

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра психології та соціальної роботи

ОЛЬШАНСЬКИЙ Сергій Іванович

Нормативно-правове забезпечення діяльності соціального закладу/Normative-legal providing of social institutions activity

спеціальність 232 – Соціальне забезпечення
магістерська програма – Соціальне забезпечення
Магістерська робота

Виконав студент групи СЗзм-21
Ольшанський С.І.

Науковий керівник:
д.пс.н., професор С.К.Шандрук

Магістерську роботу допущено
до захисту:

« ____ » _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **А. В. Фурман**

ТЕРНОПІЛЬ -2018

РЕЗЮМЕ

Робота містить 112 сторінок, 103 – основного тексту, список використаних джерел із 90 найменувань.

Мета роботи: дослідити нормативно-правове забезпечення діяльності соціального закладу. **Об'єктом дослідження** є соціальний заклад як складова частина соціальної сфери України. **Предметом дослідження** є чинні нормативно-правові документи, які регламентують діяльність соціального закладу, його працівників та клієнтів. **Методи дослідження:** діалектичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, техніко-юридичний, структурно-системний та інші, широко вживані в гуманітарних науках.

Теоретичну основу дослідження складають літературні джерела, міжнародні та вітчизняні правові акти, масив юридичних норм права соціального забезпечення, які регулюють відносини із соціального обслуговування населення в соціальних закладах. **Наукова новизна** роботи полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням, яка охоплює всі нормативно-правові аспекти, пов'язані з соціальним обслуговуванням в праві соціального забезпечення. **Практичне значення** полягає у підготовці рекомендацій щодо покращення нормативно-правового забезпечення та формування позитивного соціально-правового іміджу соціальних закладів.

Ключові слова: *норма права; юриспруденція; соціальне забезпечення; нормативно-правова база, соціальний заклад; клієнт; допомога; піар.*

RESUME

The work contains 112 pages, 103 main text, list of used sources of 90 titles.

Purpose: to investigate the legal and regulatory framework for the activities of a social institution. The **object** of research is a social institution as an integral part of the social sphere of Ukraine. The **subject** of the study is the current normative and legal documents regulating the activities of the social institution, its employees and clients. **Methods** of research: dialectical, formal-logical, comparative-legal, technical-legal, structural-systemic, and others, widely used in the humanities.

The **theoretical basis** of the study are literary sources, international and domestic legal acts, an array of legal norms of social security law that regulate relations with social services of the population in social institutions. The **scientific novelty** of the work lies in the fact that it is a comprehensive study covering all legal and regulatory aspects related to social services in the right to social security. The **practical significance** is the preparation of recommendations for improving regulatory and legal provision and for building a positive social and legal image of social institutions.

Key words: *law norms; jurisprudence; social security, regulatory framework; social institution; client; help; PR.*

АНОТАЦІЯ

Ольшанський Сергій Іванович. Нормативно-правове забезпечення діяльності соціального закладу. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра за спеціальністю 232 «Соціальне забезпечення». – Тернопільський національний економічний університет. ННІОТ. – Тернопіль, 2018.

У магістерській роботі досліджено нормативно-правове забезпечення діяльності соціального закладу. Зокрема, виявлено особливості правового регулювання соціального обслуговування населення на сучасному етапі, показано проблеми правового статусу працівників соціального закладу. Також досліджено специфіку діяльності соціальних закладів та їх правового забезпечення і намічено шляхи соціально-правового удосконалення їхньої діяльності.

SUMMARY

Olshanskyy Serhii Ivanovych. Normative-legal providing of social institutions activity. – The manuscript.

Study on obtaining an educational qualification level of a master's degree in specialty 232 «Social security». – Ternopil National Economic University. ERIIET – Ternopil, 2018.

In the master's work the normative-legal support of activity of a social institution is investigated. In particular, the features of legal regulation of social services at the present stage are revealed, problems of legal status of employees of a social institution are shown. It also explores the specifics of the activities of social institutions and their legal support, and outlines ways of social and legal improvement of their activities.

ПЛАН

ВСТУП

РОЗДІЛ 1

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

- 1.1. Особливості правового регулювання соціального обслуговування населення
 - 1.2. Проблеми правового статусу працівників соціального закладу
- Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2

СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА ЇХ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

- 2.1. Юридична природа права людини на соціальну допомогу і захист
 - 2.2. Організаційно-правові форми діяльності закладу соціального забезпечення
 - 2.3. Соціальне право як основа функціонування соціального закладу
- Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ В УКРАЇНІ

- 3.1. Стратегічні напрямки покращення діяльності соціальних закладів
 - 3.2. Заходи формування позитивного соціально-правового іміджу соціального закладу
- Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ

Список використаної літератури

ЗМІСТ

ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1	
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	
ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ	14
1.1. Особливості правового регулювання соціального обслуговування населення	14
1.2. Проблеми правового статусу працівників соціального закладу	30
Висновки до розділу 1	40
РОЗДІЛ 2	
СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ	
ТА ЇХ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
42	
2.1. Юридична природа права людини на соціальну допомогу і захист	42
2.2. Організаційно-правові форми діяльності закладу соціального забезпечення	51
2.3. Соціальне право як основа функціонування соціального закладу	67
Висновки до розділу 2	78
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ	
СОЦІАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ В УКРАЇНІ	
79	
3.1. Стратегічні напрямки покращення діяльності соціальних закладів ..	79
3.2. Заходи формування позитивного соціально-правового іміджу соціального закладу	89
Висновки до розділу 3	97
ВИСНОВКИ	99
Список використаної літератури	103

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Проблематика дослідження нормативно-правового забезпечення соціальної сфери України і діяльності соціальних установ є важливою для соціокультурного і юридично-правового поступу нашої держави в контексті входження до європейського культурно-правового поля. Попри значні зрушення у цьому аспекті за останні роки, ця проблема досі є важливою, актуальною і не повно розробленою для соціально-психологічної і юридично-правової науки. Виявлення малодосліджених питань з цього важливого напрямку і спричинив актуальність даної магістерської роботи зі спеціальності 232 – соціальне забезпечення.

Мета роботи: дослідити нормативно-правове забезпечення діяльності соціального закладу.

Об'єктом дослідження є соціальний заклад як складова частина соціальної сфери України.

Предметом дослідження є чинні нормативно-правові документи, які регламентують діяльність соціального закладу, його працівників та клієнтів.

Для досягнення поставлених цілей дослідження покликане вирішити наступні **завдання:**

- 1) виявити особливості правового регулювання соціального обслуговування населення на сучасному етапі;
- 2) показати проблеми правового статусу працівників соціального закладу;

3) дослідити специфіку діяльності соціальних закладів та їх правового забезпечення;

4) намітити шляхи соціально-правового удосконалення діяльності соціальних закладів.

Методологічною основою роботи послужили загальнонаукові і частково наукові **методи дослідження**: діалектичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, техніко-юридичний, структурно-системний та інші, широко вживані в гуманітарних науках.

Теоретичну основу дослідження складають літературні джерела, міжнародні та вітчизняні правові акти, масив юридичних норм права соціального забезпечення, які регулюють відносини із соціального обслуговування населення в соціальних закладах.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням, яка охоплює всі нормативно-правові аспекти, пов'язані з соціальним обслуговуванням в праві соціального забезпечення.

Практичне значення полягає у підготовці рекомендацій щодо покращення нормативно-правового забезпечення та формування позитивного соціально-правового іміджу соціальних закладів.

Робота структурно складається із трьох розділів, вступу, висновків та списку 90 опрацьованих літературних джерел. Загальний обсяг роботи становить 112 сторінок.

РОЗДІЛ 1

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

1.1. Особливості правового регулювання соціального обслуговування населення

У складних умовах переходу до ринку особливо загострюються проблеми рівня життя населення, можливості громадян літнього віку, інвалідів, осіб, що потрапили у важку життєву ситуацію, забезпечити собі гідний рівень життя. Поза сумнівом, інколи ці громадяни не можуть розв'язати таку проблему самостійно. Тоді на допомогу повинна прийти соціальна установа.

Згідно Конституції Україна є соціальною державою. Це означає, що при будь-яких системних і структурних перетвореннях економіки країни пріоритетною метою її політики є забезпечення високих життєвих стандартів для більшості громадян. Соціальна держава покликана піклуватися про створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. І одним з найважливіших напрямків соціальної політики держави є забезпечення соціально гарантованих умов для життєдіяльності громадян, тобто соціального захисту населення і особливо її найуразливіших верств від негативної дії сучасних ринкових відносин в економіці.

Потребуючим допомоги визнається той, хто не в змозі забезпечити власними силами своє повнокровне існування або допомогти собі в

особливих життєвих ситуаціях, а також той, хто не одержує достатньої допомоги, щоб мати життєво необхідні продукти і предмети. Такий громадянин має право на отримання індивідуальної, адресної допомоги, яка дозволяє взяти участь в житті суспільства і забезпечує гідне життя людини.

До останнього часу упор держави робився в основному на такі види соціального забезпечення, як пенсії і допомоги. Сучасний етап характеризується комплексним розвитком і вдосконаленням всіх елементів системи соціального забезпечення, поєднанням як грошового, так і «натурального» забезпечення літніх, інвалідів, дітей і інших потребуючих категорій громадян.

Соціальні послуги в системі соціального забезпечення займають особливе самостійне місце, оскільки ступінь розвитку послуг може розглядатися як один з істотних показників рівня всього соціального забезпечення. Прийняті закони підвищили значущість соціального обслуговування і заклали правову базу всестороннього розвитку соціальних послуг.

Як вищеназвані закони, так і згодом прийняті інші нормативні правові акти по соціальному обслуговуванню, в науці права соціального забезпечення в своїй сукупності мало піддавалися спеціальному науковому аналізу.

При всій своїй соціальній значущості соціальних послуг як однієї з форм задоволення потреб суб'єктів права соціального забезпечення існуюче обширне і динамічне законодавство не кодифікує.

У зв'язку з цим особливу актуальність набуває узагальнення соціальних послуг, діючих відносно окремих суб'єктів права соціального забезпечення, обґрунтування можливості визнання інституту соціального обслуговування генеральним інститутом (разом з генеральним інститутом пенсій) в науці права соціального забезпечення.

Мета даного дослідження полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу всього масиву діючих нормативних правових актів, регулюючих відносини по соціальному забезпеченню громадян дати оцінку стану системи соціального обслуговування в праві соціального забезпечення, визначити ефективність цієї форми задоволення життєво важливих потреб громадян літнього віку, інвалідів, дітей, а також виявити недоліки і пропуски в законодавстві: дати рекомендації направлені на подальший розвиток і вдосконалення правового регулювання даного виду суспільних відносин в соціальних закладах.

За останні роки з'явилися практичні допомоги, наукові статті в яких зачіпаються загальні теоретичні положення, що мають безпосереднє відношення до соціального обслуговування; вносяться пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства; узагальнюється і аналізується правороз'яснювальна і правозастосовна практика.

«Проблеми правового регулювання суспільних відносин по соціальному обслуговуванню в тому або іншому обсязі досліджувалися фахівцями науки права соціального забезпечення: В.С. Андрєєвим, Е.Г. Азаровою, В.А. Ачаркан, М.Л. Захаровим, Т.В. Іванкіною, Р.І. Івановою, Е.Е. Мачульською, В.К. Субботенко, В.А. Тарасовою, Е.Г. Тучковою, В.Ш. Шайхатдіновим. Я.М. Фогель розкрив роль і значення соціального обслуговування як комплексного і самостійного інституту права соціального забезпечення» [14].

Соціальна послуга як юридична категорія в праві соціального забезпечення відрізняється від того, що вживається в цивільному праві поняття «послуги», тому, досліджуючи загальні проблеми правового регулювання соціального обслуговування, і соціальних послуг зокрема, використовувались праці учених-юристів Ю.Х. Калмикова, М.Г. Масевич, Б.В. Покровського, М.К. Сулейменова і інших.

Емпіричну основу дослідження складають міжнародні та вітчизняні правові акти, масив правових норм права соціального забезпечення, регулюючий відносини по соціальному обслуговуванню.

Ми розглядаємо проблеми правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального обслуговування громадян. То ж наукова новизна роботи полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням, що охоплює всі правові аспекти, пов'язані з соціальним обслуговуванням в праві соціального забезпечення.

Висновки, що містяться в роботі, можуть послужити висхідним матеріалом в подальших дослідженнях правових проблем, пов'язаних з соціальним обслуговуванням в соціальних закладах, як одним з найважливіших інститутів права соціального забезпечення. По-друге, висунуті в роботі теоретичні положення і конкретні пропозиції по корекції і вдосконаленню чинного законодавства з питань соціального обслуговування можуть бути використані надалі при підготовці і обговоренні нормативних актів. По-третє, розроблені теоретичні положення і рекомендації по вирішенню конкретних правових проблем з питань надання соціальних послуг можуть принести істотну користь соціальним працівникам, що безпосередньо надають соціальні послуги.

Впродовж століть завжди існував той або інший вид допомоги людям, які але незалежним від них причинам не можуть власними силами отримати джерело коштів для існування. Держава більшою чи меншою мірою здійснювала допомогу своїм громадянам різними шляхами і способами.

Кризові явища перехідного періоду в Україні поставили частину населення у важку життєву ситуацію, з якої багато людей не можуть вийти самостійно. Прагнення вижити в нових умовах є зараз надзвичайно гострим для більшості українців. І найбільш незахищеною категорією громадян в сучасних умовах виявилися громадяни літнього віку і інваліди.

Вони не тільки втратили життєві орієнтири, але і значно постраждали матеріально. Ця категорія громадян через свій вік і здоров'я не може самостійно підвищити свій добробут і гостро потребує турбування держави.

Увага до вирішення проблем цієї категорії громадян зростає і у зв'язку з тим, що наша країна знаходиться в першій десятці в світі за чисельністю немолодого населення. Основною задачею держави по відношенню до літніх людей і інвалідів залишається їх матеріальна підтримка (пенсії, допомоги і т.д.). Проте непрацездатні громадяни потребують не тільки матеріальних благ. Важливу роль відіграє надання ним соціальної допомоги [див. 19; 31; 44; 57; 73; 90].

Як сучасна система соціального обслуговування в цілому, так і кожний з її елементів формувалися впродовж останніх десятиріч. Соціальне обслуговування в даний час стало невід'ємною частиною соціального забезпечення, одним з провідних і динамічно змінних її елементів.

Останнім часом у зв'язку з процесами оновлення економічного і соціального життя в країні, слід зазначити, що правотворчість держави в сфері соціального обслуговування громадян розвивається інтенсивно. Державна політика в перспективі повинна у все більшому ступеню орієнтуватися на задоволення соціальних потреб і інтересів різних верств населення.

Не дивлячись на велику кількість законів і підзаконних нормативних правових актів, регулюючих відносини по соціальному обслуговуванню, необхідно відзначити, що в сукупності вони далеко ще не відповідають вимогам суспільства, що пред'являється в цій сфері і в повному обсязі не відповідають задачам і завданням, які ставить держава і світова спільнота по наданню потребуючим допомоги для підтримки здоров'я і добробуту.

Комплексне дослідження міжнародного, національного законодавства по соціальному обслуговуванню в системі соціального забезпечення дозволили зробити наступні висновування і пропозиції [3; 9; 14; 19; 39; 63 70; 79; 89].

Природні права людини є загальнолюдськими цінностями, вони лягли в основу концепції правової, соціальної держави. Логічним результатом закріплення цієї концепції в нормах права стало ухвалення ООН в 1948 році Загальної декларації прав людини, в 1966 році Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права. Права людини, закріплені в цих актах, а також і в інших актах ООН, свідчать про те, що турбування про літніх, непрацездатних, дітей і підтримка кожного, хто втратив джерело засобів існування з незалежних від нього причин, признається однією із загальнолюдських цінностей в цивілізованому суспільстві. Доктрини прав людини одержали свій розвиток в концепції соціального забезпечення Міжнародної організації праці (МОП). Всі акти МОП по соціальному забезпеченню можуть бути класифіковані як за сферою їх дії і характеру правових норм, так і за окремими видами виплат.

У документах МОП по соціальному забезпеченню загального характеру перераховані такі види соціального обслуговування, як медична допомога, санаторно-курортне лікування, натуральна допомога і т.д., але ні в одному з них не використовується термін «соціальне обслуговування». На основі комплексного дослідження міжнародних актів ми дійшли висновку, що всі види такої допомоги охоплюються загальним поняттям «соціальне обслуговування», отже право на таку допомогу входить в зміст більш загального права – права на соціальне забезпечення. Деякі види соціального обслуговування конкретизовані в Конвенціях і Рекомендаціях МОП. МОП особливо виділяє необхідність соціальної допомоги з боку будь-якої держави інвалідам, тобто тим суб'єктам, які з незалежних від них причин не можуть самостійно забезпечити собі гідний рівень життя.

Одним з напрямків такої допомоги є професійна реабілітація і забезпечення зайнятості інвалідів, фінансова, медична допомога.

Ученими [70; 74; 83] акцентується увага на тому, що Україна почасти не поспішає ратифікувати акти міжнародного права, які безпосередньо закріплюють соціальні права громадян і у тому числі права громадян на соціальне обслуговування. Про це говорить той факт, що за останні роки ратифіковано всього лише кілька актів. Аналізуючи міжнародні акти всіх рівнів, висновуємо, що в них визначені основні соціальні стандарти, рівень і види соціальної допомоги, а реалізація їх може мати особливості в кожній окремо узятій країні.

«Досліджуючи проблему правового регулювання соціального обслуговування громадян, ми відштовхуємося від того, що право на соціальне обслуговування є елементом соціально-правового статусу громадян, закріпленого в Конституції. Така правова категорія, як правовий статус, була досліджена в роботах Н.В. Вітрука, Л.Д. Воєводіна, Е.А. Лукашевої, Н.І. Матузова й інших. В результаті цих досліджень було встановлено, що поняття правоздатності і правового статусу не тотожні, а співвідносяться як частина і ціле» [4].

До елементів правового статусу громадянина учені відносять сукупність прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особи, що визнаються і гарантуються за державу.

У правовій науці дані різні класифікації правового статусу. Загальний правовий статус не може включати численні суб'єктивні права і обов'язки, які постійно виникають і припиняються у суб'єктів залежно від різних життєвих ситуацій і правовідносин, в які вони вступають. Отже, тільки спеціальний (родовий) статус здатний більш повно відобразити особливості правового положення окремих категорій громадян (пенсіонерів, інвалідів, дітей-сиріт і т.д.). Ці категорії громадян на основі загального правового статусу можуть мати і особливий, спеціальний

статус, що охоплює їх додаткові права, різні пільги, які закріплюються і розвиваються в поточному законодавстві. Оскільки соціальне обслуговування є складовою частиною соціального забезпечення і надання непрацездатним потребуючим громадянам соціальних послуг в «натуральному вигляді» або замість, або на додаток до грошових виплат здійснюється в рамках правового відношення, те право на соціальне обслуговування повинне розглядатися як конституційне право громадян. Соціальне обслуговування в нашій державі здійснюється як в порядку обов'язкового соціального страхування, так і за рахунок прямих асигнувань з державного бюджету.

