

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Досліджуються окремі теоретичні і практичні питання відносно сучасного стану і соновних напрямків правового регулювання соціальної стандартизації. Визначаються поняття, зміст і структура соціальних стандартів, їх класифікація і місце в організаційно-правовому механізмі реалізації соціальних прав. Обґрунтовуються конкретні пропозиції по удосконаленню діючого законодавства.

Ключові слова: соціальна політика, соціальна стандартизація, соціальний стандарт, класифікація соціальних стандартів, соціальний захист, об'єкт соціальної стандартизації.

Исследуются отдельные теоретические и практические вопросы относительно современного состояния и основных направлений правового регулирования социальной стандартизации. Определяются понятие, содержание и структура социальных стандартов, их классификация и место в организационно-правовом механизме реализации социальных прав. Обосновываются конкретные предложения по усовершенствованию действующего законодательства относительно социальной стандартизации.

Ключевые слова: социальная политика, социальная стандартизация, социальный стандарт, классификация социальных стандартов, социальная защита, объект социальной стандартизации.

In the article separate theoretical and practical questions are explored in relation to the modern state and basic directions of the legal adjusting of social standardization. A concept, maintenance and structure of social standards, their classification and place, concerne in the организационно-правовом mechanism of realization of social rights. Concrete suggestions are grounded on the improvement of current legislation in relation to social standardization.

Key words: social policy, social standardization, social standard, classification of social standards, social protection, objectives of social standardization.

Перебудова суспільства на засадах ринкової економіки передбачає дотримання постійного балансу між ринковою економікою та подоланням соціальної нерівності, викликаной нею. Фактична нерівність є невід'ємним атрибутом сучасного державно-організованого суспільства, що буде існувати завжди, доки існує стратифікація суспільства. Отже, завжди державно-організоване суспільство шукатиме адекватні своєму розвитку та можливостям шляхи щодо вирішення цієї ситуації.

Сучасний розвиток правового регулювання передбачає існування різних юридичних конструкцій, спрямованих на подолання фактичної нерівності в соціально-економічній сфері. В межах цієї статті спробуємо визначити сучасний стан та

перспективи подальшого використання юридичної конструкції «соціальний стандарт», що останнім часом досить часто зустрічається в різних нормативно-правових актах та жваво обговорюється багатьма науковцями.

Зокрема, різні правові аспекти стосовно визначення змісту соціальних стандартів, їх класифікації та місця в організаційно-правовому механізмі реалізації соціальних прав можна побачити в працях таких вчених, як Н.Б. Болотіна, М.Н. Внукова, В.О.Іваненко, В.С. Іваненко, Н.В. Кузьминчук, Л.Ф. Лебедіва, М.Папієв, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, С.Н. Синчук, Б.І. Шашків, А.Ю. Шевіков та ін.

Але на сьогодні ані в діючому українському законодавстві, ані в правовій науці не існує єдиного підходу стосовно визначення категорії «соціальний стандарт» та практично прийнятної чіткої класифікації соціальних стандартів. До того ж потребують додаткового вивчення проблеми адаптування соціально-забезпечувального законодавства до відповідних соціальних стандартів.

Правову основу щодо соціальних стандартів в Україні складає Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»¹. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» державні соціальні стандарти – це встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами соціальні норми та нормативи, або їх комплекс, на базі яких визначається рівень основних державних соціальних гарантій.

На жаль, загальні положення наведеного вище Закону містять терміни, які не відповідають їх сутності та значенню, викладені суперечливо, не достатньо чітко, внаслідок чого потребують додаткового тлумачення та ускладнюють правозастосовчу практику.

Так, визначаючи соціальні стандарти як соціальні норми та нормативи у ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», у ст. 3 цього ж Закону йдеться про принципи формування соціальних стандартів та нормативів². Крім того, другий розділ Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», що описує сфери застосування державних соціальних стандартів та нормативів, щодо сфери доходів населення використовує категорію «стандарт», а стосовно інших – «соціальні нормативи». Таким чином, не зовсім зрозуміло як співвідносяться поняття «соціальні стандарти» та «соціальні нормативи» і де поділися «соціальні норми», визначені ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

Термін «стандарт» використовується в гуманітарних науках взагалі, та в правових, зокрема, не так давно і не так вже й часто, тому пропонуємо звернутися до загальнонаукових розробок стосовно використання цього терміну. До того ж з юридичної точки зору поняття стандарту майже не розглядалось.

