

Громадська організація «Бюро соціальних та політичних розробок»

Тендер №: RFP-UKRA-2015-0009

Аналіз реформування соціального сектору в Україні Контракт № 43190817

Завдання 3: Аналіз нормативно-правових та стратегічних документів у сфері реформи соціального сектору

Короткий виклад висновків дослідження

Вступ

Метою контракту № 43190817 між ЮНІСЕФ та Бюро соціальних та політичних розробок є консолідація накопичених знань та результатів реформ соціального сектору в Україні, визначення прогалин та слабких місць у плануванні та реалізації реформи, а також розробка рекомендацій щодо подальших кроків у реформуванні соціального сектору.

В рамках контракту плануються наступні заходи: 1. Картування сторін, залучених до процесів реформування соціального сектору України; 2. Аналіз бачення зацікавлених сторін реформи та їх ініціатив на підтримку реформи соціального сектору; 3. Аналіз нормативно-правових та стратегічних документів у сфері реформи соціального сектору; 4. Аналіз недоліків та слабких місць сучасних процесів реформування соціального сектору; 5. Аналіз розробки та впровадження стандартів соціальних послуг.

1. Загальна характеристика законодавства, що регулює соціальний сектор

Важливою характеристикою правової системи України, яка формувалася впродовж 25 років незалежності, є наявність ієрархії законодавчих і підзаконних актів, яка має наступні особливості:

- несе ідеологію одночасно радянського, пострадянського, європейського, міжнародного законотворення, а також законотворення країн СНД;

- у різні періоди законотворці вмотивовувались різними політичними чинниками на тлі різних співвідношень владних повноважень Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів, які змінювалися тричі;

- кількість нормативно-правових документів, які вже розроблені та розробляються, робить соціальне законодавство громіздким та заплутаним (В Класифікаторі норм законодавства України дотичними до Моделі соціального сектору, як інструменту людського розвитку, є три розділи: Розділ 21 – «210.000.000 Праця, зайнятість населення, соціальне страхування і соціальне забезпечення. Державна служба», Розділ 22 - 220.000.000 «Освіта» та Розділ 25 – «250.000.000 Охорона здоров'я населення». Тільки розділ 21 складається із 101 підрозділів і підпунктів, що разом дають посилання на більш ніж **4 тисячі нормативно-правових актів**);

- стратегічні документи ставлять глобальні завдання, дуже часто залишаючи їх на рівні маніфесту та побажань.

З огляду на кількість нормативних актів, що потребують заміни та докорінної переробки, система нормотворчої діяльності, в першу чергу Верховної Ради, Адміністрації Президента та Уряду, потребує значних зусиль, особливо з огляду на наміри гармонізувати, за наступні 2-3 роки, переважну більшість вітчизняних нормативних актів з аналогічними, що діють у ЄС, як це передбачено в «Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» та «Плані дій для України 2015-2017».

2. Два підходи до реформи соціального сектору

У реформуванні соціального сектору незалежної України, починаючи з 1991 року, впроваджувались два протилежні підходи, які в значній мірі впливали на формування стратегічних нормативно-правових документів та їх наповнення соціальними питаннями, - **соціальний та прагматичний**.

У соціальному підході соціальний сектор визначається як інструмент забезпечення соціально-трудова прав та боротьби з бідністю, виникаючих у зв'язку з економічним реформуванням. Підхід сприяв підвищенню соціального навантаження на бюджет.

Прагматичний підхід визначає соціальний сектор як другорядний по відношенню до економічного розвитку. Підхід сприяв скороченню видатків державного бюджету.

У 1996 році Україна була визначена Конституцією «соціальною» державою, що остаточно закріпило «соціальний» підхід щодо фінансування соціального сектору і практично **унеможливило проведення соціальних реформ** та оптимізацію бюджетних витрат.

У зв'язку з практичною неможливістю виконати всі гарантії та соціальні зобов'язання держави, соціальна політика стала, скоріше, інструментом підкупу електорату. Тому, власне, основні стратегічні документи щодо реформування соціального сектору виникали в період гострої політичної та передвиборчої боротьби.

Прийняття у 2014 році Закону «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» одним з перших в пакеті реформаторських законів та внесення радикальних змін в ідеологію досягнень та плану дій Уряду, показує, що нова реформаторська влада обрала «прагматичний» підхід, іноді в дуже радикальній його формі.

Впродовж всього періоду незалежності, ставляться під сумнів ефективність економічних реформ та підходів щодо фінансування соціального сектору. «Під виглядом радикального ринкового реформування в Україні йде процес штучного згортання власного промислового і аграрного виробництва та інфраструктури, тобто вирішальних сфер життєздатності держави і суспільства»¹. «Політика росту цін і паралельного стримування фонду оплати праці за своєю суттю - це економічний нонсенс. Ринок є соціальним за своїм змістом, де задоволення платоспроможних потреб населення стимулюється активною державною економічною політикою»².