Соціальне обслуговування, що надається за рахунок перерозподілу бюджетних засобів – це забезпечення громадян як членів суспільства, оскільки в цих випадках забезпечення не залежить від трудового внеску громадянина до суспільних фондів споживання. Державою на законодавчому рівні визначені соціальні стандарти і види соціального обслуговування. Право громадян на соціальне обслуговування за рахунок бюджетних засобів включає право на отримання соціальної допомоги вдома; на отримання стаціонарного, напівстаціонарного обслуговування; на отримання професійного навчання і трудовлаштування інвалідів; на забезпечення інвалідів засобами пересування і транспортними засобами; протезно-ортопедичну допомогу, на перебування дітей в дитячих установах.

Соціальна послуга відрізняється від будь-якої іншої послуги тим, що вона, по-перше, надається певній категорії громадян (немолодим, інвалідам, дітям і т.д.); по-друге, для задоволення їх специфічних потреб за рахунок засобів суспільства, а не за рахунок своїх власних доходів; по-третє, вона надається в «натуральній» формі у вигляді конкретної послуги.

Вступаючи у відносини по соціальному обслуговуванню, громадяни реалізують своє суб'єктивне право на соціальне обслуговування в

державній системі соціальних служб по основних видах обслуговування, визначених законами. Соціальне обслуговування включає як одиничні соціальні послуги (разове живлення, забезпечення транспортним засобом і т.д.), так і комплекс соціальних послуг (соціально-побутових, соціально-медичних, правових і т.д.), що надаються в певній формі. Громадянин, що має суб'єктивне право на соціальне обслуговування в певному вигляді (стаціонарне, напівстаціонарне обслуговування, соціальне обслуговування вдома, вміст дітей в дитячих установах і т.д.) має право вимагати отримання цих послуг в повному комплексі. Суб'єктивного права на отримання якоїсь однієї або декількох соціальних послуг з цього комплексу у нього немає.

На основі аналізу чинного законодавства ми дійшли висновку, що юридичні обов'язки іншого суб'єкта – органу, установи, що надає соціальне обслуговування в якому-небудь із видів, в нормах права детально не закріплені, вони витікають лише із значення норм про право на соціальне обслуговування. Отже, суб'єктивне право на соціальне обслуговування не є повною мірою гарантованою державою.

Громадяни як суб'єкти правовідносин по соціальному обслуговуванню, разом з суб'єктивними правами несуть певні обов'язки, прямо передбачені в нормативних правових актах. Цим обов'язкам відповідають права іншого суб'єкта правовідношення по соціальному обслуговуванню; застосувати правообмежувальні санкції у вигляді виселення із стаціонарної установи, перекладу до спеціалізованої стаціонарної установи або установи іншого типу, звертання до судових органів для вирішення питання про відмову в наданні соціальних послуг, зміни умов їх надання і інші.

Суб'єктивне право громадян на соціальне обслуговування може бути обмежене у разі порушення громадянином встановлених норм і правил отримання послуг або порушення ним громадського порядку. На думку

автора, вказані вище обставини не можуть бути підставою для позбавлення або обмеження суб'єктивного права громадянина на соціальне обслуговування. Очевидно, в таких випадках було б слід застосовувати санкції. Законодавство, яке регулює відносини по соціальному обслуговуванню, в цілому вже сформувалося. Воно охоплює акти, прийняті різними державними органами, деколи ці акти дублюють один одного. Соціальне обслуговування, будучи самостійною частиною державної системи соціального забезпечення, вимагає розробки і ухвалення єдиного відособленого нормативного акту. Таким актом міг би стати Кодекс або Закон про основи соціального обслуговування громадян.

В міру стабілізації економіки правове регулювання відносин по соціальному обслуговуванню все більше зміщуватиметься в регіони. У зв'язку з цим важливе значення мають нормативні правові акти, програми соціального розвитку регіонів, що враховують специфіку регіону і посилюючі соціальну захищеність громадян, що проживають в даному регіоні. Це відноситься і до муніципальних утворень, і до кожної окремо узятій організації.

Відповідно до Конституції, місцеві органи здійснюють власне правове регулювання соціального обслуговування. Воно є діяльністю соціальних служб по соціальній підтримці, наданню соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових послуг і матеріальній допомозі, а також проведення соціальної адаптації і реабілітації громадян, що знаходяться у важкій життєвій ситуації. Разом з положеннями, закріпленими у законодавстві, місцевими актами встановлюються додаткові гарантії і принципи соціального обслуговування для громадян, що проживають на території держави, розширяється коло осіб, які мають право на соціальне обслуговування, а також з'являються додаткові види соціального обслуговування. Констатуємо, що суб'єкти активно приймають свої нормативні правові

акти, які покращують, в порівнянні з державними, стан соціально незахищених громадян.

До повноважень органів місцевого самоврядування в області соціального забезпечення відносить забезпечення соціальної підтримки і сприяння зайнятості населення, що, поза сумнівом, напряду торкається й соціального обслуговування. Провівши аналіз нормативних правових актів різних закладів, автор відзначає, що великі структурні утворення – міста, що мають значну муніципальну власність, покращують якість і розширюють кількість послуг, що надаються, в кожній з форм соціального обслуговування. Сільські муніципальні утворення не беруть участь в правотворчості не тільки з питань соціального обслуговування, але і з питань соціального забезпечення в цілому.

Істотне значення для гарантованості державою соціальних послуг має встановлення мінімального соціального стандарту, який може підвищуватися не тільки на регіональному, муніципальному, але і на локальному рівнях.

Локальне регулювання в сфері соціального обслуговування може полягати в створенні додаткових гарантій соціальної захищеності в окремо взятій організації, незалежно від її організаційно-правової форми. В колективному договорі, наприклад, можуть бути передбачені різні види соціальної допомоги.

Відносини по соціальному обслуговуванню, як вже зазначалося, є частиною суспільних відносин, регульованих нормами права соціального забезпечення. Провівши дослідження правових норм, регулюючих відносини по соціальному забезпеченню з урахуванням специфіки предмету і методу правового регулювання, автор виявив наявність певних особливостей, властивих відносинам тільки по соціальному обслуговуванню.

По-перше, соціальні послуги, хоча і є певним матеріальним благом, проте, вони надаються громадянам не в грошовій формі (на відміну від пенсій, допомог, компенсацій), а в «натуральній». Відмітною ознакою соціальних послуг є те, що їх надання фінансується за рахунок бюджетних засобів, у зв'язку з чим їх розподіл проводиться на основі закріплених загальнообов'язкових норм споживання по кожному виду послуг в межах гарантованих державою.

По-друге, в правовому регулюванні суспільних відносин по соціальному обслуговуванню використовуються ті ж прийоми і способи, що і в правовому регулюванні інших відносин по соціальному забезпеченню в цілому. Проте регулювання даних відносин має деякі особливості, зокрема: а) централізоване правове регулювання відносин по соціальному обслуговуванню послуг обмежується встановленням державних стандартів соціальних послуг, а місцеві органи за рахунок власних фінансових джерел і за наявності можливостей мають право надавати як більший їх обсяг, так і встановлювати додаткові види соціального обслуговування.

Локальне регулювання відносин в сфері соціального обслуговування може полягати в створенні додаткових гарантій соціального захисту (в порівнянні з централізованим і регіональним) на муніципальному рівні і на рівні окремої організації; б) в регулюванні відносин по соціальному обслуговуванню разом з такими способами як допомога і вирішення проблеми. Норми рекомендаційного характеру у сфері надання соціальних послуг застосовуються тільки до органів, що надають соціальні послуги, а не до громадян; в) правовідновлювальна санкція не характерна при регулюванні відносин по соціальному обслуговуванню. Соціальні послуги неможливо надати за минулий час і неможливо відшкодувати їх в грошовій формі; г) відсутність яких-небудь санкцій відносно громадян, що незаконно одержали соціальні послуги [14; 51; 73].

Правові норми, які регулюють окремі види соціального обслуговування, поєднані в підінститути, що володіють відносною самостійністю, автономністю функціонування, фактичною і юридичною однорідністю правових норм і зовнішньою відособленістю. Підінститути по кожному з видів соціального обслуговування в своїй сукупності можуть бути поєднані в генеральний інститут соціального обслуговування. Генеральний інститут соціального обслуговування об'єднує самостійні підінститути, що мають родову відособленість, що полягає у відсутності якого-небудь зв'язку осіб, які отримують соціальне обслуговування з певною суспільно корисною діяльністю, оскільки при наданні соціальних послуг не має значення, чи підлягала дана особа обов'язковому соціальному страхуванню.

Можливість об'єднання підінститутів в генеральний інститут соціального обслуговування дає підставу для висновку про формування в майбутньому підгалузі права соціального обслуговування в системі права соціального забезпечення.

Всі правовідносини в праві соціального забезпечення діляться на матеріальні, процедурні і процесуальні. Не становлять винятку і правовідносини по соціальному обслуговуванню. Для вступу до цих правовідносин необхідно володіти правоздатністю і дієздатністю.

Спеціальна правоздатність по соціальному обслуговуванню у громадян співпадає із загальною правоздатністю, а це означає, що вона виникає з моменту народження. Дієздатність у громадян в повному обсязі настає з 18 років. Проте недієздатна особа може реалізувати право на соціальне обслуговування через своїх законних представників і раніше 18-річного віку, будучи правоспроможною.

Суб'єктами правовідносин по соціальному обслуговуванню є громадяни літнього віку (жінки старше 60 років, чоловіки старше 65 років), інваліди, діти, сім'ї з дітьми, а також інші громадяни, що володіють

специфічними особливостями, незалежними від віку і стану здоров'я (наприклад: без певного місця проживання; гостро потребує в соціальній підтримці; нагороджені орденами і медалями і т.д.) Вступаючи в правовідносини по соціальному обслуговуванню, громадяни не мають права вибирати зобов'язаного суб'єкта. Безкоштовно соціальне обслуговування надаватиметься їм відповідним компетентним органом по місцю їх мешкання.

Суб'єктивне право громадянина в правовідношенні по соціальному обслуговуванню включає право на вибір певного виду соціального обслуговування і право на отримання відповідного цьому вигляду комплексу соціальних послуг, закріплених в законі.

Незалежно від виду матеріального правовідношення по соціальному обслуговуванню, в яке вступає громадянин, у нього є суб'єктивне право на отримання безкоштовної інформації про конкретний вид соціального обслуговування, порядок і умови його надання.

Особливістю матеріального правовідношення з приводу соціального обслуговування вдома є обмеження на таке обслуговування для громадян, бактеріо- або вірусоносіями, хронічними алкоголіками, тими, котрі мають карантинні інфекційні захворювання, активну форму туберкульозу, важкі психічні розлади, венеричні і інші захворювання, що вимагають лікування в спеціалізованих установах охорони здоров'я.

Виникнення, зміна, припинення будь-якого правовідношення пов'язане із певними юридичними фактами. Особливістю правотвірчих фактів, що впливають на виникнення всіх матеріальних правовідносин по соціальному обслуговуванню, є те, що такими юридичними фактами є подіями. Зміна і припинення матеріальних правовідносин по соціальному обслуговуванню пов'язана, як правило, з юридичними фактами – діями.

Разом з матеріальними правовідносинами існують правовідносини процедурні і процесуальні.

Процедурні правовідносини виконують допоміжну роль і необхідні для виникнення матеріальних правовідносин. Їх об'єктом завжди є певні дії суб'єктів правовідношення.

Суб'єкти процедурних правовідносин по соціальному обслуговуванню співпадають, як правило, з суб'єктами матеріальних правовідносин. Проте це можуть бути і інші суб'єкти, в компетенцію яких не входить надання матеріального забезпечення у вигляді конкретних соціальних послуг (наприклад, по встановленню юридичних фактів, що мають значення при визначенні права на надання послуг певного типу). Такими суб'єктами можуть бути медико-соціальна експертна комісія; установи охорони здоров'я; органи опіки; суд тощо.

Зміст процедурних правовідносин по соціальному обслуговуванню складають суб'єктивні права і юридичні обов'язки сторін цих правовідносин. Основним правом громадянина є право на поведження з заявою до відповідного органу, що надає соціальні послуги.

Юридичний обов'язок громадянина, як суб'єкта процедурного правовідношення, представити необхідні документи (докази), підтверджуючі право на певний вид соціального обслуговування.

Право іншого суб'єкта (компетентного органу) полягає в праві вимоги від громадянина надання всіх доказів. Юридичні обов'язки будуть різними залежно від того, з приводу якого виду соціального обслуговування виникає процедурне правовідношення.

Суб'єкт процедурного правовідношення по соціальному обслуговуванню, що ухвалює рішення про вживання норми права може не співпадати з суб'єктом, який вступає в матеріальне правовідношення і надає матеріальне благо у вигляді певної соціальної послуги.

Дослідивши юридичні факти, що впливають на виникнення, зміну, припинення процедурних правовідносин по соціальному обслуговуванню, висновуємо, що виникнення процедурних правовідносин пов'язано з

юридичними фактами – діями, тоді як виникнення матеріальних правовідносин по соціальному обслуговуванню – юридичні факти – події. Правозмінні і правозупинні юридичні факти для процедурних правовідносин по соціальному обслуговуванню не характерні.

Процесуальні правовідносини виникають лише з приводу суперечки про право і регулюються нормами цивільного процесуального і адміністративного права, будучи наслідком існування як процедурних, так і матеріальних правовідносин. Виділяють дві стадії захисту права на соціальне обслуговування. Перша пов'язана із виникненням процедурного правовідношення. На цій стадії ухвалюється рішення про вживання норми права, яке може виявитися негативним. Друга стадія, коли на підставі позитивного рішення громадянин реалізує своє право на соціальне обслуговування як суб'єкт матеріального правовідношення, але не одержує повного обсягу послуг, гарантованих державою в цьому вигляді соціального обслуговування. І в тому, і в іншому випадках спор про право розв'язуватиметься в рамках процесуальних відносин по соціальному забезпеченню. Дослідивши норми права, регулюючі відносини по соціальному обслуговуванню, автор дійшов висновку, що механізм захисту права на соціальне обслуговування досі законодавчо не закріплений.

Звернення громадянина до вищестоящого органу за захистом свого порушеного права на соціальну послугу є неефективним. Вже давно назріла необхідність створення так званої адміністративної юстиції, яка в особливому процесуальному порядку вирішувала б адміністративно-правові суперечки між громадянами і органами державного управління (посадовцями), де скарги громадян на неправомірні дії посадовців набували б характеру адміністративних позовів.

Відповідальність за шкоду (у тому числі і моральний), заподіяну громадянину в результаті невчасного або неповного надання комплексу соціальних послуг, повинна бути передбачена у вигляді майнової

відповідальності органів, які на підставі закону зобов'язані надавати громадянам соціальні послуги. Заподіяна шкода повинна бути відшкодована в грошовій формі за рахунок державної казни. Неправомірна бездіяльність органів, зобов'язаних надавати соціальне обслуговування, порушує одночасно як майнові, так і особисті немайнові права громадянина, що повинне породжувати право громадянина на компенсацію моральної шкоди, заподіяної порушенням його особистих немайнових прав, яке може бути зреалізоване шляхом пред'явлення відповідного позову. Компенсація громадянину моральної шкоди могла б стати однією з реальних гарантій захисту його права на соціальне обслуговування.

1.2. Проблеми правового статусу працівників соціального закладу

Як зазначає Л.В. Котова [30-36], базовим поняттям, що визначає всіх трудящих за трудовим договором, має залишатися поняття «працівник». Виділені ознаки, характерні для всіх осіб, що реалізують своє конституційне право на працю у сфері трудового права, до яких відносяться: а) приналежність працівника до категорії фізичних осіб; б) наявність трудової правосуб'єктності; в) наявність юридичного факту – трудового договору. З урахуванням сформульованих вище ознак працівника як суб'єкта трудового права запропоновано закріпити частину 1 статті 20 нового Трудового кодексу України у такій редакції: «Працівник – це фізична особа, яка має трудову правосуб'єктність та взяла на себе обов'язок виконувати певну трудову функцію на умовах трудового договору».

Сьогодні одержала розвитку концепція про виділення двох видів працівників у сучасних умовах: 1) наймані працівники, які виконують функції загального характеру; 2) працівники «подібні» найманим, тобто які виконують функції складеного характеру. Виділені характерні ознаки найманих працівників і працівників «подібних» найманим, тобто які виконують функції складеного характеру, з урахуванням чого сформульовані відповідні дефініції. Найманий працівник – це залежний працівник, який здійснює в інтересах і на засоби виробництва роботодавця певну міру праці за певну плату з підпорядкуванням трудовому розпорядку. Працівник «подібний» найманому – це працівник, наділений державно-владними повноваженнями, який здійснює свої функції на користь суспільства і держави, реалізуючи політичні інтереси і відносини у суспільстві (тобто який виконує функції складеного характеру) [37].

У зв'язку з тим, що в основі трудової правосуб'єктності працівника соціального закладу полягає його фактична здатність до праці, запропоновано закріпити як елемент трудової правосуб'єктності працівника його «здатність до трудової діяльності». Здатність до трудової діяльності визначається, як здатність здійснювати усвідомлену суспільно-корисну діяльність, що вимагає розумової або фізичної напруги, відповідно до вимог до змісту, обсягу й умов виконання роботи.

Як умову настання трудової правосуб'єктності працівника соціального закладу, разом з віковим критерієм, запропоновано нормативно закріпити вольовий критерій, що включає психічний стан фізичної особи.

Трудова правосуб'єктність працівника соціального закладу може бути диференційована на загальну, спеціальну і виняткову правосуб'єктність. Під загальною правосуб'єктністю працівника запропоновано розуміти ту базову здатність фізичної особи бути носієм

трудових прав, своїми діями набувати і реалізовувати трудові права та обов'язки і нести юридичну відповідальність за трудові правопорушення, що визнається нормами права. Під спеціальною трудовою правосуб'єктністю працівника необхідно розуміти здатність особи своїми діями, у встановленому законом особливому порядку, набувати і здійснювати особливі (спеціальні) трудові права та обов'язки, а також нести трудову відповідальність. Загальна трудова правосуб'єктність працівника соціального закладу може бути поділена на повну і неповну трудову правосуб'єктність. При неповній трудовій правосуб'єктності працівника обмежується такий елемент її структури, як «можливість самостійно розпоряджатися своєю здатністю до праці»: крім вільного волевиявлення при неповній трудовій правосуб'єктності працівника потрібні додаткові чинники для її реалізації.

Як самостійну правову категорію пропонується передбачити виняткову правосуб'єктність, під якою слід розглядати можливість осіб, що допускається трудовим законодавством, які не досягли чотирнадцятирічного віку, при дотриманні певних умов, виконувати трудові функції, пов'язані з реалізацією здатності до художньо-артистичної діяльності.

На підставі диференціації правосуб'єктності працівника виділені такі види правового статусу працівника соціального закладу: загальний правовий статус, спеціальний правовий статус, особливий правовий статус і винятковий правовий статус малолітніх працівників.

До змісту правового статусу працівника соціального закладу як самостійного суб'єкта трудового права не можуть входити права, які він не здатний здійснювати індивідуально, а саме: право на укладання колективного договору, право на страйк та ін. Окремо взятий працівник не може об'єднуватися у профспілку, вести колективні переговори або оголошувати страйк. Такі дії може здійснювати лише група, тобто

колектив працівників. У зв'язку з цим у новому Трудовому кодексі України пропонується закріпити дві окремі статті, одна з яких буде присвячена основним правам працівника соціального закладу як одному з елементів його правового статусу, а інша – колективним правам працівників.

Т.В. Котова [36-38] пропонує законодавчо визначити основні права працівника як соціальні блага, які є метою вступу працівника у трудові відносини і забезпечують реалізацію природних прав людини при здійсненні трудової діяльності. Нею обґрунтований висновок про доцільність вилучення з норми, що закріплює основні права працівника, гарантійних прав і закріплення їх серед основних гарантій трудових прав працівника в окремій статті нового Трудового кодексу України.