Стандарт (від англ. *standard* – норма, взірць) в широкому розумінні слова – взірць, еталон, модель, що мають використовуватися за первинні для порівняння з ними інших подібних об'єктів³. З цього визначення можна зробити висновок про існування, по-перше, об'єктів порівняння (об'єкту-моделі та об'єкту з реальної дійсності), а по-друге, – відповідних параметрів з огляду на які можливе таке порівняння. Отже, соціальний стандарт – це певна модель, що характеризує якість та рівень життєдіяльності людини. А соціальна сфера – частина реальної дійсності, що має порівнюватися з відповідними соціальними стандартами на основі відповідних показників якості та рівня життєдіяльності – соціальних норм та соціальних нормативів.

Якість життєдіяльності – достатньо складний синтезований показник (соціальні норми), який передбачає задоволеність населення своїм життям з точки зору різних потреб та інтересів. Відповідно до цього має бути розроблена номенклатура соціальних норм, з врахуванням рекомендацій ООН та цілей соціального розвитку в сучасній Україні.

Сьогодні в Україні діє розроблений та затверджений наказом Міністерства праці та соціальної політики № 293 від 17.06.2002 р. Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів⁴. Цілком позитивно оцінюючи наявність такого класифікатору, слід відзначити деякі змістовні зауваження щодо нього. По-перше, враховуючи вище наведене, слід викласти назву цього документу як «Державний класифікатор соціальних норм». По-друге, необхідно привести у відповідність одне до одного Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та Державний класифікатор в загальній частині, а також стосовно сфер стандартизації та відповідних соціальних норм. Зокрема, не зовсім коректно вбачається використання словосполучення «якість соціальних стандартів» (або стандарти якості). Адже сам стандарт у своєму визначенні містить параметри якості, які або є, або їх немає у об'єкта стандартизації з реальної дійсності. Як відомо, не можна бути частково вагітною.

В свою чергу, рівень життєдіяльності – інтегрована соціально-економічна категорія, що втілює ступінь задоволення матеріальних та духовних потреб населення з використанням розгорнутої системи кількісних показників (соціальних нормативів). Звичайно, що ці показники мають бути зорієнтовані на очікування українців та фінансові можливості всього державно організованого суспільства. Соціальні нормативи мають бути закріплені в законах про державний бюджет, а також, відповідно до різновидів соціальних нормативів в спеціальних законах та в підзаконних нормативно-правових актах.

Стандарти встановлюються згідно з чинним законодавством спеціально вповноваженими органами в процесі стандартизації. Стандартизація – це діяльність, спрямована на досягнення впорядкування у відповідній сфері шляхом встановлення положень для загального та багаторазового використання по відношенню до реально існуючих та потенціальних завдань. Ця діяльність передбачає розробку та опублікування відповідних стандартів.

При цьому соціальна стандартизація – це діяльність з формування та застосування системи соціальних стандартів для вдосконалення управління соціальною сферою, підвищення ефективності регулювання якості та рівня життєдіяльності населення шляхом встановлення загальних вимог до об'єктів стандартизації, об'ємів та якості соціальних надань, порядку та умовам їх отримання.

Стандарт у вузькому розумінні – це нормативний документ, розроблений уповноваженим органом, спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у відповідній сфері (соціальній сфері), що містить показники та правила (соціальні норми та соціальні нормативи), передбачені для загального та багаторазового використання.

Друга складова досліджуваної категорії – «соціальний» дістала більшої уваги з боку правників, але це лише посилює її неоднозначне тлумачення. Діапазон такої неоднозначності достатньо широкий, починаючи з отождошення категорії «соціальний» з категорією «суспільний», і закінчуючи визначенням соціального як такого, що існує у суспільстві.

Найбільш сприйнятною в контексті даного дослідження є теза щодо можливості трактувати термін «соціальний» як важливий, життєво необхідний для існу-

вання певної людської спільноти – соціуму. Можна сказати ще ширше - мова йде про «соціальність» як невід'ємну якість самоорганізації біологічних видів, яка забезпечує їх еволюційну конкурентоспроможність. Об'єднуючи зусилля, людство в межах відповідної спільноти забезпечує одне одному доступ до соціальних благ, які є необхідними для вирішення відповідних еволюційних завдань.