3. Бюджет та соціальний сектор

Бюджетна політика йде врозріз з намаганням розширити соціальні гарантії та забезпечити соціальні права, відповідно до міжнародних угод.

Бюджетна система соціального сектору характеризується:

- значною кількістю заявлених цільових груп, які отримують різні соціальні виплати та пільги за соціальною та професійними ознаками;
- орієнтацію уряду на збільшення отримувачів соціальних виплат;
- неефективність заходів з забезпечення адресності надання соціальних виплат;
- неефективність використання бюджетних коштів;
- хронічне перевищення та швидке **зростання зобов'язань** стосовно бюджетних ресурсів, що спричиняє постійне коригування бюджету, податкового законодавства й ускладнює адміністрування та прогнозування податків.

4. Напрямки реформування законодавства соціальної сфери

4.1. Типи стратегічних документів

Стратегічні документи, які забезпечують реформи в соціальному секторі, можливо

¹ Лукінов І. Економічна наука і державна економічна політика // Економіка України. – 1994. – № 5. – С. 3.

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/216/94-%D0%B2%D1%80>

розділити на декілька груп:

- **Комплексні президентські стратегії:** стали окремими стратегічними документами в Україні, які визначали основні напрямки реформ. Ці документи розроблялись чи на підставі передвиборчої програми Президента, чи як підготовка до наступних виборів.

- **Соціальні стратегії:** були спрямовані на вирішення гострих соціальних проблем суспільства, таких як демографічні проблеми, бідність, безробіття. Вони повторюються через декілька років і також значно впливають на нормативно-правове забезпечення реформ соціального сектору.

- **Євроінтеграція:** нормативно-правові документи, які забезпечують євроінтеграцію та сприяють узгодженню українського законодавства з законодавством ЄС.

- **Децентралізація:** окремий напрямок нормативно-правових актів, які спрямовані на децентралізацію та роздержавлення соціального сектору, поступово відіграють все більшу роль у реформуванні соціального сектору.

- **Міжнародні нормативні документи:** документи, ратифіковані Україною, та не пов'язані з децентралізацією та євроінтеграцією, і спрямовані на захист соціально-трудова прав (в основному документи ООН, особливо МОП).

4.2. Комплексні президентські стратегії

Напередодні підписання угоди про асоціацію Україна – ЄС були прийняті стратегічні документи, які досить збалансовано розглядали питання як економічного розвитку, так і соціальної політики. У багатьох стратегічних документах передбачалось, що стабілізацію бюджету забезпечать проведення реформ у соціальних секторах з метою підвищення ефективності видатків (перехід на адресну соціальну допомогу, вжиття заходів для стабілізації солідарної пенсійної системи, зміна принципів та механізмів фінансування сектору охорони здоров'я й освіти). Також до 2014 року важливим напрямком реформування бюджетної політики було визначено використання програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування для бюджетів усіх рівнів: внесення змін до Бюджетного кодексу з метою чіткого законодавчого визначення ПЦМ; запровадження системи моніторингу й оцінювання ефективності бюджетних програм.

Кожна з комплексних президентських стратегій³:

- спиралась при визначенні стратегічних завдань законодавчого забезпечення соціального сектору, на нормативно-правові акти, пов'язані з євроінтеграцією, децентралізацією, міжнародними документами стосовно соціально-трудова прав;
- були підставою для розробки пакету нормативно-правових документів (планів дій, звітів, нормативно-правових актів) щодо реалізації стратегічних напрямків впродовж кількох років;
- соціальні питання розглядали не в контексті системної роботи з забезпечення сталого (людського) розвитку, чи підвищення вартості людського капіталу, а з точки зору вирішення соціальних проблем, з якими стикалося суспільство під час політичних та економічних криз;
- економічна складова була на першому місці, і соціальні питання, значною мірою, розглядалися з точки зору оптимізації бюджетних ресурсів.

Впродовж всього формування нормативно-правової бази соціального сектору, були «основні тези», які, в подальшому, постійно включались до Стратегічних документів, що стосувались соціальної сфери:

- залежність соціального сектору від перманентної радикальної економічної реформи;
- децентралізація та роздержавлення соціального сектору, у тому числі соціальних послуг;

³ Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки (1997), Україна: поступ у XXI століття. Стратегії економічної та соціальної політики на 2000-2004 рік (2000), Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року (2000), Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» (2004), Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (2010), Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (2015).

- перенесення основного обсягу соціальних витрат з державного на регіональний та місцевий рівні;
- постійні пенсійна, медична та освітня реформи;
- залучення недержавного сектору;
- спеціальні програми для захисту малозабезпечених категорій населення та індексування грошових виплат відповідно до фактичних темпів інфляції;
- компенсації за житлово-комунальні послуги;
- передача соціальної інфраструктури на місцевий рівень;
- забезпечення адресності соціальної політики;
- монетизація пільг.