Т.В. Котовою розроблена така дефініція [37, с. 171]: «Основні обов'язки працівника – це обов'язки, що розповсюджуються на всі категорії працівників і виконання яких необхідне для організації нормального процесу праці». Проведений аналіз різних класифікацій гарантій трудових прав працівника соціального закладу на сучасному етапі. Запропоновано законодавчо закріпити норму, що визначатиме основні гарантії трудових прав працівника соціального закладу як засоби, способи й умови, які відображатимуть головні напрями законодавства про працю із забезпечення реалізації основних трудових прав працівників і міститимуть перелік основних гарантій трудових прав працівника.

Як самостійну гарантію слід нормативно закріпити право працівника соціального закладу на самозахист, під яким слід розуміти відмову працівника виконувати свої трудові обов'язки з метою поновлення порушеного трудового права. Обґрунтована необхідність нормативного закріплення можливості використання працівником соціального закладу права на самозахист незалежно від використання ним інших способів захисту (звернення до органів із розгляду індивідуальних трудових спорів

або до органів, що здійснюють нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства).

Наявні негативні тенденції сучасного суспільства щодо розвитку моббінгу, що визначається як психологічний тиск на працівника з боку інших суб'єктів трудових відносин (роботодавця або окремих працівників). Ця проблема має не тільки соціально-психологічний, але й правовий аспект. По-перше, моббінг є прямим утиском передбаченого у проекті Трудового кодексу України права працівника на повагу до його гідності і честі. По-друге, наслідки моббінгу позначаються на психічному стані людини та її здоров'ї. По-третє, моббінг нерідко є серйозною перешкодою для повноцінної реалізації працівником соціального закладу свого конституційного права на працю.

Враховуючи високу суспільну небезпеку такого явища як моббінг, запропоновано серед основних гарантій трудових прав працівника закріпити право на захист від моббінгу і покласти відповідальність за реалізацію цього права на роботодавця.

Недоцільно виділяти позитивний аспект трудової відповідальності працівника соціального закладу. Трудова відповідальність працівника соціального закладу має розглядатися виключно у негативному аспекті. Цю відповідальність слід визначати як обов'язок суб'єктів трудового права зазнати негативних наслідків правопорушення, що витікають з нормативних приписів. І цей обов'язок спрямований на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і обов'язків у трудових і тісно з ними пов'язаних правовідносинах.

Т.В. Котовою доведена доцільність законодавчого закріплення визначення дисциплінарної відповідальності соціального працівника як обов'язку працівника відповідати перед роботодавцем за вчинений ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [33]. Нею запропонована дефініція

дисциплінарного проступку як невід'ємної умови притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності [32].

Ученими обґрунтована необхідність законодавчого закріплення як обов'язкової умови дисциплінарної відповідальності провини працівника соціального закладу з нормативним визначенням можливих форм провини працівника. Також порушена проблема відсутності у чинному українському законодавстві нормативної вказівки на строки, протягом яких працівник має бути ознайомлений з наказом про притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Це призводить до невизначеності в обчисленні строку, протягом якого працівник знаходиться під дисциплінарним стягненням, а також створює труднощі у реалізації працівником соціального закладу свого права на оскарження дисциплінарного стягнення.

Звертаючись до проблеми моббінгу у сучасних умовах і до способів забезпечення захисту працівника соціального закладу від психологічного пресингу, запропоновано законодавчо закріпити можливість застосування до працівника заходів дисциплінарного стягнення за дії, що є проявом моббінгу відносно інших працівників.

Обмежена матеріальна відповідальність працівника має зберегти своє існування у вітчизняному трудовому праві як основний вид матеріальної відповідальності працівника за трудовим договором.

Чинний перелік посад, на яких допускається укладання договору про повну матеріальну відповідальність працівника соціального закладу, є застарілим і вимагає системного оновлення. Як недолік правового регулювання умов настання повної матеріальної відповідальності працівника визначається відсутність переліку посад і робіт, при заміщенні яких допускається отримання майна під звіт за разовим дорученням (та іншими разовими документами). Істотною прогалиною трудового законодавства також є відсутність нормативно закріпленого строку,

протягом якого працівник соціального закладу має бути ознайомлений з наказом про притягнення його до матеріальної відповідальності. Це позбавляє працівника можливості своєчасного оскарження цих дій роботодавця у випадку незгоди з ними.

Наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає в обґрунтуванні необхідності формування сучасного підходу до регламентації правового статусу працівника соціального закладу і його окремих елементів, таких як трудова правосуб'єктність, основні права, обов'язки, гарантії та юридична відповідальність. Окремі пропозиції ряду авторів щодо вирішення основних проблем регулювання правового статусу працівника соціального закладу як суб'єкта трудового права у сучасній правовій системі наводяться нижче [25-38].

Базовим поняттям, що визначає всіх трудящих за трудовим договором, має залишатися поняття «працівник», дефініцію якого необхідно нормативно закріпити таким чином: «Працівник – це фізична особа, яка має трудову правосуб'єктність та взяла на себе обов'язок виконувати певну трудову функцію на умовах трудового договору». Таке визначення якнайповніше відобразить теоретичне і практичне призначення терміна «працівник».

У сучасних умовах працівників соціального закладу слід поділяти на два основні види:

1) наймані працівники, тобто залежні працівники, які здійснюють в інтересах і на засобах виробництва роботодавця певну міру праці за певну плату з підпорядкуванням трудовому розпорядку;

2) працівники «подібні» найманим, тобто які виконують функції складеного характеру;

тут слід розуміти працівників, наділених державно-владними повноваженнями, які здійснюють свої функції на користь суспільства і держави, реалізуючи політичні інтереси і відносини у суспільстві.

Відбиття цього наукового підходу в сучасному трудовому законодавстві України дозволить чіткіше розмежувати загальні норми трудового права, що поширюють свою дію на всіх працівників, і спеціальні норми, що відносяться тільки до працівників «подібних» найманим.

Трудова правосуб'єктність працівника соціального закладу як елемент його правового статусу, що класично включає трудову праводієздатність і деліктоздатність, у своїй основі має фактичну здатність фізичної особи до праці, що необхідно відобразити у структурі правосуб'єктності працівника соціального закладу. У зв'язку з цим, слід закріпити як елемент трудової правосуб'єктності працівника «здатність до трудової діяльності». Під здатністю до трудової діяльності слід розуміти здатність здійснювати усвідомлену суспільно-корисну діяльність, що вимагає розумової або фізичної напруги, відповідно до вимог до змісту, обсягу й умов виконання роботи. Як умову настання трудової правосуб'єктності, разом із віковим критерієм, необхідно нормативно закріпити вольовий критерій, що включає психічний стан особи.

Трудова правосуб'єктність працівника соціального закладу може бути диференційована на три основні види [25]:

1) загальна правосуб'єктність, тобто здатність фізичної особи бути носієм трудових прав, своїми діями набувати і реалізовувати трудові права й обов'язки та нести юридичну відповідальність за трудові правопорушення;

2) спеціальна правосуб'єктність – здатність особи своїми діями, у встановленому законом особливому порядку, набувати і здійснювати особливі (спеціальні) трудові права й обов'язки, а також нести трудову відповідальність;

3) виняткова правосуб'єктність (осіб до 14-ти років), під якою слід розуміти можливість осіб, що допускається трудовим законодавством, які не досягли чотирнадцятирічного віку, при дотриманні певних умов,

виконувати трудові функції, пов'язані з реалізацією здатності до художньо-артистичної діяльності.

Загальна трудова правосуб'єктність працівника як елемент його правового статусу може бути поділена на повну (з 16-ти років) і неповну трудову правосуб'єктність (з 14-ти років). При неповній трудовій правосуб'єктності працівника обмежується такий елемент її структури, як «можливість самостійно розпоряджатися своєю здатністю до праці»: крім вільного волевиявлення, при неповній трудовій правосуб'єктності працівника потрібні додаткові чинники для її реалізації. Як особливу форму загальної трудової правосуб'єктності необхідно визначити обмежену правосуб'єктність працівника (обсяг якої був обмежений за рішенням суду).

Залежно від виду правосуб'єктності, необхідного для набуття правового статусу працівника соціального закладу, слід розрізняти загальний правовий статус, спеціальний правовий статус, особливий правовий статус працівника і винятковий правовий статус малолітніх працівників.

Основні права працівника соціального закладу слід законодавчо визначити, як соціальні блага, що є метою вступу працівника у трудові відносини і забезпечують реалізацію природних прав людини при здійсненні трудової діяльності. Недоцільним є включення до переліку основних прав працівника колективних трудових прав і тих прав, що мають характер гарантійних. Як основні права працівника слід закріпити:

1) право на вільне укладання, зміну і розірвання трудового договору в порядку і на умовах, що встановлені Кодексом та іншими законами України;

2) право на рівні можливості і рівне ставлення при вирішенні будь-яких питань у трудових і тісно пов'язаних з ними відносинах;

3) право на належні, безпечні і здорові умови праці, включаючи право на одержання вичерпної і достовірної інформації щодо умов праці і вимог охорони праці на робочому місці;

4) право на заробітну плату, не нижчу встановленої законом мінімальної заробітної плати, і своєчасну її виплату з урахуванням кількості та якості виконаної роботи;

5) право на матеріальну підтримку при настанні страхового випадку, передбаченого положеннями загальнообов'язкового страхування працівника;

б) право на відпочинок, включаючи міжзмінний відпочинок, вихідні і святкові дні, відпустку [27].

Основні обов'язки працівника соціального закладу доцільно законодавчо визначити, як обов'язки, що розповсюджуються на всі категорії працівників і виконання яких необхідне для організації нормального процесу праці. Основні обов'язки працівника, перелік і формулювання яких запропоновані у цій дисертаційній роботі, мають бути нормативно закріплені в окремій статті нового Трудового кодексу України.

Закріпленню основних гарантій трудових прав працівника має бути присвячена окрема стаття у новому Трудовому кодексі України. Основні гарантії трудових прав працівника слід визначити як засоби, способи й умови, що відображають головні напрями трудового законодавства із забезпечення реалізації основних трудових прав працівника. Серед переліку основних гарантій трудових прав працівника необхідно передбачити: а) право на захист від мобінгу (відповідальність за реалізацію якого слід покласти на роботодавця); б) право на самозахист.

Юридична відповідальність працівника соціального закладу як елемент його правового статусу має розглядатися виключно у негативному аспекті. Дисциплінарну відповідальність доцільно нормативно визначити, як обов'язок працівника відповідати перед роботодавцем за вчинений ним

дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права. Як обов'язкову умову дисциплінарної відповідальності необхідно законодавчо закріпити дисциплінарний проступок (з легальною дефініцією, запропонованою в роботі) і провину працівника. У сучасних умовах слід дещо розширити сферу застосування дисциплінарної відповідальності і передбачити її застосування за дії працівника, що є проявом моббінгу відносно співробітників.

У сучасних умовах перелік посад, на яких допускається укладання договору про повну матеріальну відповідальність працівника соціального закладу, вимагає якісного оновлення. Необхідно також закріпити перелік посад і робіт, при заміщенні яких допускається одержання майна під звіт за разовим дорученням (та іншими разовими документами). Законодавчо слід встановити триденний строк, протягом якого працівник має бути ознайомлений з наказом про притягнення його до дисциплінарної і/або матеріальної відповідальності.

Висновки до розділу 1

Перманентна криза в нашій державі поставили більшу населення у важку життєву ситуацію, з якої багато людей не можуть вийти самотійно. Прагнення вижити в нових умовах є зараз надзвичайно гострим для більшості українців. І найбільш незахищеною категорією громадян в сучасних умовах виявилися громадяни літнього віку і інваліди. Вони не тільки втратили життєві орієнтири, але і значно постраждали матеріально. Ця категорія громадян через свій вік і здоров'я не може самотійно підвищити свій добробут і гостро потребує турбування як держави, так і приватних структур. Все це вимагає широкого упровадження соціальної

допомоги, в тому числі і у соціальних закладах. Нині необхідно покращити правових захист як працівників так і осіб, які з тих чи інших причин перебувають у таких установах.

РОЗДІЛ 2

СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА ЇХ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

2.1. Юридична природа права людини на соціальну допомогу і захист

В історії людства особливе місце займає вчення про права і свободи людини та громадянина. Людина за своєю природою, соціальним призначенням і положенням не може існувати та розвиватись, не маючи певні матеріальні і духовні блага. Як суспільна істота, як член будь-якого суспільства, на будь-якій стадії і в будь-яких формах його розвитку, як член політичного утворення – держави, людина завжди мала і має певні права, свободи й обов'язки, обсяг та захист яких на всіх етапах її існування становить проблему.

У ХХ столітті у ході соціальних, ідеологічних, політичних, міжнаціональних, міжрелігійних конфліктів, зокрема двох світових воєн, права людини були настільки масово і грубо порушені, що світове співтовариство вимушене було вивести проблему захисту прав людини з-під виключної компетенції держав та піддати міжнародно-правовому регулюванню [12, с. 162-171]. Концепція прав людини носить глобальний характер, коли права людини визнаються головною цінністю і закріплюються у відповідних документах національного та міжнародного рівня.

Державне визнання та юридичну формалізацію отримали права так званого першого покоління – громадянські та політичні. Їх утвердження

створило умови для такого визнання та юридичного закріплення соціально-економічних прав людини, які стали іншим поколінням прав людини. Першими були визнані такі права, як право на працю та його безпечні умови, страйк, обмеження робочого часу, відпочинок. Держави поступово вносили у свою політику соціально орієнтовані корективи. Зокрема, в Німеччині у 1881 році була встановлена єдина система соціального забезпечення у формі соціального страхування. Таку політику продовжила Веймарська Конституція 1919 року, яка закріпила право кожного забезпечувати своє життя працею, право на соціальне страхування у старості, у разі захворювання тощо [53, с. 110]. Ці ж права були закріплені і в радянських конституціях. Зокрема, характерною рисою третьої (1936) та четвертої (1977) Конституцій СРСР був пріоритет соціально-економічних прав над тими правами, які прийнято вважати природними та невід'ємними [53, с. 35]. Соціалістичні країни, здебільшого лише продекларувавши громадянські та політичні права людини, особливу увагу приділяли соціально-економічним правам [74]. Вони зробили вагомий внесок у закріплення, забезпечення та розвиток цих прав і тим самим здійснили суттєвий вплив на їх всесвітнє розповсюдження та закріплення спочатку на внутрішньодержавному рівні, а пізніше і на міжнародному рівні.

Конституція України продовжила традицію соціально орієнтованої держави та закріпила широкий перелік соціально-економічних прав: право на працю, на належні і здорові умови праці, на заробітну плату не нижчу від визначеної законом (ст. 43); право на соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та виховання (ст. 52).

У науковій літературі протягом останніх років активно досліджуються проблеми реалізації соціальних прав людини, зокрема, права на соціальний захист. Дискусійним є питання щодо правової природи цього права та механізму його забезпечення. Варто зазначити науковий внесок у дослідження цих питань Н.Б. Болотіної, М.В. Лушнікової, А.М. Лушнікова, О.Є. Мачульської, Є.Г. Тучкової [9; 44]. Тому в цій статті через аналіз змісту та юридичних властивостей права людини на соціальний захист зроблена спроба з'ясувати правову природу цього права та його місця у системі прав людини.

Одним із дискусійних питань серед дослідників з прав людини залишається питання поділу прав на основні та неосновні, належності окремих прав людини до тієї чи іншої групи, а також їх співвідношення. Ця проблема стосується і права на соціальний захист.

Існує думка про те, що основні права людини взагалі «не потребують врегулювання позитивним правом, хоча і можуть повною мірою виступати як політичні зобов'язання держави» [44]. Однак таке твердження піддають критиці, обґрунтовуючи тим, що для того, щоб стати правом, будь-яке право повинно бути виражене за допомогою якоїсь зовнішньої форми [6, с. 53].

З таким підходом погоджуються й інші фахівці теорії права, які вважають, що під основними правами слід розуміти права, які містяться у конституції держави та міжнародно-правових документах [19, с. 119]. Ці права складають фундамент правового статусу індивіда, в них закладена основа можливості виникнення інших численних прав, необхідних для нормальної життєдіяльності людини. Тому основні права є правовою базою для другорядних, але не менш важливих прав людини, які закріплені у галузевому законодавстві країни та є доповнюючими до основних прав.

Право людини на соціальний захист дістало визнання у певних міжнародно-правових актах: Загальній декларації прав людини (ООН, 1948

р.), Міжнародному пакті про соціальні, економічні та культурні права (ООН, 1966 р.), конвенціях Міжнародної організації праці, Європейській соціальній хартії (Турин, 1961 р.).

Існування твердих гарантій державного соціального захисту для громадян країн, що входять до Європейського Союзу, пропонує європейське право. На думку німецького вченого, професора А. Юнкера, соціальне право ЄС досягло кращих результатів, ніж право окремих країн у сфері соціального захисту [50, с. 72]. Більше того, діюча тут система соціального забезпечення, основи якої були закладені ще в першій половині ХХ ст., нині є найбільш розвинутою у світі [50, с. 657]. Основні стандарти у соціальній сфері закріплені в Європейській соціальній хартії (переглянутій) (Страсбург, 3 травня 1996 року), Європейському кодексі соціального забезпечення (Рим, 6 листопада 1990 року), Хартії основних прав Європейського Союзу (Ніцца, 7 грудня 2000 року).

Таким чином, з огляду на міжнародно-правове закріплення права людини на соціальний захист, його закріплення на конституційному рівні, обґрунтовано, що право на соціальний захист – це основне право людини.

Дискусійним є також питання щодо визнання права на соціальний захист суб'єктивним правом людини.

У теорії права суб'єктивне право визначається як передбачена для уповноваженої особи з метою задоволення її інтересів міра можливої поведінки, яка забезпечена юридичними обов'язками інших осіб [50, с. 343].

Ознаками суб'єктивного права є: 1) свобода поведінки в межах, встановлених нормою права; 2) можливість для особи користуватись певним соціальним благом; 3) повноваження здійснювати певні дії і вимагати відповідних дій від інших осіб; 4) можливість звернутися до суду для захисту порушеного права [47, с. 60].

У радянському праві загально визнаним було прийняте трактування суб'єктивного права, як міри можливої поведінки, причому можливість означала не тільки допустимість, але і забезпеченість певних дій. Вважалось, що основу суб'єктивного права становлять норми. Якщо норма передбачає, що за наявності конкретних обставин людина може здійснювати конкретні дії, то в цьому і полягає його суб'єктивне право. Норма кореспондує обов'язок учасників суспільних відносин не чинити перешкод під час реалізації права. В основі цієї позиції лежала нормативістська теорія, згідно з якою будь-яке суб'єктивне право визначається тільки нормою. На соціологічному розумінні права базувалось поняття суб'єктивного права як забезпечена законом можливість користуватись певними соціальними благами, і як джерела суб'єктивного права розглядаються не тільки норми, але і правові принципи, ідеї, а також суспільні відносини, породжені діями органів управління. Такої позиції дотримуються деякі вчені, що викликає дискусію серед науковців.