Таким чином, можна визначити соціальні стандарти (стандарти в соціальній сфері) як еталони (моделі), що мають характеризувати доступ до соціальних благ в межах того, чи іншого соціуму. Для законодавчого закріплення можливе визначення соціального стандарту як еталону (моделі) забезпечення якості та рівня життєдіяльності людини відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку та можливостей державно організованого суспільства.

Також слід зазначити, що Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» не дає класифікації соціальних стандартів, а лише наводить сфери їх застосування та основні соціальні гарантії: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподаткований мінімум доходів громадян, розмір державної соціальної допомоги. Враховуючи вказівку ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» відповідно до якої державні соціальні стандарти встановлюються законами та іншими нормативно-правовими актами, лише на основі аналізу чинного законодавства можна встановити, що можливо під ознаки державних соціальних стандартів підпадає прожитковий мінімум, мінімальний споживчий бюджет, межа малозабезпеченості тощо⁵. Відповідно зміст, порядок встановлення та застосування цих стандартів передбачено спеціальним законодавством: Законом України «Про межу малозабезпеченості», Законом України «Про прожитковий мінімум», Законом України «Про мінімальний споживчий бюджет»⁶.

Аналіз міжнародного та національного законодавства дозволив зробити ряд припущень щодо можливої класифікації соціальних стандартів. Так, відповідно від рівня правової регламентації та суб'єктів стандартизації соціальні стандарти можна класифікувати на міжнародні, регіональні, національні, стандарти організацій. Відповідно до рівня задоволення сукупності соціальних потреб населення соціальні стандарти (соціальні нормативи) можуть бути диференційовані на мінімальні, середні та раціональні. Залежно від ступеня реалізації соціальні стандарти можуть бути оптимальні (нормативно встановлені) та статистичні (фактично реалізовані).

В залежності від об'єктів стандартизації, соціальні стандарти можна поділити на: 1) стандарти в сфері отримання доходів громадян, що забезпечують доступ до мінімуму благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності); 2) стандарти в сфері отримання державних соціальних надань на страховій або на безоплатній основі, що забезпечують доступ до мінімуму благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності); 3) стандарти в сфері отримання від державних або недержавних організацій на платній основі додаткових благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життя). Звичайно, враховуючи потреби та можливості суспільства, соціальні стандарти можуть бути представлені відповідно до класифікації соціальної сфери як об'єкту соціальної стандартизації.

В залежності від фінансування: нормативи соціальної забезпеченості (сукупні видатки за визначеними нормативно-правовими актами соціальними стандартами) та нормативи витрат (реально профінансовані соціальні стандарти).

Наведені класифікації не претендують на досконалість, але мають полегшити як нормотворчу, так і правозастосовчу практику, оскільки соціальні стандарти для ефективної реалізації соціальних прав та досягнення цілей їх встановлення мають складати єдину узгоджену систему. Важливість систематизації соціальних стандартів можна проілюструвати реальним прикладом.

Так, у галузі освіти стандарт наповнюваності у класі становить 25–30 учнів, для сільських районів – 15–20. Тому місто Бровари Київської області, де мешкають приблизно 90 тис. населення та 10,8 тис. дітей шкільного віку при середній наповнюваності 27 дітей у класі відповідає головним стандартам у цій галузі⁷.

На цих основних стандартах у галузі освіти ґрунтуються інші нормативні вимоги: кількість учителів на клас, кількість класів у школі, санітарні норми утримання приміщень тощо. Деякі витрати, наприклад на харчування та медикаменти, розраховують безпосередньо на дитину, оскільки існують відповідні галузеві норми в натуральному вигляді. Складніше з енергозабезпеченням, бо доводиться оперувати поняттям приведених енергоносіїв. Витрати на оновлення основних фондів (капітальний і поточний ремонт приміщень, закупівля обладнання) необхідно здійснювати, виходячи з норм амортизації цих фондів.

Розрахунок видатків на утримання всіх шкіл та допоміжних органів (управління освіти, методичного кабінету) дають у сумі видатки на середню освіту. Просте ділення таких видатків на кількість споживачів (у нашому випадку – дітей шкільного віку) і визначає норматив соціальної забезпеченості на середню освіту⁸.

