – 2000. – № 3 – 4. – С. 23 – 32 [Borodkin F. M. Sotsialnyie eksklyuzii / F. M. Borodkin // Sotsiol. zhurn. – 2000. – № 3 – 4. – S. 23 – 32].

5. **Европейская** социальная хартия ETS № 163 (Страсбург, 3 мая 1996 г.). – Режим доступа : <http://base.garant.ru/2541037/#friends> [Evropeyskaya sotsialnaya hartiya ETS № 163 (Strasburg, 3 maya 1996 g.). – Rezhim dostupa : <http://base.garant.ru/2541037/#friends>].

6. **Проект** «Стратегії розвитку системи соціальних послуг в Україні на період до 2022 року». – Режим доступу : <http://bureau.in.ua/downloads/news/2016-04-08/STRATEGYYA-ROZVYTKU-SYSTEMY-SOTSIALNYH-POSLUG.pdf> [Proekt «Stratehii rozvytku systemy sotsialnykh posluh v Ukraini na period do 2022 roku». – Rezhym dostupu : <http://bureau.in.ua/downloads/news/2016-04-08/STRATEGYYA-ROZVYTKU-SYSTEMY-SOTSIALNYH-POSLUG.pdf>].

7. **Про соціальні послуги** : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15> [Pro sotsialni posluhy : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 966-IV. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>].

8. **Соціальна** політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні / за ред. Ільчука Л. І. [та ін.]. – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2010. – 157 с. [Sotsialna polityka v umovakh pohlyblennia sotsialnoi nerivnosti v Ukraini / za red. Pchuka L. I. [ta in.]. – Kherson : PP Vyshemyrskyi V. S., 2010. – 157 s.].

Надійшла до редколегії 23.11.16