Громадянські та політичні права у правових демократичних країнах визнаються абсолютними суб'єктивними правами, оскільки зв'язок їх з державою є безумовним і гарантується судовим захистом [42, с. 20]. Щодо соціальних прав, як зазначає І.А. Ледах, то ступінь і форми їх гарантування з боку держави визначаються станом економіки та соціальної дієздатності держави [42, с. 27]. З цього погляду захист соціально-економічних прав людини передбачає створення інших механізмів порівняно з механізмом захисту політичних та громадянських прав. Безпосередній захист перших правовими засобами видається неможливим, оскільки визначення розмірів конкретних соціальних виплат не відноситься до завдань суду. Деякі науковці дотримуються цієї позиції, кваліфікуючи права другого покоління як цільові, програмні, зобов'язуючі, спрямовуючи державу на соціально орієнтовану діяльність. Як зазначає Н. Харламова, «це не

суб'єктивні права, а об'єктивні обов'язки держави, виконання яких залежить від стану економіки країни. Відповідно проголошені міжнародними актами і Конституцією, соціально-економічні права безпосередньо не підлягають судовому захисту, а розглядаються як загальні установки на соціальну захищеність, які повинні бути конкретизовані в поточному законодавстві, виходячи з фінансових можливостей держави» [81, с. 23]. Такої думки і деякі зарубіжні вчені. Саме цим пояснюють і досить узагальнюючі конституційні формулювання, що визначають обов'язки держави у соціальній сфері, але не переносять їх у площину суб'єктивних прав.

Сучасний підхід щодо розуміння права на соціальний захист ґрунтується на нормативістській теорії. Зокрема, Н.Б. Болотіна не погоджується з позицією, що саме соціологічна концепція найбільше відповідає потребам забезпечення права людини на соціальне забезпечення [10, с. 111]. Пояснюється це тим, що формальна визначеність державно-правового регулювання становить значну цінність для людини, оскільки забезпечує чіткість, зрозумілість, організованість, передбачуваність правових відносин [15, с. 11-13]. Принципи та ідеї без конкретної юридичної норми не можуть забезпечити здійснення конкретного права людини.

Підтримують цю позицію й окремі російські науковці. Як зазначає Є.І. Колюшкін, оцінювання соціальних прав як стандартів, а не юридичних норм, не знаходить підтвердження в російському конституційному праві, яке не проводить дискримінаційного поділу конституційних прав на власне права та стандарти [див. 80]. Безпосередня дія прав людини розповсюджується на всі без виключення конституційні права. І якщо суди не приймають позови про їх захист, то це суперечить Конституції України. Відповідно, потрібно змінювати судову практику.

Судова практика зарубіжних країн поступово переходить від повного заперечення до визнання суб'єктивного права на мінімальний рівень благоустрою, необхідний для гідного життя, а отже, до визнання суб'єктивними соціальні права людини. Зокрема, судова практика Німеччини виробила принцип, згідно з яким виконавчі та судові органи держави у своїй діяльності повинні враховувати також матеріальні потреби кожної людини. Під час винесення рішення суди роблять прямі посилання на конституційні гарантії забезпечення людської гідності і права на життя.

Кроком уперед у визнанні соціальних прав, як суб'єктивних, стала і міжнародна практика. Так, щодо питання про судовий захист соціально-економічних прав була проведена міжнародна нарада експертів у Лімбурзі (Нідерланди) в 1986 р. Головні висновки експертів полягали в наступному:

весь комплекс основних прав і свобод людини, у тому числі соціально-економічні права, становить невід'ємну частину міжнародного права;

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права покладає на учасників юридичні обов'язки. Тому необхідно прийняти всі необхідні заходи (включаючи законодавчі та адміністративні) для забезпечення реалізації вказаних прав. Кожному повинен бути гарантований судовий захист соціально-економічних прав;

незалежно від рівня економічного розвитку держави-учасники Пакту зобов'язані забезпечити мінімальний рівень соціально-економічних прав для всіх [21].

Практика Європейського суду з прав людини також свідчить про захист соціальних прав людини. Європейська конвенція про захист основних прав і свобод, як нормативна підстава для захисту прав людини в Європейському суді, безпосередньо не закріплює соціальні права. Однак, як стверджують аналітики, Європейський суд у своїх рішеннях значно розширив, завдяки тлумаченням, сферу застосування поняття змісту

«цивільні права та обов'язки» за п. 1 ст. 6. Крім того, окремі справи свідчать про визнання права на судовий захист і певних видів соціальних прав людини. Зокрема, право на допомогу в межах системи соціального забезпечення (Судове рішення у справі Шулер-Згарагхен 1993 р.); право вдови на додаткову пенсію відповідно до системи страхування від нещасного випадку на виробництві (Судове рішення у справі Доймеланд 1986 р.); страхування на випадок хвороби (Судове рішення у справі Фельдбрюгге 1986 р.). Практика захисту соціальних прав Європейським судом існує також і щодо громадян України.

Визнання права на судовий захист соціально-економічних прав на міжнародному рівні є підґрунтям для подальшого розвитку національних засобів забезпечення соціальних прав людини в Україні. Конституція України у ст. 8 та 55 визнає право кожного громадянина звертатися в суд за захистом своїх прав. Відповідно до ст. 55 Конституції України, «права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». Стаття 8 Конституції України гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України, адже її норми є нормами прямої дії.

У період радянської України оскаржувати дії органів соціального забезпечення можна було лише в адміністративному порядку. Порядок судового розгляду спорів міститься і галузевому законодавстві України. Так, зокрема, ч. 1 ст. 105 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачає, що застраховані особи та члени їх сімей мають право на оскарження дій (бездіяльності) страхувальників, виконавчих органів Пенсійного фонду та їх посадових осіб відповідно до законодавства про звернення громадян, а також у

судовому порядку. Аналогічне положення міститься й в інших основних законах соціального законодавства.

Значним досягненням у становленні правової держави стало надання громадянам права на оскарження до Конституційного суду України нормативних актів, що стосуються прав людини, на предмет перевірки їх відповідності Конституції України. І хоча переважна частина розглянутих звернень стосується громадянських та політичних прав, все частіше з'являються також звернення та рішення по цих зверненнях щодо права на соціальний захист. Так, Конституційний Суд України, керуючись принципом верховенства права, і беручи до уваги міжнародні стандарти щодо забезпечення прав людини, у своєму Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) зазначив: «Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів».

Таким чином, заперечуючи позицію про другорядність та незабезпеченість соціальних прав, вважаємо обґрунтованим визнання права людини на соціальний захист, в тому числі і в спеціалізованих соціальних закладах, основним, невід'ємним правом людини, яке повинно бути забезпеченим незалежно від економічного розвитку держави.

2.2. Організаційно-правові форми діяльності закладу соціального забезпечення

Поняття «соціальне» розглядається у вузькому розумінні, коли мова йде про соціальну сферу як одну із сфер людського життя, про соціальні відносини як специфічні відносини, які проявляються в процесі людської діяльності при задоволенні соціальних потреб та інтересів. Засобом регулювання всього комплексу соціальних процесів і відносин є соціальна політика, одним із компонентів якої виступає розвиток системи соціальних гарантій та соціального захисту.

Держава, здійснюючи соціальну політику, регулює процес розподілу матеріальних благ і забезпечує юридично встановлені норми суспільного життя. Вона виконує координуючу роль у процесі функціонування та розвитку соціальних відносин.

Нині основна увага держави акцентується на утвердженні прав і свобод людини в усіх сферах взаємодії з державою та її органами; держава застосовує засоби захисту людини, гарантує соціальну захищеність всіх громадян. У цьому процесі важлива роль належить праву, перш за все, конституційному та адміністративному. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Її головним обов'язком є утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Окрему увагу в цій роботі приділено соціальним правам осіб, які перебувають у соціальному закладі, через забезпечення яких, у повній мірі виконується соціальна функція держави. Важливою складовою цієї функції є напрям діяльності держави із соціального захисту населення, який реалізується через відповідне законодавство. Це дає підставу говорити про соціальну функцію права, тобто про правовий вплив на соціальні відносини.

Одним із соціальних прав є право на соціальний захист. При цьому, аналіз наукової літератури свідчить про відсутність загального уявлення про характер інституту соціального захисту і його зміст, що призводить до змішування різноманітних категорій, термінів і довільного трактування понять, які розкривають зміст даного інституту. Коли мова йде про стан захисту всього комплексу соціальних прав, доцільно вживати термін «соціальна захищеність». Поняття «соціальний захист» слід використовувати для характеристики процесу реалізації вказаного права.

Проведене дослідження дозволило зробити висновок про те, що державно-правовими засадами соціального захисту є страхування та адресність. Виходячи із цього визначені організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина: загальнообов'язкове державне соціальне страхування та адресна соціальна допомога.

Регулювання соціальних відносин в усі періоди їх розвитку здійснювалося державою або ж за її активної участі. Так, в Російській імперії з 1775 року управління соціальним забезпеченням непрацездатних покладалося на приказ громадського догляду, діяльність якого фінансувалася державою. Формування капіталістичного способу виробництва призвело до виникнення об'єктивної необхідності у створенні державної системи захисту найманих працівників, для чого створюється система обов'язкового страхування.

Після революцій 1917 року зберігається інститут страхування робітників, що здійснюється за рахунок підприємств або приватних осіб, які використовували найману працю. Держава виконує функцію нагляду за вказаною системою. В кінці 20-х – на початку 30-х років минулого століття в СРСР приймаються нормативні акти, відповідно до яких захист покладається повністю на державу, що було пов'язано з переходом виключно до державної форми власності. Соціальний захист

перетворюється на соціальне забезпечення. Інститут соціального страхування фактично припиняє існування.

Після проголошення Україною незалежності, об'єктивно склалася потреба у пошуку нових механізмів правового регулювання соціального захисту, так як низький рівень виплат та відсутність належної законодавчої бази свідчили про кризу соціальної сфери. Конституція України та Концепція соціального забезпечення, врахувавши перехід країни до ринкових відносин, визначили шляхи розвитку та елементи соціального захисту, такі, як соціальне страхування та соціальна допомога.

Відповідно до прийнятих у сфері соціального захисту законів, в Україні запроваджено загальнообов'язкове державне соціальне страхування, суттєво змінився механізм управління вказаною сферою. Зазнала змін і система державної соціальної допомоги. здійснюється перехід до адресної допомоги, розмір якої залежить від доходу особи та прожиткового мінімуму, який встановлюється законодавчо.

При цьому слід відмітити, що на сьогодні не повною мірою систематизовані законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють соціальний захист людини і громадянина. Певним чином це пояснюється специфікою самого соціального захисту, який має доволі складну структуру. В системі норм права, які використовуються у процесі регулювання соціального захисту людини і громадянина, є норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового права, права соціального забезпечення. Тобто, зазначені норми складають міжгалузевий правовий інститут, а законодавство про соціальний захист (у його широкому розумінні) – міжгалузевий комплексний інститут законодавства.

Дослідження І.С. Ярошенко показало, що складність об'єкта правового регулювання та різноманітність соціальних питань породжують проблеми в узгодженні правових норм. Внаслідок цього виникають розбіжності в різних законах, підзаконних нормативно-правових актах з

одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх практичного застосування. Тому є потреба систематизувати законодавство про соціальний захист, прийнявши Кодекс соціального захисту [85-89].

Нині значна увага приділяється визначенню поняття «державне управління соціальним захистом». Аналіз юридичної літератури з цього питання свідчить про різноманітність наукових поглядів на питання сутності діяльності соціального закладу. Особливістю цього є те, що воно здійснюється органами виконавчої влади та, у передбачених законом випадках, недержавними органами.

Аналізуючи форми управління соціальним захистом, слід вказати на те, що прийняття нормативно-правових актів у сфері забезпечення соціального закладу є провідною правовою формою управлінської діяльності у сфері соціального захисту. Проте у вказаній сфері приймається невиправдано велика кількість підзаконних нормативно-правових актів, у результаті чого зменшується питома вага законів. Організаційними діями у сфері соціального захисту (організаційна форма державного управління) є роз'яснення змісту і мети законодавчих актів, інспектування роботи та інструктування органів нижчого рівня, підготовка та проведення конференцій, семінарів, здійснення роз'яснювальної роботи. Значної уваги потребує підготовка кадрів у сфері соціального захисту, які б знали закономірності розвитку системи соціального захисту, могли належним чином прогнозувати та планувати відповідні процеси [86].

Система органів державного управління, які забезпечують діяльність соціального закладу і соціальний захист загалом – це складна підсистема єдиної цілісної системи органів державного управління, до складу якої входять органи, що характеризуються різним змістом та обсягами компетенції, масштабами діяльності. В той же час їх можна розглядати і як самостійну систему, що об'єднує різні органи в конкретній сфері. За сферою дії органи державного управління соціальним захистом доцільно

поділяти на органи державного управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та органи державного управління адресною державною соціальною допомогою.

Функцію організації управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування взяла на себе держава. Безпосереднє управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням здійснюють фонди соціального страхування, які не є державними органами управління (крім Пенсійного фонду України, який функціонує як центральний орган виконавчої влади), але яким державою надані відповідні повноваження. Слід зазначити, що їх діяльність залишається поза увагою науки адміністративного права. Проте, управління, що здійснюється фондами, має ознаки державного: вказані органи виступають від імені держави; рішення, що приймаються в рамках системи, обов'язкові для всіх учасників відповідних суспільних відносин; діяльність має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави.

Особливістю державного управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є те, що держава виступає рівноправним партнером поряд з іншими учасниками соціального страхування. Це забезпечує можливість вирішувати завдання страхування з урахуванням інтересів кожної сторони.

Управління системою адресної державної соціальної допомоги здійснюється безпосередньо органами державного управління, оскільки саме держава бере на себе обов'язок забезпечення мінімальних соціальних гарантій і повною мірою відповідає за їх реалізацію. Основною метою діяльності органів державного управління адресною державною соціальною допомогою є реалізація положень законів та підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері. При цьому, місцеві органи державного управління, на нашу думку, повинні у своїй роботі керуватися

специфікою відповідного регіону, визначати потреби населення у соціальній сфері і спрямовувати свою діяльність за функціональним принципом.

Запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального страхування дозволило перейти до застосування нового механізму підтримки доходів особи, яким встановлена залежність отримання допомоги від сплати застрахованою особою страхових внесків та страхового стажу. Тобто, основною метою діяльності держави у цій сфері має стати, поряд із недопущенням зубожіння особи, заохочення її до активної трудової діяльності та належної сплати страхових внесків.

Аналіз законодавства та статистичних даних показує, що змінилися правові, організаційні та фінансові механізми функціонування системи страхування, ліквідовано заборгованості за основними видами страхування, а їх розміри поступово зростають. Запроваджено управління фондами соціального страхування на паритетних засадах представниками держави, роботодавців та застрахованих [88].

Але система загальнообов'язкового державного соціального страхування має недоліки, які знижують її ефективність. Дисертантка дійшла висновку, що це низька внутрішня функціональна ефективність, яка проявляється у слабкій інформаційній взаємодії фондів, у дублюванні окремих функцій (збір внесків та контроль за їх сплатою, обробка звітності, облік платників). Не встановлено залежність страхових виплат за одним видом страхування від сплати внесків за всіма видами.

Дослідження питання адресної державної соціальної допомоги дало можливість висновувати, що Україна має три основні програми мінімального соціального захисту: житлові субсидії; адресні допомоги сім'ям; соціальна допомога, спеціально призначена для підтримки потенційно найбільш вразливих осіб. Але лише житлові субсидії, допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога на дітей, які перебувають під опікою

чи піклуванням та допомога особам, які не мають права на пенсію, призначається виходячи із матеріального стану особи (є адресними). Всі інші допомоги не залежать від доходу сім'ї чи особи, що не відповідає поняттю адресності, яке має бути визначальною рисою соціальної допомоги.

Слід зазначити, що на законодавчому та адміністративному рівнях значною мірою створені передумови для уніфікованого підходу до надання всіх видів адресної допомоги. Критерієм при визначенні права на їх призначення виступають доходи особи в порівнянні з прожитковим мінімумом.

Поряд із соціальною допомогою, держава надає пільги, які, на відміну від адресної соціальної допомоги, надаються незалежно від матеріального стану пільговика. Єдиним критерієм їх отримання відповідно до чинного законодавства, є приналежність до певної пільгової категорії. Діюча система пільг не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, що сприяє зростанню економічної нерівності, збільшує видатки із бюджету. Пільги поступово мають трансформуватися в адресну грошову допомогу.

Для визначення шляхів вирішення основних проблем функціонування системи соціального захисту нами проаналізоване відповідне законодавство та результати ряду експериментів, які проводяться у соціальній сфері. Це дозволило висновувати, що потребує чіткої правової регламентації питання розмежування функцій і повноважень основних соціальних суб'єктів по організації та управлінню закладами й окремими видами соціального страхування. Необхідно вдосконалювати методологічні основи для формування таких правових норм соціального страхування, які не дозволять йому змішуватися з правовими нормами, що регулюють особисте приватне страхування, з одного боку, і соціальну допомогу, з іншого.

Необхідно вдосконалювати управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування. Підвищити ефективність роботи фондів соціального страхування можна шляхом усунення дублювання ряду аналогічних функцій. Для цього доцільно створити міжфондовий центр зі збирання та розподілу соціальних внесків між фондами. Організацію центру слід здійснювати за рахунок штатної чисельності фондів соціального страхування і частини коштів, передбачених на їх утримання. Результати експериментів показали, що це призведе до збільшення кількості платників страхових внесків та зростання платіжної і звітної дисципліни платників, а також, ефективності контролю за повнотою надходжень до фондів соціального страхування.

Недостатньо врегульоване питання щодо інструментів та інфраструктури управління соціальним страхуванням – моделей розрахунків, інформаційної бази. Для вирішення вказаних проблем доцільно запровадити єдиний персоніфікований облік застрахованих осіб.

У сфері адресної державної соціальної допомоги слід систематизувати соціальні виплати (соціальну допомогу та пільги) і реформувати їх з метою скорочення; переорієнтувати пільги на прожитковий мінімум; орієнтувати соціальну допомогу на активізацію власного потенціалу індивіда, сім'ї, самостійного їх виходу із ситуації матеріальної незабезпеченості; здійснити ефективне наукове і методологічне забезпечення державної соціальної допомоги.

Удосконалення адресної соціальної допомоги згодом призведе до консолідації всіх видів соціальної допомоги в одну, розмір якої залежатиме від прожиткового мінімуму та доходу сім'ї чи окремої особи. Для оптимізації процесу надання адресної соціальної допомоги необхідно запровадити надання різних видів допомоги, на які має право особа, за одним зверненням. При цьому соціальна допомога має надаватися виключно у готівковій формі. Такі висновки підтверджуються

результатами експериментів по організації надання соціальної допомоги за одним зверненням та з надання населенню субсидій у готівковій формі.

За рахунок підвищення ефективності роботи органів праці та соціального захисту населення за вказаною моделлю вдалося забезпечити доступність і спрощення процедури призначення соціальної допомоги та підвищити рівень поінформованості населення з цих питань. За таких умов доцільним є створення уніфікованого програмного забезпечення щодо обліку одержувачів пільг, обсягів спожитих ними послуг, а також алгоритмів автоматизованих розрахунків вартості пільг, що дозволить запроваджувати моніторинг ефективності діючої системи пільг з оплати спожитих послуг. Для повномасштабної практичної реалізації адресної допомоги необхідно запровадити банк даних про суб'єктів, які потребують відповідної допомоги.

У ході дослідження було проаналізовано системи функціонування соціальних закладів країн-членів Європейського Союзу, у тому числі колишніх соціалістичних країн, а також країн Латинської Америки.