Такий норматив має застосовуватися для всіх міст обласного значення при розрахунку відповідних бюджетних видатків. Очевидно, що для сільських районів, де густина населення нижча і, відповідно нижча наповнюваність класів, цей норматив об'єктивно вищий. Звичайно, обрахований у такий спосіб норматив соціальної забезпеченості буде вищим від нормативу забезпеченості бюджетної (норматив витрат).

Тому в додатку до проекту закону про держбюджет повинно бути зафіксовано, які закони щодо соціальних стандартів (і, відповідно, видатки) застосовувалися при розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості. Решта законів та підзаконних нормативних актів залишаються «замороженими», тобто можуть застосовуватися місцевими органами влади лише за наявності додаткового ресурсу⁹.

Крім того, введення єдиної системи соціальних стандартів має зробити прозорими бюджети різних рівнів, зробіть можливим визначити межі невиконання відповідних соціальних обов'язків з боку держави. Акробатичні етюди щодо соціальних субвенцій місцевим бюджетам мають поступитися чіткій системі соціальної стандартизації з прозорим механізмом фінансування.

Підводячи підсумок вище наведеному можна зробити наступні висновки щодо подальших наукових пошуків.

1. Потребує загального визначення державна концепція стандартизації в соціальній сфері, яка має містити чітку та узгоджену систему соціальних стандартів та методику їх формування. Національна концепція соціальних стандартів має враховувати міжнародні соціальні норми та нормативи, а також національні особливості України в цілому та її окремих регіонів.

2. Питання стосовно визначення поняття та системи соціальних стандартів, показників їх кількості та якості, порядок перегляду та доповнення затверджених соціальних стандартів мають бути врегульовані переважно законами України.

Найкращим рішенням у даному випадку мав би стати кодифікований нормативно-правовий акт – Соціальний кодекс.

3. Діючі закони, щодо соціальних стандартів, мають бути узгоджені та адаптовані до ринкових умов. Необхідно змінити назву Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» на Закон України «Про соціальні стандарти» та відповідно доповнити його зміст. Загальні положення цього закону мають містити визначення таких категорій як: соціальний стандарт, соціальна стандартизація, об'єкт стандартизації, нормативи соціального забезпечення та нормативи витрат, види соціальних стандартів і т.п.

4. Потребують вдосконалення юридичні механізми щодо встановлення та виконання соціальних стандартів починаючи з контролю та закінчуючи юридичною відповідальністю у сфері соціальної стандартизації. Необхідно впровадити експертизу проектів нормативно-правових актів стосовно дотримання соціальних стандартів та запровадити державний та суспільний моніторинг щодо ступеня реалізації соціальних стандартів.

5. Наукова співпраця в галузі соціальної стандартизації має бути спрямована на гармонізацію національної системи стандартизації з міжнародною, регіональними та найбільш вдалими національними системами соціальної стандартизації інших країн. Метою такої співпраці має бути наближення рівня та якості життєдіяльності у різних країнах світу, завдяки вирішенню наступних завдань: прийняття єдиних термінів та визначень стосовно соціальної стандартизації, формування єдиної системи соціальних стандартів, розробка уніфікованих систем документації щодо соціальних стандартів, встановлення єдиних вимог до рівня та якості життєдіяльності, створення прийнятних умов для обміну досвідом та впровадженню відповідних соціальних стандартів.

1. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії*: Закон України від 5.10.2000 № 2017-111 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
2. Там само. 3. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М.: Рус. яз., 1983. – С. 678; *Советский энциклопедический словарь.* – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1979. – С. 1275. 4. *Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів*: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 р. № 293 /2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. 5. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії*: Закон України від 5.10.2000 № 2017-111 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409. 6. *Про межі мало-забезпеченості*: Закон України від 4 жовтня 1994 року № 190/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 42. – Ст. 382; *Про прожитковий мінімум*: Закон України від 15 липня 1999 р. №966-ХІУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://liga.zakon.ua>; *Про мінімальний споживчий бюджет*: Закон України від 3 липня 1991 року № 1284-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 42. – Ст. 553. 7. *Гануцак Ю.* Навіщо Мінфіну нормативи соціальної забезпеченості? // Дзеркало тижня. – 2007. – № 9 (638). – 8–16 березня. 8. Там само. 9. Там само.