Аналіз дозволив зробити висновки про те, що соціальний захист у розвинутих європейських країнах є досить ефективним. Система соціального захисту орієнтована на пріоритет соціального страхування, а не державної допомоги. Соціальна допомога надається на засадах адресності, виходячи із матеріального стану особи. Держава здійснює соціальну політику у напрямку забезпечення достатнього, а не мінімального рівня соціального захисту. Україна має використовувати такий досвід для побудови власної системи соціального захисту.

Становлення системи соціальних закладів у країнах-членах СНД відбувається дещо стихійно, прослідковується тенденція до автоматичного перенесення зарубіжного досвіду на власне правове поле, що призводить до негативних явищ, таких, як неефективне адміністрування, недостатність коштів на соціальні виплати, неузгодженість нормативно-правових актів.

Досвід країн Латинської Америки, зокрема у побудові пенсійної системи, свідчить про те, що недоцільно відмовлятися від солідарного рівня системи пенсійного страхування. При цьому держава повинна вживати заходи для охоплення системою соціального страхування значної частини працюючого населення, інакше, система не буде працювати і виконувати свої функції.

Запроваджувати в Україні апробовані у світі механізми соціального захисту можна за умови своєчасності та опрацьованості всіх необхідних документів та заходів, зокрема проведення експериментів та обґрунтованого аналізу їхніх результатів. При цьому наша держава має йти європейським шляхом побудови системи соціального захисту.

Соціальні відносини, які виникають з приводу забезпечення стану соціальної захищеності населення, в процесі реалізації соціальної функції держави, регулюються правовими засобами з боку держави, тому вони є правовими відносинами. Їх основою є соціальні права, закріплені насамперед у Конституції України.

Соціальна захищеність – це стан реалізації законодавчо закріплених економічних, правових, соціальних гарантій, що забезпечують кожному члену суспільства дотримання найважливіших соціальних прав.

Соціальний захист – це діяльність держави, яка здійснюється у рамках державного управління та спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті особи, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя й закріплена у системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, які складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї, у випадках, передбачених законодавством, у розмірі, не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня. При цьому, соціальні ризики у правовому контексті слід розуміти як

визначені законом чинники порушення нормального соціального становища людей при пошкодженні здоров'я, втраті працездатності або відсутності попиту на працю, які супроводжуються настанням для зайнятого населення матеріальної незабезпеченості внаслідок втрати заробітку, додаткових витрат, пов'язаних з народженням дитини.

Державно-правовими засадами соціального захисту є система об'єктивно зумовлених вихідних ідей, які закріплені чи впливають зі змісту Конституції України, законів України, чинних на території України міжнародно-правових актів, та носять загальний характер, визначають сутність, побудову соціального захисту та здійснюються через соціальну політику держави. Соціальний захист здійснюється на засадах страхування та адресності.

Державно-правові засади діяльності соціального закладу реалізуються державою через систему уповноважених нею органів у формі загальнообов'язкового державного соціального страхування та у формі адресної державної соціальної допомоги. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це діяльність працівників, роботодавців та держави по реалізації системи державних правових гарантій, яка передбачає надання матеріального забезпечення та соціальних послуг застрахованим особам у разі настання страхового випадку за рахунок коштів, що акумулюються у спеціальних фондах, та формуються шляхом солідарної сплати страхових внесків роботодавцями та працівниками, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом. Адресна державна соціальна допомога – це діяльність держави щодо надання матеріальної допомоги конкретній особі у разі настання нужденності, за рахунок коштів Державного бюджету, без урахування трудової діяльності та сплати страхових внесків, з метою матеріального забезпечення цієї особи на рівні прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Суспільні відносини щодо соціального закладу регулюються законодавством, яке доцільно визначити як законодавство про соціальний захист (виходячи із обґрунтування поняття соціального захисту). Таке законодавство є міжгалузевим комплексним утворенням, міжгалузевим інститутом законодавства. З метою удосконалення механізму управління соціальним захистом та систематизації законодавства про соціальний захист пропонується розробити та прийняти Кодекс соціального захисту.

Управління соціальним закладом – це виконавча та розпорядча діяльність держави, яку здійснюють державні органи виконавчої влади та, у передбачених законом випадках, недержавні органи, яким державою делеговані відповідні повноваження, щодо управління сферою соціального захисту.

Серед загальних функцій соціального закладу як певного напрямку спеціалізованої діяльності для соціального захисту визначальну роль відіграють функції прогнозування, планування та координації, так як вони характеризують спрямованість управлінської діяльності на соціальну сферу. До спеціальних функцій належать добір кадрів та їх розстановка, складання бюджету, здійснення довгострокових програм соціального розвитку, призначення пенсій та соціальної допомоги, надання соціальних послуг. Зазначені функції спрямовані на виконання таких завдань: забезпечення правової бази державних соціальних стандартів у сфері соціального захисту; реалізацію державно-правових засад соціального захисту шляхом розробки та удосконалення механізмів надання адресної соціальної допомоги та здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування; контроль за цільовим використанням коштів фондів соціального страхування та ін.

Прийняття нормативно-правових актів управління та дії, пов'язані з їх реалізацією, є провідною формою управлінської діяльності. На нашу думку, у сфері соціального захисту має зростати питома вага законів, а не

підзаконних нормативно-правових актів, відповідно, управлінська діяльність перш за все повинна бути спрямована на реалізацію законів.

Здійснюючи організаційні дії у сфері соціального захисту, слід значну увагу приділяти підготовці кадрів у сфері соціального захисту, які б знали закономірності розвитку системи соціального захисту, могли належно прогнозувати та планувати відповідні процеси. Навчальні заклади могли б виконувати таке завдання, готуючи молодших спеціалістів та бакалаврів зі спеціальності «правознавство» за спеціалізацією «Правове регулювання соціального захисту» та спеціалістів і магістрів – «Державне управління соціальним захистом».

Діяльність по організації та здійсненню загальнообов'язкового державного соціального страхування, що реалізується страховими фондами, має ознаки державного управління. Особливістю управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є те, що держава виступає рівноправним партнером, поряд з іншими учасниками соціального страхування.

Основними недоліками системи загальнообов'язкового державного соціального страхування є низька внутрішня функціональна ефективність системи, що проявляється у слабкій інформаційній взаємодії фондів, у дублюванні фондами соціального страхування окремих функцій та високих адміністративних витратах, а також недостатнє охоплення населення системою соціального страхування через високий рівень тінізації економіки та низький розмір страхових виплат, що пропонуються системою соціального страхування [87].

Державне управління системою загальнообов'язкового соціального страхування може бути удосконалено шляхом створення міжфондового центру зі збирання та розподілу соціальних внесків між фондами. Організацію центру слід здійснювати за рахунок штатної чисельності фондів соціального страхування і частини коштів, передбачених на їх

утримання. Результати експериментів показали, що це призведе до збільшення кількості платників страхових внесків та зростання платіжної і звітної дисципліни платників внесків, а також ефективності контролю за повнотою надходжень до фондів соціального страхування.

Удосконаленню загальнообов'язкового державного соціального страхування сприятиме чітке нормативно-правове визначення обсягу та меж здійснення державного нагляду у вказаній сфері. Питання нагляду повинні детально регламентуватися в положеннях про конкретні міністерства (Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство фінансів), їх територіальні органи. Така регламентація повинна містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків нагляду.

Потребує розробки доктрина державного управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування для України (філософія соціального страхування і його місце в системі соціального захисту населення, роль держави та інших суб'єктів у питаннях фінансування та управління). Необхідно вдосконалювати методологічні основи формування власного правового поля соціального страхування, яке має чіткі законодавчі рамки, які не дозволяють йому змішуватися з правовим регулюванням приватного страхування, з одного боку, і соціальною допомогою, з іншого.

Державне управління системою адресної соціальної допомоги здійснюється безпосередньо державними органами, оскільки саме держава бере на себе обов'язок забезпечення мінімальних соціальних гарантій і повною мірою відповідає за їх реалізацію. Для оптимізації процесу цього управління наданням адресної соціальної допомоги необхідно здійснити ефективне наукове і методологічне забезпечення державної соціальної допомоги, запровадити надання різних видів допомоги за одним зверненням. Це створить передумови для переходу до єдиної соціальної

допомоги, розмір якої залежатиме від прожиткового мінімуму та доходу сім'ї чи окремої особи.

Необхідно впроваджувати механізми адресної допомоги найбільш вразливим верствам населення з одночасною і поступовою ліквідацією практики матеріального забезпечення через різні дотації і пільги всім категоріям населення незалежно від рівня їх доходів. Одним із шляхів удосконалення адресної державної соціальної допомоги є перехід до надання субсидій у готівковій формі, надання грошової допомоги залежно від матеріального стану конкретної особи.

Європейський досвід функціонування системи соціальних закладів свідчить про те, що ця система ґрунтується на засадах страхування та адресності. Управління системою соціального страхування здійснюється соціальними партнерами: роботодавцями, застрахованими особами і державою. Соціальна допомога надається виключно особам, які не мають достатніх засобів для існування з поважних причин.

Розвиток системи соціальних закладів в країнах-членах СНД та країнах Східної та Центральної Європи відбувається у напрямку розвитку систем соціального страхування та адресної соціальної допомоги. Внаслідок цього країни Східної та Центральної Європи, які обрали європейський шлях розвитку зазначеної системи, мають сьогодні високий рівень соціального захисту. Становлення системи соціального захисту у країнах-членах СНД відбувається дещо стихійно. Прослідковується тенденція до автоматичного перенесення зарубіжного досвіду на власне правове поле, замість його всебічного і глибокого аналізу та розумного використання, що призводить до негативних явищ у системі соціального захисту. Наслідками запровадження європейських механізмів без урахування національних особливостей та стану розвитку економіки є неефективне адміністрування при невиправданому зростанні адміністративних витрат; нецільове спрямування та зловживання при

використанні коштів соціальних фондів. Запровадження апробованих у світі механізмів необхідно здійснювати за умови своєчасності та опрацьованості всіх необхідних документів та заходів, зокрема проведення відповідних експериментів та обґрунтованого аналізу їхніх результатів.

Досвід країн Латинської Америки у побудові пенсійної системи свідчить про те, що недоцільно відмовлятися від солідарного рівня пенсійної системи. Варто поєднувати солідарну і накопичувальну системи. При цьому держава повинна вживати заходи для охоплення системою соціального страхування значної частини працюючого населення, інакше, система не буде працювати і виконувати свої функції.

Система соціальних закладів повинна перш за все ґрунтуватися на принципах, визначених міжнародними нормативно-правовими актами у сфері соціального захисту (недопущення дискримінації за національною ознакою; взаємозалік страхових періодів, якщо особа працювала в різних країнах та сплачувала страхові внески; можливість отримання виплат тільки в одній країні; недопущення погіршення становища мігрантів у сфері соціального захисту; принципи страхування та адресності). Україна має будувати власну систему соціального захисту відповідно до вказаних принципів, орієнтувати її на пріоритет соціального страхування, а не державної допомоги. Держава, використовуючи європейський досвід, повинна здійснювати соціальну політику у напрямку забезпечення достатнього, а не мінімального рівня соціального захисту. При цьому в Україні не можуть автоматично запроваджуватися відпрацьовані у розвинутих країнах механізми соціального захисту, так як відсутній специфічний досвід управління, традиції і належний механізм суспільного контролю за діяльністю інститутів, що отримують повноваження розпоряджатися коштами соціального страхування.

2.3. Соціальне право як основа функціонування соціального закладу

На сьогодні зазначена проблематика ще не знайшла вирішення на рівні юридичної доктрини, що зумовлює існування різновекторних точок зору. Нами розглядається зміст наукових позицій на рахунок юридичної природи соціального права (права соціального захисту, права соціального забезпечення) представників науки трудового права, права соціального забезпечення, адміністративного права. Соціальне право є галуззю права публічно-правової природи.

Формуючи наукову позицію щодо місця соціального права у системі національного права, зазначимо, що існуючі на сьогодні теорії виглядають недостатньо обґрунтованими, адже їх автори не враховують перспективні тенденції розвитку системи національного права. З огляду на це, а також враховуючи особливості суспільних відносин, які регулюються нормами соціального права, слід дослідити доцільність визначення соціального права складовим елементом системи адміністративного права. Конкретизуючи зазначену позицію, слід розглядати соціальне право як складовий елемент Особливого адміністративного права.

Опрацювання наукової літератури показує, що останнім часом усе частіше на обговорення ставиться питання про формування в системі національного права нових галузевих утворень. Так, зазначена проблематика ставала предметом наукового пошуку Т.С. Аніщенко, Р.С. Мельника, О.А. Моргунова, С.О. Мосьондза, Є.В. Петрова та інших [4; 47-50; 60; 77; 84]. Подібні тенденції варто всебічно підтримувати, адже право являє собою формацію, що перебуває в постійному русі й розвитку, що неминуче викликає збільшення кількості галузей українського права. Не визнавати або заперечувати це просто неможливо. У цьому плані слушною

є думка, що велику кількість положень теоретичної науки з плинністю часу необхідно піддавати безпосередній перевірці. Н.А. Гущина зазначає: «Пошук істини і набуті знання у будь-якому випадку будуть знаннями, скоріш за все не абсолютними і визначеними, а відносними. У зв'язку із цим набуття знань має стати безкінечним їх переглядом» [16].

Викладене має безпосереднє відношення й до наукової дискусії, пов'язаної з обґрунтуванням необхідності виділення в системі національного права нового елемента, представленого соціальним правом. Зазначимо, що подібний напрям наукового пошуку є доволі новим, що, власне, і пояснює існування низки невирішених питань, зокрема про правову природу соціального права та його місця в системі національного права. З огляду на це в цій статті ми зупинимось на аналізі саме названих аспектів цієї проблематики.

Отже, нині доволі дискусійним є питання про юридичну природу соціального права (права соціального захисту, права соціального забезпечення), яке викликає доволі гострі та дуже часто протилежні за змістом суперечки між представниками вітчизняної юридичної науки. Так, висловлюючись із цього приводу, С.М. Прилипко з посиланням на М.Л. Захарова та Е.Г. Тучкова пише: «У соціальній сфері допускається поєднання нормативного регулювання з договірним. І якщо врахувати, що сфера приватного права передбачає децентралізацію юридичного регулювання, то можна констатувати, що в праві соціального забезпечення на сучасному етапі присутні ознаки як публічного, так і приватного права. Таким чином, категоричної оцінки права соціального забезпечення тільки як галузі публічного або тільки як галузі приватного бути не може. У цій галузі присутні елементи як приватного, так і елементи публічного права» [65].

Даючи свою оцінку викладеному, наголосимо, що ми не можемо погодитися з позицією, що соціальне право (право соціального

забезпечення, право соціального захисту), будучи цілісним явищем, складається з норм публічного та норм приватного права одночасно, оскільки це суперечить теорії поділу права на публічне й приватне, зміст якої зводиться до того, що між названими утвореннями є принципові відмінності, які й змушують вести мову про них як про відносно відмежовані одна від одної сукупності правових норм. Таким чином, неможливо в одній галузі права об'єднувати норми публічного та норми приватного права. Таке об'єднання, як справедливо зазначає Г.О. Пронська, може існувати лише на рівні законодавства (на рівні нормативних актів) [68], проте на рівні системи права його бути не може. Відповідно, не заперечуючи проти існування у сфері нормативного забезпечення реалізації концепції соціальної держави, одночасно й норм публічного, і норм приватного права, ми, однак, закликаємо до пошуку альтернативної відповіді на поставлене на обговорення питання.

Дещо іншої, у порівнянні із С.М. Прилипко, наукової позиції дотримується О.Г. Чутчева, яка пропонує шукати відповідь на питання про доцільність та можливі напрями «підсилення» соціального права за рахунок «напрацьованих цивілістичних конструкцій, що могли б суттєво покращити існуючу в Україні ситуацію з реалізації соціальних прав». Відповідно, це означає, що автор робить наголос більше на приватній природі соціального права чи принаймні вважає, що саме останньої має бути більше в його змісті. Це підтверджується й таким її висновком: «На жаль, регулятивний потенціал договору в регулюванні соціального обслуговування (як і в соціально-забезпечувальних відносинах у цілому) недостатньо реалізовано, хоча це вигідно всім: і державі, і одержувачам, і надавачам соціальних послуг. Саме тут і починається межа взаємодії та зіткнення права соціального забезпечення із цивільним правом» [65].

З приводу сформульованої позиції зазначимо, що ми можемо погодитися з О.Г. Чутчевою в тому, що в цій сфері відбувається взаємодія

норм різної правової природи, проте це не означає необхідність заміни одних норм іншими в справі регулювання соціальних відносин. Як нам здається, норми приватного права взагалі та цивільного зокрема у сфері правового регулювання соціальних відносин можуть розглядатися лише як допоміжний інструментарій, який має застосуватися тоді й там, де не вистачає або є небажаним використання норм публічного права.

Із цієї позиції більш правильною виглядає точка зору тих авторів, які чітко наголошують на тому, що соціальне право, а разом із ним і соціальні правовідносини, є публічно-правовим утворенням. Такий висновок базується на низці вихідних положень, а саме: 1) соціальні права людини та громадянина з огляду на закріплену на конституційному рівні концепцію соціальної держави набули характеру суб'єктивних публічних прав, тобто прав, які надають можливість приватним особам вимагати від держави відповідного рівня соціального захисту. Правовою основою зазначеної групи прав завжди визнавалися й продовжують визнаватися норми публічного (адміністративного) права [68, с. 37]. Відповідно, відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією названих прав, є публічно-правовими; 2) віднесення соціального забезпечення до суто приватного може призвести до того, що держава усунеться від цих питань, переклавши весь тягар соціальних негараздів на плечі громадян.

Такий підхід, як справедливо наголошується в літературі, у кінцевому рахунку призводитиме до напруги в суспільстві, недовіри громадян до державних інститутів, невизначеності громадян (які потребують підтримки та соціального забезпечення з боку держави та суспільства) за своє майбутнє, невизначення джерел фінансування соціальної сфери взагалі тощо. При цьому в державі завжди будуть люди, які з різних причин не можуть забезпечити свої потреби та реалізувати право на гідне існування, що робить державу відповідальною за їх долю, яка (держава), як відомо, у більшості випадків діє на підставі норм

публічного права. Як зазначають Н.М. Оніщенко та Н.М. Пархоменко, соціальне право стає публічним, оскільки світове співтовариство, суспільство й держава беруть обов'язок гарантувати громадянам стандарти реалізації їх особистих прав на освіту, здоров'я тощо, невтручання в особисту сферу під час добровільного волевиявлення громадян користуватися цими гарантіями [59, с. 48–49].

Принагідно наголосимо на тому, що публічно-правова природа соціального права та відповідних правовідносин була підтримана також і Конституційним Судом України в його рішенні про визнання неконституційними положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 18 лютого 2010 р. № 1691-VI [9].

Отже, на наш погляд, викладене наочно й переконливо свідчить про те, що соціальне право є галуззю права публічно-правової природи.

Важливою є також і відповідь на питання про місце соціального права в системі національного права. Проаналізовані із цього приводу позиції вчених показують, що стосовно названої проблематики висловлюються доволі протилежні позиції. Так, досить часто право соціального забезпечення (право соціального захисту, соціальне право) розглядається або в контексті трудового права, або як правове утворення, наближене до трудового права. Так, Ю.П. Дмитренко із цього приводу пише: «Трудове право та право соціального забезпечення (як і норми трудового та цивільного права) мають багато спільного: історія виникнення, юридична природа, в основі обох галузей лежить праця. Норми права соціального забезпечення свого часу були складовими трудового права» [17, с. 64].

Ті ж автори, які все-таки наголошують на публічно-правовій природі названих утворень, тобто фактично заперечують проти їх приватноправового характеру, а отже, і проти розташування в межах

системи трудового права або у зв'язці з ним, як правило, чітко не формулюють свою позицію щодо місця соціального права (права соціального забезпечення/права соціального захисту). Наприклад, І.В. Яковюк називає соціальне право самостійною галуззю права з притаманним їй предметом і методом правового регулювання [84, с. 13–14]. Відповідно, у кращому випадку в літературі робиться вже традиційний для вітчизняної юридичної науки висновок про комплексний характер названих галузевих утворень. Проте такий підхід не може бути визнаний задовільним, оскільки відсутність чіткого розуміння місця соціального права в системі національного права, як справедливо наголошується в літературі, заважає конкретизації предмета правового регулювання інших галузей права, з якими соціальне право «контактує» в процесі виконання покладених на нього функцій та завдань.

Так, розвиваючи останнє сформульовану точку зору, Б.І. Сташків намагається вирішити ситуацію «невизначеності», пропонуючи власне розуміння предмета права соціального забезпечення та його співвідношення з предметом адміністративного права. Науковець підкреслює: «Адміністративне право, таким чином, має своїм предметом суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування як по вертикалі, так і по горизонталі з приводу їх виконавчо-розпорядчої діяльності з організації соціального забезпечення громадян. Право соціального забезпечення предметом регулювання має суспільні відносини, які виникають між органом соціального захисту населення, з одного боку, і фізичною особою, – з другого, з приводу надання останній конкретного виду соціального забезпечення, тобто перевірки наявності права на конкретний вид матеріального забезпечення та дотримання встановленого порядку його реалізації» [77].

Коментуючи наведену позицію, зазначимо, що з нею ми категорично не можемо погодитися, адже вона не відповідає сучасним поглядам на

предмет адміністративного права. Нині серед учених-адміністративістів сформувалася така позиція щодо розуміння предмета адміністративного права: складовою предмета адміністративного права є такі відносини: 1) публічного управління; 2) адміністративних послуг; 3) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; 4) відповідальність об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку та правил [17].

Предмет адміністративного права складає система однорідних груп суспільних відносин регулятивного та охоронного типу, у яких реалізуються права, свободи й обов'язки учасників владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту [18, с. 30]; це широке коло суспільних відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління. Інакше кажучи, завжди одним із невід'ємних учасників адміністративно-правових відносин виступає суб'єкт публічної адміністрації; основною метою діяльності публічної адміністрації є забезпечення прав і свобод людини, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [19].

Отже, як бачимо, усі відносини, у яких бере участь публічна адміністрація та приватні особи, поглинаються предметом адміністративного права. Відповідно, до предмета адміністративного права входять і суспільні відносини, які виникають між названими суб'єктами щодо реалізації приватними особами належних їм соціальних прав. Нам здається, що це розуміють і представники науки трудового права та науки права соціального захисту (забезпечення), проте щось їм заважає відкрито погодитися із цим і визнати цей факт. З іншого боку, не можна не згадати й про вчених-адміністративістів, які також не поспішають чітко наголосити на тому, що соціальне право (право соціального захисту, право соціального забезпечення) поглинається адміністративним правом. Така ситуація, на

нашу думку, пов'язана насамперед із тим, що ані перші, ані другі не мають відповіді на таке питання: а де ж тоді для соціального права «шукати» місце в системі адміністративного права. Дійсно, сформульоване запитання виглядає дещо проблемним, адже в ньому запитується про місце права (соціального) у праві (адміністративному) або про місце галузі в галузі.

Подібна постановка питання є нетиповою для вітчизняної доктрини адміністративного права, представники якої в межах системи галузі адміністративного права зазвичай виділяють лише правові інститути та норми, які, на їх думку, об'єднуються в загальну й особливу частини адміністративного права [20, с. 127; 21, с. 29; 22, с. 39]. Проте подібний підхід нами не розділяється, оскільки він не дає відповіді на питання про те, а де ж тоді мають розміщуватися ті галузеві утворення адміністративно-правової природи, які на сьогодні вже набули ознак самостійних галузей права (наприклад, право публічної служби, муніципальне право, освітнє право, право мирних зібрань тощо).

З огляду на це особливий інтерес для нас має наукова позиція Р.С. Мельника, який фактично першим серед вітчизняних авторів запропонував завершену концепцію «перебудови» системи адміністративного права, у межах якої автор виділив місце для низки галузевих утворень, у тому числі й для соціального права. Із цього приводу, зокрема, учений писав, що соціальне право можна розглядати як складовий елемент Особливого адміністративного права [46, с. 342], яке у свою чергу, на переконання Р.С. Мельника, складається з низки галузевих утворень: адміністративно-господарського права, поліцейського права, адміністративно-культурного права, екологічного права, муніципального права, етнополітичного права, інформаційного права, ядерного права тощо [48, с. 18–19].

Подібна точка зору, заснована на тезі, що система Особливого адміністративного права повинна будуватися через призму сфер

відповідальності публічної адміністрації, дійсно дозволяє обґрунтувати та розмістити в межах Особливого адміністративного права всі нові галузеві утворення, які мають публічно-правову природу. Що ж стосується певної суперечності концепції «галузь права є елементом галузі права» (соціальне право є елементом Особливого адміністративного права), то насправді її як такої не існує, оскільки подібна концепція вже давно використовується в юридичній доктрині, зокрема в частині визнання елементами публічного права таких юридичних утворень, як конституційне право, адміністративне право, кримінальне право тощо. Таким чином, очевидно, що наразі мова йде про складну соціальну систему (право), яка утворюється за рахунок взаємодії систем більш низького рівня, у межах якої (взаємодії) системи нижчого рівня (соціальне право) входять до складу систем вищого рівня (адміністративне право).

При цьому Н.В. Галіцина зазначає, що в літературі існують й інші підходи на рахунок як розуміння соціального права, так і визначення його місця в системі національного права. Так, П.Д. Пилипенко зазначає: «Посилення соціальної функції держави привело до утворення нової правової спільноти, що отримала назву «соціальне право», яке можна розглядати як окреме структурне утворення в системі права, поряд із традиційними її складовими – публічним та приватним правом. Соціальне право об'єднує правові норми, покликані регулювати відносини соціального захисту громадян та забезпечувати їм гарантії реалізації основних соціально-економічних прав. Отже, соціальне право – це не окрема галузь у системі права, а своєрідна правова спільність, що об'єднує ряд самостійних галузей, для яких визначальним чинником є забезпечення соціального захисту громадян, що потребують допомоги держави як основного соціального гаранта» [61]. Принагідно зазначимо, що така точка зору не є новою, адже подібні погляди в першій половині ХХ ст. вже формулювалися в наукових працях ряду авторів.

Коментуючи наведену позицію, зазначимо, що вона є абсолютно нежиттєздатною, оскільки ігнорує сформульовану й перевірену протягом багатьох сторіч істину, що в підґрунтя поділу права на публічне і приватне покладено два види інтересів суб'єктів права: публічні та приватні інтереси. Інших видів інтересів, як і критеріїв поділу права на названі елементи, не існує й існувати просто не може. Що ж стосується інтересів, які реалізуються в соціальній сфері, то частина з них розміщується в межах публічних інтересів, а частина – у межах приватних інтересів. Відповідно, вести мову про існування третьої самостійної групи інтересів, яка не співпадає з двома названими видами інтересів, немає жодних підстав. З іншого боку, правильною також була позиція О.Є. Козлова, який щодо цього свого часу писав, що концепцію такої галузі права, яка б включала всі норми, які регулюють соціальні відносини, обґрунтувати було б дуже складно насамперед тому, що предмет її регулювання надзвичайно різномірний [19, с. 23–24].

Отже, з огляду на викладене можна зробити декілька важливих висновків щодо сутності соціального права, його правової природи та місця в системі національного права. Соціальне право регулює суспільні відносини, які мають яскраво виражений публічний характер. Відповідно, соціальне право набуває ознак публічно-правового утворення. Воно є елементом Особливого адміністративного права, оскільки суспільні відносини, які складають його предмет, поглинаються предметом адміністративного права. Будучи пов'язаним з адміністративним правом, соціальне право набуває ознак, які властиві для останнього, а отже, норми соціального права являють собою один із підвидів норм адміністративного права. Це, як наслідок, означає, що реалізація концепції соціальної держави, спеціальну (фахову) основу якої закладають норми соціального права, запроваджується в життя через інструменти, які є загальними для всіх складових елементів (галузей права), об'єднаних у межах системи

Особливого адміністративного права. Таким чином, соціальне право у відомій мірі не є самостійним правовим утворенням, адже воно може бути застосовано лише через призму основоположних засад, зафіксованих у нормах Загального адміністративного права, які, як слушно наголошує Р.С. Мельник, спрямовуються на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами та посадовими особами; визначення досконалих процедур функціонування публічної адміністрації, а також створення необхідних для її функціонування умов та засобів; запровадження механізму відповідальності публічної адміністрації за незаконні дії та рішення, вчинені або прийняті її агентами [46, с. 23].

Водночас ми, безумовно, не можемо проігнорувати й той факт, що у сфері реалізації концепції соціальної держави можуть виникати й реально виникають і приватноправові відносини, у межах яких реалізується частина тих функцій і завдань, які покладаються на соціальну державу. Такі відносини, на погляд Н.В. Галіциної, можуть мати місце у двох сферах:

1) у сфері впровадження в життя рішень, насамперед адміністративних актів, прийнятих суб'єктами публічної адміністрації, відповідальних за реалізацію соціальної політики. Мова йде про ситуацію, у якій застосування адміністративного акта здійснюється через приватноправові інструменти (наприклад, виплата соціальної допомоги, встановленої рішенням суб'єкта публічної адміністрації, через приватну банківську установу); 2) у сфері реалізації концепції соціальної держави суб'єктами приватного права, наприклад, через функціонування недержавних пенсійних фондів. Регулювання названих відносин, безумовно, здійснюється через норми приватного права, що наштовхує на думку про неоднорідність правової природи норм соціального права. Зазначимо, що подібна ситуація зустрічається не лише у сфері соціального

права. Вона є типовою й для господарського права, і для спортивного права, і для земельного права тощо, що, як наслідок, призвело до обґрунтування позиції про доцільність поділу названих вище галузевих утворень на дві частини – публічну та приватну.

Такий підхід може бути застосованим і до соціального права, яке також може бути «розкладене» на публічне соціальне право та приватне соціальне право. Проте очевидним є той факт, що в будь-якому випадку норми публічного права завжди будуть займати пріоритетне місце в названій сфері. Що є важливим для функціонування будь-якого соціального закладу чи установи.

Висновки до розділу 2

Основою діяльності будь-якого соціального закладу є норми законів і права, на яких функціонує кожна держава. Від їх якісного складу і кількісного наповнення й головно залежить його процвітання чи занепад. Роль соціального закладу у функціонуванні соціальної сфери дуже важлива, адже він є важливою складовою цієї системи. Діяльність соціального закладу, його працівників і осіб, які з різних причин в ньому перебувають, чітко регламентується чинними нормативно-правовими документами. Важливим сьогодні є їх співвіднесення і приведення до норм Європейського Союзу в контексті поступального входження нашої держави у світовий соціокультурний простір.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ В УКРАЇНІ

3.1. Стратегічні напрямки покращення діяльності соціальних закладів

Сучасний соціально-економічний стан в Україні є неоднозначним та нестабільним, гостро відчувається дефіцит державного та місцевих бюджетів, зростає кількість людей з рівнем життя нижче прожиткового мінімуму, в результаті чого виникає потреба у прийнятті з боку держави адекватних заходів щодо покращення соціальної політики та захисту незахищених верств населення в соціальних закладах. Розвиток державної соціальної політики в сучасних умовах вимагає нових механізмів, форм і методів її реалізації, заснованих на наданні населенню необхідного комплексу прямих соціальних послуг.

Одним з найважливіших ланок цього механізму є створення системи соціального обслуговування, що забезпечує різноманітні форми соціальної роботи з різними категоріями населення на територіальному рівні в соціальних закладах. Отже, існує об'єктивна необхідність розроблення та реалізації заходів щодо підвищення якості соціальних послуг у коротко та довгостроковій перспективі. Цільовими орієнтирами щодо зазначеного напрямку вбачаються: децентралізація мережі закладів і установ, що надають соціальні послуги, приведення у відповідність системи методичного забезпечення визначення та оцінювання якості соціальних

послуг, підвищення ефективності використання бюджетних механізмів у сфері надання соціальної підтримки населенню, залучення громадських організацій щодо надання соціальних послуг, підвищення їх ролі. Актуальність проведеного дослідження витікає з необхідності рішення комплексу соціально-економічних завдань щодо забезпечення ефективного державного регулювання ринку соціальних послуг в умовах стратегічного курсу на досягнення в Україні європейських стандартів життя.

Соціальні послуги у системі соціального забезпечення займають особливе місце, оскільки ступінь їх розвитку може розглядатись як один із значних показників рівня всього соціального забезпечення. Прийняті Закони України «Про соціальні послуги», «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», «Про реабілітацію інвалідів в Україні» підвищили значимість соціального обслуговування та заклали правову основу їх розвитку, однак рівень якості соціальних послуг для осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, залишається недостатнім.

Проблеми розвитку ринку соціальних послуг розглянуто в наукових працях багатьох провідних українських учених.

Вагомий внесок у розроблення її окремих аспектів зробили Н.Б. Болотіна, Г.С. Гончарова, О.Е. Мачульська, В.Г. Ковальчук, К.Б. Пивоварська, С.М. Прилипко, Н.М. Стаховська, Б.І. Сташків, І.С. Ярошенко М.А. Хвесик та інші [9; 44; 45; 65; 77; 85-89].

Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Однак будь-яке суспільство неоднорідне. Соціальна політика держави спрямована на об'єднання, стабілізацію й узгодження інтересів і відносин між різними соціальними групами. Практична реалізація соціальної політики держави складається із соціального захисту і соціального обслуговування.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги», соціальне обслуговування – це система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності. Соціальні послуги – це всі дії, що в максимально можливій мірі допомагають запобігати, зменшувати та вирішувати соціальну залежність громадян з метою підвищення їх можливостей вести повноцінне та гідне життя та бути повним учасником суспільного життя, володіти інтерацією, брати участь та бути активними у соціальному середовищі, де вони живуть.

У науковій літературі поняття «соціальне обслуговування населення» використовується порівняно рідко. На думку деяких учених, соціальне обслуговування в сучасних умовах виступає як один із напрямків соціальної роботи та організаційної форми цього виду соціальної діяльності, яка розглядається як система певних способів соціального гуманістичної діяльності, спрямованої на адаптацію, соціальну реабілітацію окремої особистості, родини або людського суспільства. У «Словнику з соціальної роботи» Р. Баркера соціальне обслуговування визначається як «уявлення конкретних соціальних послуг людям для задоволення потреб, необхідних для їх нормального розвитку, людям, залежним від інших (тим, хто не може сам про себе подбати)» [6]. Слід зазначити, що не у всіх країнах світу в поняття «соціальне обслуговування» вкладається однаковий зміст. Наприклад, у Фінляндії в Законі про соціальне обслуговування (1982) під ним мається на увазі «сукупність соціальних послуг, підтримки засобами до існування, соціальної допомоги та пов'язаних з ними дій, які покликані служити зміцненню соціальної забезпеченості та сприяти розвитку окремої людини, сім'ї, суспільства» [6].

Соціальне обслуговування має комплексний характер і виражається у наданні різного роду соціальних послуг . Воно здійснюється завдяки наданню соціальних послуг: а) за місцем проживання особи (вдома); б) у стаціонарних інтернатних установах і закладах; в) у реабілітаційних установах і закладах; г) в установах і закладах денного перебування; д) в установах і закладах тимчасового або постійного перебування; е) у територіальних центрах соціального обслуговування; є) в інших закладах соціальної підтримки.

Най поширенішими видами соціального обслуговування, що мають самостійне юридичне значення та встановлені чинним законодавством, є:

- 1) соціальне обслуговування громадян похилого віку (стаціонарне або вдома);
- 2) соціальне обслуговування дітей (стаціонарне, за місцем навчання або проживання);
- 3) соціальна реабілітація інвалідів (працевлаштування, освіта);
- 4) санітарно-курортне лікування;
- 5) забезпечення протезно-ортопедичними виробами;
- 6) забезпечення засобами пересування [15, с. 493].

Надання соціальних послуг ґрунтується на принципах:

- а) адресності та індивідуального підходу;
- б) доступності та відкритості;
- в) добровільності вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг;
- г) гуманності;
- д) комплексності;
- е) максимальної ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги;
- є) законності;
- ж) соціальної справедливості;

з) забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають соціальні послуги;

і) дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, державних стандартів соціальних послуг, етичних норм і правил [12].

Вирішальним, на наш погляд, вбачається принцип дотримання державних стандартів соціальних послуг, етичних норм і правил. Адже саме якість послуги визначає доцільність її надання та відповідність потребам одержувача. Для того, щоб надані послуги були в гармонії з потребами приймаючих, необхідно визначити умови, які повинні наповнювати якісні соціальні послуги та точніше конкретизувати соціальні послуги на основі визнаних правил або стандартів. Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів пропонує лише загальний опис критеріїв та видів нормативів, за якими необхідно оцінювати надання тієї чи іншої безоплатної послуги. Якісне (змістовне) розкриття зазначених норм (часовий вимір надання послуги, обсяги харчування, порядок оцінювання ефективності тощо) не надається.

Єдиний документ, де здійснено спробу чітко визначити кількісні та якісні критерії соціального обслуговування – Галузевий стандарт надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах. Між тим він не виправдано звужує поняття соціального супроводу, закріплене в Законі України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (вид соціальної роботи, спрямований на здійснення соціальної опіки, патронажу соціально незахищених верств населення з метою подолання життєвих труднощів, збереження та підвищення їх соціального статусу), та формулює його як «визначення головної проблеми, що провокує неблагополуччя, вирішення якої дозволить ... нормалізувати становище». Крім того, зазначений документ поширюється лише на діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (та їх клієнтів у віці до 35 років), статус і підвідомчість яких сьогодні є

незрозумілими внаслідок ліквідації Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді.

Також принциповим для покращення якості соціального обслуговування залишається питання щодо підвищення ролі громадських організацій у наданні соціальних послуг. Не викликає сумніву, що підвищення конкуренції між державними та приватними установами надасть поштовх для розвитку цієї сфери.

Вперше в Законі України «Про соціальні послуги» надавачами соціальних послуг визнаються не лише державні спеціалізовані організації та установи, а юридичні особи будь-якого виду та будь-якої форми господарювання. Відповідно до Конституції України та Цивільного кодексу України юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного права. Отже, до соціальної служби може бути віднесена будь-яка юридична особа, якщо її статутним документом чи розпорядчим актом, що регулюють діяльність юридичних осіб відповідного виду, передбачене надання соціальних послуг, а прибуток, який вона отримує, направляється на здійснення статутної діяльності задля досягнення мети, заради якої вона була створена.

У зарубіжних країнах також, крім державних соціальних служб, існують: а) добровільні некомерційні соціальні служби, що фінансуються місцевими фондами, включаючи конфесійні (католицькі, протестантські) та приватні комерційні організації, спонсорами яких виступають приватні особи, фінансування яких здійснюється за рахунок внесків; б) організації, об'єднані на професійній основі.

Як справедливо зазначає А.Я. Некрасов [55], особливо цінним у діяльності неурядових організацій є те, що вони поєднують у своїй роботі професійні платні послуги з добровільними, причому надають їх населенню безпосередньо, не вдаючись до складних адміністративних

процедур. Вони здатні правильно та швидко реагувати на виникнення нових потреб, особливо у кризових ситуаціях (стихійне лихо, катастрофа), й надавати оперативну допомогу населенню, суттєво доповнюючи урядові програми [55, с. 75].

Таким чином, прерогатива приватних організацій вбачається в тому, що вони мають можливість швидше, мобільніше, ніж державні служби, реагувати на проблеми в суспільстві, які виникають, вводити новації в соціальні послуги, що пропонуються.

Важливим для вдосконалення системи соціального обслуговування є дослідження фахівців Харківського інституту соціальних досліджень, які протягом 2010-2012 рр. здійснили моніторингові візити закладів соціального обслуговування. Серед них – сім дитячих будинків-інтернатів, шість психоневрологічних інтернатів, один геріатричний пансіонат, один спеціальний будинок-інтернат та два стаціонарні відділення територіальних центрів у Харківській, Вінницькій, Полтавській, Дніпропетровській, Київській, Запорізькій, Житомирській, Чернігівській областях та АРК. Такі проблеми там зафіксовано:

застарілість нормативно-правових документів, що регламентують діяльність зазначених закладів. Більшість типових положень не відповідають міжнародним стандартам та проголошеним принципам утримання вразливих категорій осіб, які є клієнтами стаціонарних закладів. Деякі нормативи є вкрай застарілими, зокрема нормативи медичного забезпечення, де розміри витрат на придбання медикаментів не переглядалися ще з радянських часів;

обмеженість адаптаційних, реабілітаційних та соціалізаційних програм. У сучасній системі інтернатних закладів враховуються, насамперед, фізіологічні та мінімальні матеріальні потреби клієнтів, а вже потім соціальні та психологічні. І якщо з першим завданням більшість

закладів, де відбувався моніторинг, справляються відносно успішно, то соціальна та психологічна підтримка потребують істотного вдосконалення;

відсутність належної медичної допомоги, тому що незадовільним є фінансування у більшості закладів і медичні послуги там мінімальні;

територіальна та інформаційна ізоляція закладів, яка призводить до виникнення багатьох важливих проблем: перешкоджання в соціальній адаптації підопічних; обмеження у можливості поскаржитися на дії персоналу або співмешканців «третьої сторони»; інформаційного вакууму, а звідси до недостатньо налагодженої системи взаємодії між інтернатними закладами та державними, громадськими або благодійними організаціями; транспортних труднощів для родичів підопічних, які хочуть їх відвідувати, тощо;

обмеження права на приватне та особисте життя. Попри те, що більшість закладів володіє доволі великою територією, досить часто підопічному може не вистачати індивідуального простору. Крім того, що в закладах не передбачено окремих кімнат для кожного клієнта, часто їхня площа менша від встановленої Держбуднормами України. Поширеною є ситуація порушення права на приватність під час особистої гігієни підопічних. Усе це позначається на психічному стані клієнтів і може розцінюватись як поведження, що принижує їхню гідність;

брак персоналу, недостатня кваліфікація. Не кожен заклад має відповідний нормативам штат співробітників – не вистачає реабілітологів, психологів, геріатрів, соціальних працівників, юристів тощо. Крім того, в усіх закладах гостро відчувається нестача кваліфікованого медперсоналу, який володіє сучасними методиками догляду за людьми з особливими потребами;

відсутність стандартів утримання. Через відсутність багатьох важливих стандартів утримання підопічних умови їхнього перебування,

соціальна адаптація, реабілітація, дозволяючи багато в чому залежати від ініціативи керівника закладу;

обмеження підопічних у спілкуванні з особами іншої статі. Сьогодні в частині інтернатних закладів намітилася тенденція до одностатевого проживання підопічних, що в подальшому може негативно позначитися на їхній соціальній адаптації та психічному й емоційному стані;

відсутність інтеграції підопічних у суспільство. Одним із головних проблемних питань стаціонарних закладів є те, що підопічні майже не підготовлені до життя поза стінами закладу. Перебування осіб у стаціонарних закладах – це своєрідне замкнене коло: підопічні переходять з одного до іншого, перебуваючи в місцях несвободи протягом усього життя.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновки, що рівень якості соціальних послуг для населення України у значній кількості випадків залишається незадовільним через недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку соціальних послуг, відсутність належного державного фінансування відповідних проектів (у т. ч. громадських та комерційних організацій), недосконалість стандартизованої системи підвищення базової кваліфікації надавачів соціальних послуг, неналежний рівень роботи системи управління якістю соціальних послуг тощо. Як наслідок, рівень незадоволеності громадян отримуваними соціальними послугами залишається стабільно високим, а інтеграція вразливих груп населення в суспільстві надалі уповільнюється. Зважаючи на негативні аспекти та тенденції надання соціальних послуг в Україні, існує об'єктивна необхідність вироблення перспективних напрямів удосконалення соціальних послуг відповідно до потреб населення, покращення доступності та адресності соціальних послуг, зокрема, за такими напрямками впровадження стандартів, спрямованих на покращення якості. Але для забезпечення ефективності дії стандартів недостатньо лише

розробити та затвердити їх. Необхідно забезпечити дотримання стандартів якості всіма надавачами соцпослуг.

Задля цього передбачається запровадження системи регулярного контролю за відповідністю послуг державним стандартам якості, реорганізація діючої мережі надання соціальних послуг та активізація діяльності органів законодавчої та виконавчої влади у напрямі підвищення якості соціальних послуг, активізація роботи з підвищення професійної підготовки кадрів, запровадження змішаної системи соціального обслуговування дозволить здійснити роздержавлення соціальної сфери, адже нині вже не викликає сумніву необхідність впровадження у соціальну сферу ринкових механізмів. Вони стимулюватимуть надавачів послуг до постійного покращення якості своєї роботи. Ключовими стануть механізми гнучкого та раціонального використання фінансових можливостей, зокрема такі, як соціальне замовлення та соціальне контрахтування, вибір користувачем соціальних послуг закладу та форми їх отримання і спрямування коштів за клієнтом. Завдяки цьому процес обслуговування малозахисених громадян набуде більшої прозорості та змушуватиме надавачів послуг боротися за свого користувача.

Таким чином, найважливішим завданням держави на сучасному етапі є створення ефективної системи соціального обслуговування як комплексу послуг різним категоріям населення, які знаходяться у зоні соціального ризику. Соціальне обслуговування покликане допомагати клієнтам у вирішенні соціальних проблем, які виникли, з відновлення або посилення їх здібності щодо самозабезпечення і самообслуговування, створювати необхідні умови для життєздатності осіб з обмеженими можливостями. Основна мета формування цієї системи – підвищення рівня соціальних гарантій, надання адресної допомоги та підтримки непрацездатним громадянам, перш за все, на територіальному рівні і з урахуванням нових соціальних гарантій.

3.2. Заходи формування позитивного соціально-правового іміджу соціального закладу

Важливою складовою формування позитивного соціально-правового іміджу соціального закладу є паблік рілейшнз – адресне управління станом громадської думки у певній сфері для презентації інтересів організації, створення її позитивного іміджу. Метою PR є формування ефективної системи зв'язків соціального суб'єкта з громадськістю на основі оптимізації його взаємодії з цільовими групами громадськості [24; 62; 69].

Заклади соціального захисту населення не можуть ігнорувати паблік рілейшнз, розуміючи його вплив на ефективність їхньої діяльності. У цьому зв'язку робота із громадськістю повинна займати важливе місце в маркетингу соціальних послуг.

Основними напрямками підвищення ефективності PR у закладах соціального захисту і соціального обслуговування населення є вдосконалення нормативно-правової бази; врегулювання фінансування PR-діяльності в закладах соціального захисту населення; кадрове забезпечення паблік рілейшнз (підготовка кваліфікованих спеціалістів на рівні вищого навчального закладу); підвищення ефективності соціальної реклами як PR-технології в системі соціального захисту населення.

Таким чином, ефективний PR, зокрема з використанням комунікаційних можливостей соціальної реклами, дозволить популяризувати соціальні програми і послуги соціальних закладів і організацій, розширювати контакти з громадськістю і аналогічними організаціями, успішно виконувати соціальні замовлення і проекти, здійснювати освіту населення, надання інформації про соціальні проблеми тощо.

Утвердження в суспільстві атмосфери взаєморозуміння, взаємодовіри, взаємовигідного співробітництва є основою його стабільності і прогресу. Для цього громадяни повинні бути всебічно поінформованими про різні аспекти його життя, проблеми і перспективи, бути включеними в обговорення актуальних питань, вироблення рішень. Така соціальна практика започаткувалася і набула поширення з розвитком ринкової економіки, громадянського суспільства і його інститутів. Головна її стратегія полягає в налагодженні на основі використання соціально-технологічних та інформаційно-психологічних засобів, інструментів формування громадської думки взаємовигідних діалогічних комунікацій, створення в суспільстві атмосфери довіри, конструктивної взаємодії, розвитку соціального партнерства. Такий підхід довів свою ефективність у державному управлінні, політичній, економічній діяльності, на різних рівнях і в різних вимірах соціального буття. З часом ця діяльність набула теоретичного осмислення й обґрунтування, виокремила у спеціальну професійну сферу – паблік рілейшнз. Сьогодні технології паблік рілейшнз поширюються і на соціальну сферу – систему соціального захисту і соціального обслуговування населення.

Однак досить глибоких досліджень щодо впровадження паблік рілейшнз в практику соціальної роботи і соціального захисту, функціонування закладів соціального обслуговування на сьогодні замало. Виняток становлять дослідження соціальної реклами як PR-технології в соціальній політиці держави.

Діяльність щодо соціального захисту населення є обов'язковою складовою будь-якої сучасної держави, тим більше держав, які визнали себе соціальними. Взагалі, соціально-захисна діяльність охоплює сферу матеріального забезпечення і надання соціальних послуг вразливим верствам населення. Безумовно, на сьогодні існує багато визначень поняття «соціальний захист», які певною мірою відображають його

сутність. Так, соціальний захист В. Скуратівський та О. Палій трактують як «комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах» [74, с. 92].

У вузькому та широкому значеннях трактує соціальний захист Н. Болотіна: «У вузькому значенні, розуміння соціального захисту становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків. У широкому значенні, соціальний захист становить зміст соціальних функцій держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі» [9, с. 56].

Автор визначає соціальний захист як систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів і заходів у державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків. Отже, соціальний захист – це державна підтримка верств населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, з метою забезпечення відповідного життєвого рівня, тобто заходи, що включають надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливим верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення. Таким чином, соціальний захист населення слід розглядати як систему законодавчих, економічних та соціально-психологічних гарантій, яка створює громадянам рівні права по покращенню свого добробуту, тобто це комплекс засобів, спрямованих на усунення соціальної нерівності, забезпечення всіх членів суспільства певним мінімумом соціальних благ.

Виходячи з аналізу літератури з проблеми соціального захисту, можна відзначити два різноспрямовані вектори розвитку діючої системи соціального захисту та соціального забезпечення в Україні:

перший – послідовне відтворення громіздкої, соціально та фінансово невиправданої системи пільг і соціальних виплат зі збереженням неефективної розгалуженої мережі державних закладів соціального захисту, що відповідає традиціям і підходам радянської моделі;

другий – запровадження нових, більш ефективних та економічно обґрунтованих форм і видів соціального захисту, яке супроводжується розвитком мережі закладів соціального обслуговування на рівні громад, що більше відповідає європейській моделі та міжнародним стандартам. Заклад соціальних послуг (об'єкт соціальної інфраструктури) – це суб'єкт господарювання відповідної організаційно-правової форми власності (державної, комунальної, некомерційної або приватної), діяльність якого спрямована на організацію соціального захисту та соціального забезпечення населення, а також на задоволення потреб у соціальних послугах для різних категорій споживачів.

Особливої уваги сьогодні набуває поширення інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності закладів соціального захисту і соціального обслуговування населення.

Паблік рілейшнз – це адресне управління станом громадської думки у певній сфері для презентації інтересів організації, створення її позитивного іміджу. Метою PR є формування ефективної системи зв'язків соціального суб'єкта з громадськістю на основі оптимізації його взаємодії з цільовими групами громадськості. Паблік – різновид інформаційно-комунікаційного, в якому на основі інформації, отриманої у результаті аналізу тенденцій політичного, соціально-економічного, психологічного розвитку країни (регіону, галузей економіки, сфер діяльності, фірм (організацій) та ін.), дотримання етичних норм і громадських інтересів планомірно реалізують соціально-технологічні та інформаційні заходи зі встановлення усвідомлених, гармонійних і взаємовигідних зв'язків між

суб'єктами соціальної діяльності, між ними і громадськістю (її групами), владою задля впливу на громадську думку та прийняття рішень у процесі соціального управління і досягнення обопільної довіри і вигоди [69].

С. Блек так тлумачить суть ПР: «Паблік рілейшнз – це мистецтво і наука досягнення гармонії завдяки взаєморозумінню, яке ґрунтується на правді і цілковитій поінформованості» [8, с. 17]. За поясненням одного із відомих українських вчених у цій галузі, Г. Почепцова, ПР – «це породження позитивної інформації, адже в сфері її діяльності знаходяться, крім загального інформування громадськості (а також власних працівників), і лобювання, і розміщення в пресі непрямой реклами, і керування кризовими явищами» [62, с. 105]. В. Королько вважає, що ПР – «це спеціальна система управління інформацією (у тому числі соціальною), якщо під управлінням розуміти процес виробництва інформації зацікавленою в ній стороною, поширення готової інформаційної продукції через засоби комунікації для спрямованого формування бажаної громадської думки» [24, с. 19].

Усі визначення акцентують різні характеристики, але всіх їх об'єднує одне – це взаємовідносини між організацією і громадськістю. Атрибут ПР – це його соціальна інституалізованість як особлива форма соціальної організації різноманітних видів діяльності, пов'язаних з їхньою зовнішньою та внутрішньою громадськістю. Головна мета інституту паблік рілейшнз полягає у задоволенні суспільної потреби, пов'язаної із забезпеченням ефективної публічної діяльності для всіх соціальних суб'єктів, хто бажає збільшити свій репутаційний капітал легітимними засобами.

ПР, виступаючи як особливий різновид соціальної діяльності, ініціює появу низки соціальних практик, пов'язаних з продукуванням та функціонуванням ефективних систем публічних комунікацій. Розвиток ПР як інституту пов'язаний з переходом від простих моделей організації

зв'язків із громадськістю, якими є прес-посередництво, інформаційна, де комунікаційні процеси спрямовані переважно від владного керівництва до громадськості, до інформаційно-комунікативних моделей, що перетворюють паблік рілейшнз на складову стратегічного соціального управління. Завдяки такій прогресивній динаміці закладаються фундаментальні засади, що визначають сутність сучасного інституту паблік рілейшнз. До таких основ належать принципи демократії, альтернативності, громадянського консенсусу і технологічності.

Зклади соціального захисту населення не можуть ігнорувати паблік рілейшнз, розуміючи його вплив на ефективність їхньої діяльності. У цьому зв'язку робота із громадськістю повинна займати важливе місце в маркетингу соціальних послуг. Стратегічною метою зусиль по зв'язках із громадськістю є ознайомлення публіки з діяльністю третього сектора, створення в неї правильного уявлення про те, чим живуть соціальні служби й некомерційні організації. Деякі дослідники виділяють наступні функції служби PR у соціальній роботі [69]:

- аналіз громадської думки, поточної ситуації;
- розробка стратегії соціальної PR-кампанії (проекту, програми);
- налагодження контактів з лідерами громадської думки (спікерами з проблеми);
- створення пулу журналістів, які могли б регулярно висвітлювати проблему;
- підготовка інформаційних приводів, прес-релізів;
- організація соціальних акцій із залученням ЗМІ;
- проведення інформаційних зустрічей з пресою (інтерв'ю, прес-конференцій);
- розробка концепції соціальної реклами.

У роботу по PR-супроводу соціальних закладів може також входити проведення інформаційної компанії в соціальних мережах з тим же

опитуванням думок і розсилкою меседжів, що привертають користувачів до рішення суспільно значущої проблеми.

Предметом PR дії залежно від економічного, політичного, культурного або соціального контексту можуть бути соціальне замовлення, програми і проекти, сам процес надання соціальної допомоги, соціальні послуги, що надаються, важка життєва ситуація і т.п. Таким чином не тільки наростає популярність і суспільне визнання, це ще і непоганий спосіб формування позитивного іміджу соціальної організації або установи, а значить – підтримка соціальних проектів, що реалізуються ними, і програм. Ігнорування різних способів дії на громадську думку негативно позначається на ефективності роботи соціальних служб по забезпеченню соціальної захищеності населення, оскільки відсутність комунікативного зв'язку з партнерами і клієнтами може привести до утворення інформаційного вакууму і спотворення статутних цілей, принципів і напрямів діяльності організації (наприклад, замість принципу адресності надання допомоги може реалізовуватися принцип підтримки за фактом звертання до соціальної служби, що сприяє розповсюдженню соціального утриманства і паразитизму). Тому не випадково останнім часом соціальні працівники не тільки за кордоном, але і в нашій країні стали все більше уваги приділяти кращому ознайомленню громадськості з своєю діяльністю, організовуючи і проводячи PR- кампанії.

Провідною PR-технологією в системі закладів соціального захисту населення є соціальна реклама – інформація з питань здорового способу життя, охорони здоров'я, екології, збереження енергоресурсів, профілактики правопорушень, соціального захисту та безпеки населення, яка не має комерційного характеру і спрямована на дітей, підлітків, молодь, жінок, різні категорії сімей.

Серед дослідників немає єдиної думки щодо визначення поняття «соціальна реклама». Так, Л. Федотова розуміє під цим поняттям соціально

орієнтований рекламний ролик, макет тощо [80]. Ширше визначення подає О. Антипенко: «Соціальна реклама є суспільно спрямованою рекламою. Яка не ставить на меті отримання прибутку» [5]. Схоже за змістом визначення подає також Б. Обритько, зазначаючи, що соціальна реклама – це некомерційна інформація державних органів і громадських організацій з актуальних соціальних питань, у якій не згадуються ні конкретна продукція, ні її виробник [56].

Соціальна реклама – це інформація з питань здорового способу життя, охорони здоров'я, екології, збереження енергоресурсів, профілактики правопорушень, соціального захисту та безпеки населення, яка не має комерційного характеру і спрямована на дітей, підлітків, молодь, жінок, різні категорії сімей [69, с. 194].

Цілі та завдання соціальної реклами:

створення загального інформаційно-рекламного поля соціальної спрямованості;

надання населенню практичної корисної інформації з різних напрямків соціального впливу;

формування суспільно орієнтованого, привабливого, здорового (фізично та морально) способу життя;

формування образу молоді сталої сім'ї як гаранта розвитку суспільства; антипропаганда негативних явищ, узалежнень, криміналізації суспільства тощо;

іміджева реклама центрів ССМ як виконавців державної молодіжної політики;

конкретна реклама послуг, заходів, акцій центрів соціальних служб для молоді.

Таким чином, здійснення PR у соціальній сфері означає не просто формування позитивного іміджу тієї або іншої організації (соціальної служби), зв'язки з громадськістю сприяють підвищенню ефективності

роботи всієї сфери надання соціальних послуг, впровадженню форм самодопомоги і проведенню профілактичних заходів серед соціально-вразливих верств населення і суспільства в цілому.

Основними причинами, які ускладнюють впровадження паблік рілейшнз в діяльність закладів соціального захисту населення виступають проблеми фінансування, матеріального і кадрового забезпечення. Не менш важливою проблемою виступає недосконалість нормативно-правової бази, яка регулювала діяльність PR-служби (або спеціаліста), встановлювала відповідні стандарти і посадові вимоги.

Висновки до розділу 3

Крім покращення нормативно-правового забезпечення соціальних закладів важливим для популяризації їхньої діяльності серед населення є створення позитивного іміджу. Основними напрямками підвищення ефективності PR у закладах соціального захисту і соціального обслуговування населення є вдосконалення нормативно-правової бази; врегулювання фінансування PR-діяльності в закладах соціального захисту населення; кадрове забезпечення паблік рілейшнз (підготовка кваліфікованих спеціалістів на рівні вищого навчального закладу); підвищення ефективності соціальної реклами як PR-технології в системі соціального захисту населення.

Таким чином, ефективний PR соціального закладу, зокрема з використанням комунікаційних можливостей соціальної реклами, дозволить популяризувати соціальні програми і послуги соціальних служб і організацій, розширювати контакти з громадськістю і аналогічними організаціями, успішно виконувати соціальні замовлення і проекти, здійснювати освіту населення, надання інформації про соціальні проблеми,

що існують у суспільстві, про типи проблем, які вирішує організація, про причини необхідності надання саме таких соціальних послуг.

ВИСНОВКИ

1. Найпоширеніші в Україні соціальні установи і заклади – це територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян; центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; центри зайнятості; центри професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів; притулки для неповнолітніх; центри соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх; будинки нічного перебування бездомних громадян; центри обліку бездомних громадян; соціальні готелі; центри соціальної адаптації та інші заклади. Соціальні послуги можуть надаватись і недержавними організаціями, фондами, релігійними громадами, приватними підприємцями та безпосередньо відповідними спеціалістами в громаді.

2. Законодавчу, нормативно-правову основу діяльності соціальних закладів в Україні, як і в інших країнах світу, визначають правові документи, які умовно згруповані у п'ять груп відповідно до суб'єктів їх видання: а) регламентуючі, дорадчі документи світового співтовариства (акти, декларації, пакти, конвенції, рекомендації, резолюції ООН, ВООЗ, МОП, ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ та ін); б) внутрішньодержавні юридичні акти (Конституція, закони, укази, розпорядження Президента України, постанови уряду України, накази, рішення колегій та інструкції Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я, Державного комітету у справах сім'ї та молоді та ін.); в) документи суб'єктів України, які забезпечують реалізацію законів на своїй території, виконання регіональних законоположень, виконання республіканських (Автономна Республіка Крим) нормативних законоположень з правом законодавчої ініціативи; г) документи

муниципальних утворень (міські і сільські райони, мікрорайони (трудові колективи); д) рішення, накази, розпорядження безпосередньо закладів та організацій. Законодавчу базу соціальної роботи в Україні становлять такі міжнародні документи, як Загальна декларація прав людини (ООН, 10 грудня 1948 р.), Міжнародний пакт про цивільні і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (Нью-Йорк, 19 грудня 1966 р.).

3. У Загальній декларації прав людини (ст. 22) наголошується, що кожен як член суспільства має право на соціальне забезпечення, а також на здійснення економічних, соціальних і культурних прав, необхідних для його гідності й вільного розвитку його особистості, за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до організації і ресурсів кожної держави. У ній також зазначається, що кожен має право на працю, вільний вибір виду зайнятості, відпочинок і дозвілля, включаючи розумне обмеження робочої години; на життєвий рівень, необхідний для підтримання здоров'я і добробуту свого народу і своєї сім'ї, та інші права і свободи. У Міжнародному пакті про цивільні і політичні права зазначається, що держави, які беруть участь у пакті, беруть до уваги, що відповідно до принципів, проголошених Статутом Організації Об'єднаних Націй, визнання гідності, властивої усім членам людської спільноти, і рівних і невід'ємних прав їх є основою волі, справедливості і загального світу. Особлива увага у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права приділяється гарантії права на працю, соціальне забезпечення, охорону дітей і жінок, захист від бідності і голоду. У ст. 6 зазначається, що заходи, що повинні бути вжиті державами, що беруть участь у цьому Пакті, з метою повного здійснення цього права (на працю), включають програми технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення неухильного економічного, соціального і культурного розвитку і повної виробничої зайнятості в умовах, що гарантують основні

політичні й економічні свободи людини. В Україні наявна законодавча база, яка складається із переліку нормативних актів, що регламентують соціальну роботу та захист населення, – всього півсотні законів і указів Президента України, декрети Кабінету Міністрів України, постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження Президента України та Кабінету Міністрів України, накази — всього 88 найменувань.

4. На основі аналізу чинного законодавства ми дійшли висновку, що юридичні обов'язки іншого суб'єкта – органу, установи, що надає соціальне обслуговування в якому-небудь із видів, в нормах права детально не закріплені, вони витікають лише із значення норм про право на соціальне обслуговування. Отже, суб'єктивне право на соціальне обслуговування не є повною мірою гарантованою державою. Громадяни як суб'єкти правовідносин по соціальному обслуговуванню, разом з суб'єктивними правами несуть певні обов'язки, прямо передбачені в нормативних правових актах. Цим обов'язкам відповідають права іншого суб'єкта правовідношення по соціальному обслуговуванню; застосувати правообмежувальні санкції у вигляді виселення із стаціонарної установи, перекладу до спеціалізованої стаціонарної установи або установи іншого типу, звертання до судових органів для вирішення питання про відмову в наданні соціальних послуг, зміни умов їх надання і інші.

5. Суб'єктивне право громадян на соціальне обслуговування може бути обмежене у разі порушення громадянином встановлених норм і правил отримання послуг або порушення ним громадського порядку. На думку автора, вказані вище за обставину не можуть бути підставою для позбавлення або обмеження суб'єктивного права громадянина на соціальне обслуговування. Очевидно, в таких випадках було б слід застосовувати санкції. Законодавство, яке регулює відносини по соціальному обслуговуванню, в цілому вже сформувалося. Воно охоплює акти, прийняті різними державними органами, деколи ці акти дублюють один

одного. Соціальне обслуговування, будучи самостійною частиною державної системи соціального забезпечення, вимагає розробки і ухвалення єдиного відособленого нормативного акту. Таким актом міг би стати Кодекс або Закон про основи соціального обслуговування громадян. В міру стабілізації економіки правове регулювання відносин по соціальному обслуговуванню все більше зміщуватиметься в регіони. У зв'язку з цим важливе значення мають нормативні правові акти, програми соціального розвитку регіонів, що враховують специфіку регіону і посилюючі соціальну захищеність громадян, що проживають в даному регіоні. Це відноситься і до міськрайонних утворень, і до кожної окремо узятій соціальної організації чи установи.

Список використаної літератури

1. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юрид. думка», 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с
3. Андреева Д.Є. Місце правового регулювання суспільних відносин у галузі освіти в сучасній системі права України / Д.Є. Андреева // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 1. – С 11–15.
4. Аніщенко Т.С. Право публічної служби в контексті Європейської інтеграції України / Т.С. Аніщенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 28 – Т. 2. – С. 86-91.
5. Антипенко О. Социальная реклама: какая ее эффективность? [Текст] / О. Антипенко // Экономическая газета. – 2003. – 93 (710), 02 декабря. – С. 8.
6. Баркер Р. Словник із соціальної роботи / Р. Баркер. – М. : Інститут соціальної роботи, 1994.
7. Бевзенко В.М. Адміністративно-земельне право України : [навч. посіб.] / В.М. Бевзенко. – К. : Алерта, 2015. – 180 с
8. Блэк С. Паблік рілейшнз. Что это такое? [Текст] / С. Блэк. – М.: Новости, 1990. – 240 с.
9. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.

10. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посібник [Текст] / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 321 с.
11. Бондар Н. С. Права человека и Конституция России / Н. С. Бондар. – Ростов-н/Д, 1996. – С. 76-84.
12. Бортновська З. Справи з питань оподаткування: межі застосування статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод / З. Бортновська // Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики. – К. : Укр. центр правничих студій, 2003.
13. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України / В.В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 83–88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.pdf>.
14. Гафуров З.Ш. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование / З.Ш. Гафуров // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 11–20.
15. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – М. : Изд-во Моск. независимого ин-та международного права, 1998. – 600 с.
16. Гущина Н.А. Системные связи в праве / Н.А. Гущина // Право и политика. – 2004. – № 5. – С. 10–14.
17. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.
18. Законодавство зарубіжних країн по соціальному обслуговуванню населення. – М. : Закон, 1994. – 438 с.
19. Козлов А.Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы : [монография] / А.Е. Козлов. – М. : Наука, 1990. – 158 с.
20. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер,

21. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична наука. – 2008. – № 3. – С. 33–38.
22. Коллюшкин Е. И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций / Е. И. Коллюшкин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1999. – 381 с.
23. Конституции буржуазных государств. – М. ; Л. : Соцэкгиз, 1935. – Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. – 336 с.
24. Королько В. Основи публік релейшнз [Текст] / В. Королько. – К.: Ін-т соціології НАН України, 1997. -334 с.
25. Котова Л.В. Актуальні питання захисту трудових прав працівника у процесі систематизації трудового законодавства України: В зб. Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудовах відносинах: Матеріали науково-практичної конференція, м.Суми, 2-4 червня 2005 р. – Харків: Українська асоціація фахівців трудового права, 2005. – С.87-90.
26. Котова Л.В. Актуальные вопросы защиты трудовых прав человека // Актуальні проблеми права: теорія и практика. Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В.Даля. – 2002. – №3. – С.227-231.
27. Котова Л.В. Актуальные проблемы закрепления правового статуса работника в процессе систематизации трудового законодательства Украины // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В.Даля. – 2003. – №5. – С.269 – 274.
28. Котова Л.В. Деякі питання ролі держави в правовому регулюванні праці працівників. – В зб. Соціально-захисна діяльність держави в умовах ринкових відносин: Матеріали науково-практичної конференції, м.Чернігів, 31 травня – 2 червня 2007 р. – Чернігів: Українська асоціація фахівців трудового права, 2007. – С.224-227.
29. Котова Л.В. Значення ознаки статі при характеристиці правового статусу працівника // Актуальні проблеми права: теорія и практика.

Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. – 2007. – №10. – С.62-67.

30. Котова Л.В. Значення ознаки статі при характеристиці трудової правосуб'єктності працівників // Проблеми права на зламі тисячоліть. Матеріали міжнар. наук. конференції: Наукове видання. – Дніпропетровськ: Вид-во ІМА-прес, 2001. – С.491-493.

31. Котова Л.В. Некоторые аспекты взаимодействия норм международного права и норм трудового законодательства Украины относительно защиты трудовых прав работников // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.139-142.

32. Котова Л.В. Правовий статус працівника як суб'єкта трудового права у нових соціально-економічних умовах // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. – 2008. – №11. – С.138-145.

33. Котова Л.В. Правовое положение работника как субъекта трудового права // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ. – 2000. – №1(2). – С.279-283.

34. Котова Л.В. Работник как субъект трудового права Украины // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. – 2005. – №7. – С.96-105.

35. Котова Л.В. Роль и значение современного украинского государства в правовом регулировании наемного труда // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС України ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ, 2004. – Ч.4. – С.142-146.

36. Котова Л.В. Система основних трудових прав працівника у сучасних умовах // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. – 2008. – №12. – С.158-164.

37. Котова Л.В. Формування інституту захисту прав людини у сфері праці: актуальні питання // Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. – 2007. – №9. – С.167-175.

38. Котова Л.В. Щодо визначення правового статусу працівника як суб'єкта трудового права // Актуальні проблеми розвитку законодавства про працю та соціальне забезпечення: Тези доповідей і наукових повідомлень учасників Міжнародної науково-практичної конференції; м. Харків, 22-23 квітня 2009 р. – Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009. – С.335-337.

39. Котюк В.О. Теорія права. Курс лекцій : [навч. посіб.] / В.О. Котюк. – К., 1996. – 208 с.

40. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є.В. Курінний. – К., 2004. – 36 с.

41. Курс международного права : в 7 т. – М., 1992. – Т. 6. – 439 с.

42. Ледах И. А. Социальное государство и права человека / И.А. Ледах // Социальное государство и защита прав человека. – М., 1994. – С. 22-33.

43. Лепихов М.И. Право и социальная защита населения (социальное право) / М.И. Лепихов . – М. : Былина, 2000. – 322 с.

44. Мачульская Е. Е. Право на социальное обеспечение – естественное и неотъемлемое право человека / Е. Е. Мачульская // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. – № 5. – С. 53-64.

45. Мачульская Е.Е. Современные представления о предмете права социального обеспечения : [монографія] / Е.Е. Мачульская // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 2003. – № 6. – С. 47–55.

46. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навч. посіб.] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

47. Мельник Р.С. Муніципальне право у системі національного права / Р.С. Мельник // Юридичний вісник Причорномор'я. -2011. – № 2 (2). – С. 50-60.

48. Мельник Р.С. Право мирних зібрань у системі адміністративного права Німеччини / Р.С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 4. – С. 31-40.

49. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 32 с.

50. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт юрид. наук / Р.С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 415 с.

51. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и социальное право / Т.К. Миронова // Трудовое право. – 2006. – № 12. – С. 81–85.

52. Михайловская И. Б. Конституционное закрепление прав и свобод личности: взгляд извне / И. Б. Михайловская // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 2(23). – С. 35.

53. Мойсеєв ВА. Паблік рілейшнз [Текст] / ВА. Мойсеєв. – К.: Академвидав, 2007. – 224 с.

54. Моргунов О.А. Сутність, ознаки та види адміністративно-спортивних правовідносин / О.А. Моргунов // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – С. 147-151.

55. Некрасов А. Я. Міжнародний досвід соціальної роботи : навчальний посібник / А. Я. Некрасов. – М. : Державна академія сфери побуту та послуг, 1994. – 96 с.

56. Обрителько Б. Реклама і рекламна діяльність [Текст] / Б. Обрителько. – К.: МАУП, 2002. – 240 с.
57. Общая теория прав человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : НОРМА, 1996. – 520 с.
58. Одинокая И.А. Теоретический анализ соотношения социального права и права социального обеспечения / И.А. Одинокая // Закон и жизнь. – 2010. – № 3. – С. 46-49.
59. Оніщенко Н.М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи / [Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко] ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2011. – 176 с.
60. Петров Є.В. Теорія приватного і публічного права та її вплив на реформування господарського права / Є.В. Петров // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 12-17.
61. Пилипенко П.Д. Право соціального забезпечення у системі соціального права / П.Д. Пилипенко // Право України. – №10. – С. 97-100.
62. Почепцов Г.Г. Паблік рїлейшнз [Текст] / Г.Г. Почепцов. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2000. – 506 с.
63. Право Европейского Союза : учебник / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвертиков, Е. А. Чегринец и др. ; С.Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юрист. – 926 с.
64. Право соціального забезпечення : підручник / П. Д. Пилипенко, В. Я. Буряк, С. М. Синчук та ін. ; за заг. ред. П. Д. Пилипенка. – 2-ге вид., пере-робл. і доповн. – К. : Ін Юре, 2008. – 504 с.
65. Прилипко С.М. До питання співвідношення «приватного» та «публічного» у праві соціального забезпечення / С.М. Прилипко // Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2006. – Вип. 32. – С. 244–250.
66. Про затвердження Примірного галузевого стандарту надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих

обставинах : Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 29.12.2009 № 4569.

67. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

68. Пронская Г.О. О профессионализме и нравственности в научном споре / Г.О. Пронская // Закон и бизнес. – 1997. – 10 сентября. – С. 37–38.

69. Профессиональный имидж социальной работы и роль СМИ в повышении ее престижа: информационно-аналитический отчет [Текст] / [под ред. Ю. Р. Вишневого]. – Екатеринбург, 2009. – 243 с.

70. Путило Н. В. Европейская интеграция и социальные права граждан России / Н. В. Путило // Журнал Российского права. – 1999. – № 7/8. – С. 71-74.

71. Рабінович П. Проблеми трансформації методології вітчизняного правознавства: досягнення, втрати, перспективи / П. Рабінович // Вісник академії правових наук України. – 2004. – № 4. – С. 11-13.

72. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/121422>.

73. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10 річчя незалежності України : монографія / О. В. Скрипнюк – К. : Інститут держави і права ім. Корецького НАН України, 2000. – 600 с.

74. Скуратівський В. Соціальна політика [Текст] / В. Скуратівський, О.Палій, Е. Лібанова. – К: Вид-во УАДУ, 1997. – 360 с.

75. Словник-довідник для соціальних педагогів та соціальних працівників [Текст] / [за заг. ред. А.Й. Капської, І.М. Пінчук, С.В. Толстоухової]. – К., 2000. – 260 с.

76. Соціальні послуги в Україні: реформи без реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2254:2012-12-25-09-55-42&catid=213:2012&Itemid=223.

77. Сташків Б.І. Місце права соціального забезпечення в системі права України / Б.І. Сташків // Право України. – 2001. – № 11. – С. 80–83.

78. Теория государства и права : учебное пособие для вузов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 570 с.

79. Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика / Ф. Фабрициус. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1995. – 176 с.

80. Федотова Л.Н. Социология рекламной деятельности: Учебник для вузов [Текст] / Л.Н. Федотова. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во «Оникс», 2007. – 560 с.

81. Харламова Н. Конституционный статус социально-экономических прав / Н. Харламова // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1. – С. 23.

82. Чутчева О.Г. Соціальне обслуговування: проблеми галузевої належності / О.Г. Чутчева // Право України. – 2010. – № 12. – С. 252–259.

83. Щодо організаційно-економічних засобів підвищення якості соціальних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/590/>.

84. Яковюк І.В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень» / І.В. Яковюк. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2000. – 19 с.

85. Ярошенко І.С. Історичний розвиток інституту соціального захисту // Правове регулювання економіки. Зб. наук. пр. Вип. 3. – 2002. – С.230-238 (0,4 др. арк.)

86. Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.С. Ярошенко. – К., 2006. – 18 с.

87. Ярошенко І.С. Правове забезпечення захисту соціальних прав в умовах формування ринкових відносин // Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення соціально – економічного та політичного розвитку суспільства і держави: Монографія / В. Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, О.О. Гайдулін та ін.; За заг.ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2006. – С. 185 - 201 (0,7 др. арк.)

88. Ярошенко І.С. Система соціального захисту в Україні: шлях до реформування // Правове регулювання економіки. Зб. наук. пр. Вип. 1. – 2000. – С.207-212 (0,3 др. арк.)

89. Ярошенко І.С. Формування Європейської системи соціального захисту // Міжнародне економічне співробітництво України (правові проблеми): Матер. Міжнар. наук.-практ. конференції (18 листопада 2004 р.). – К.: КНЕУ, 2004. – С. 445-448 (0,2 др. арк.)

90. The Limburg Principles on the Implementation Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Quarterly. – 1987. – Vol. 9. N 2. – P. 122-135.