4.3. Соціальні стратегії

Стратегії, спрямовані на вирішення соціальних проблем⁴, значно підвищували навантаження на державний бюджет, включали заходи, потребуючі додаткового фінансування. Наприклад, «Стратегія демографічного розвитку на період до 2015 року», крім іншого, передбачала розширення соціальної підтримки дітей, сімей та молоді, розширення діяльності Центрів соціальної служб для молоді, підвищення рівня фінансування дітей та сімей. Значна частина заходів передбачала надання **соціальних послуг** різним категоріям дітей, таким як бездоглядні та безпритульні діти, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, соціальну адаптацію дітей, які перебувають у важкій життєвій ситуації.

Кожна стратегія вимагала розробки додаткових нормативно-правових документів, які забезпечували реалізації завдань стратегії. Проблеми, які вирішували стратегії, дуже часто були взаємопов'язані, тому заходи дублювались в різних документах.

Важливою характеристикою цих стратегій є постійне використання «типових» завдань від стратегії до стратегії, таких як, наприклад:

- поглиблення адресності державної соціальної допомоги;
- окремі пільги населенню має бути замінено на соціальні послуги;
- перехід від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування на конкурсних засадах громадських організацій, які надаватимуть такі послуги;
- здійснення передачі органам місцевого самоврядування повноважень щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг.

При розробці соціальних стратегій використовувався виключно «соціальний» підхід в нормативно-правовому забезпеченні реформування соціального сектору.

4.4. Євроінтеграція

Адаптація українського законодавства до норм ЄС забезпечувала широкий комплекс тем, серед яких соціальний сектор не завжди був популярним. Євроінтеграційний напрям складався з документів, які були розроблені в рамках двосторонньої взаємодії, та стратегічних документів, які розроблялись в рамках політичного процесу на державному рівні. Структура соціального сектору, яка використовувалась в євроінтеграційних документах, не була зафіксована і змінювалась від документу до документу. Соціальна проблематика коливалась від глобального «створення цілеспрямованої системи соціального забезпечення для врахування соціальних аспектів переходу до ринкової економіки», як у «Спільній стратегії Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року», до «охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин» в «Загальнодержавній програмі

⁴ Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки (1997), Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 року (1999), Стратегія подолання бідності (2001), Концепція демографічного розвитку на 2005-2015 роки (2004), Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року (2006), Стратегія реформування системи соціальних послуг (2007), Стратегія реформування системи надання соціальних послуг (2012), Національна стратегія у сфері прав людини на період до 2020 року (2015), Стратегія подолання бідності (2016).

адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», прийнятої у 2004 році. Євроінтеграція була найбільш системним напрямком реформування українського законодавства, на який виділялися кошти міжнародних донорів та ЄС. Після підписання Угоди про Асоціацію перед Україною постали глобальні завдання щодо забезпечення адаптації свого законодавства до норм ЄС.

4.5. Децентралізація

Питання децентралізації, в стратегічних документах, розпочало з'являтися практично з перших років державного будівництва нової країни. Процес децентралізації йшов паралельно з процесом розвитку місцевого самоврядування, адміністративно - територіальної реформи та роздержавленням соціальної сфери. Децентралізація та роздержавлення передбачало, що основний обсяг соціальних витрат все більшою мірою переноситиметься на місцевий та регіональний рівні.

В законотворчій діяльності в напрямку децентралізації основним підходом був «прагматичний» підхід. В більшості документів, основною метою розвитку регіонів визначалось забезпечення їх **сталого розвитку**; підвищення рівня життя населення; подолання бідності та безробіття. Також, в рамках децентралізації, передбачалось запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів та дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів. Перехід до складання місцевих бюджетів на основі гарантованих фінансових нормативів.

Після 2014 року «прагматичний» підхід до нормативного забезпечення процесу децентралізації, став основним.

Реформування системи охорони здоров'я, освіти та системи надання послуг в соціальній сфері, формуються за однією схемою:

- оптимізація мережі закладів;
- розрахунок мінімального пакету послуг (для охорони здоров'я та послуг в соціальній сфері) та впровадження методики визначення вартості цих послуг;
- нескоординованість реформ соціального сектору, в напрямку децентралізацій, з реформами які здійснюють профільні міністерства (МОН, МОЗ, МСП);
- неузгодженим є питання делегованих та власних повноважень в сфері надання соціальних послуг на місцевому рівні.

Але децентралізація соціального сектору проходить дуже повільно та потребує додаткових узгоджень логіки реформ.

4.6. Документи щодо захисту соціально-трудова прав

Питання захисту соціально-трудова прав є окремим напрямом в нормативно-правовому забезпеченні розвитку соціального сектору і він дуже насичений різноплановими міжнародними документами та постійно поповнюється.

Міжнародні документи є інструментом відстоювання соціально-трудова прав трудящих та соціально незахищених верств населення і мали сприяти досягнення консенсусу між сторонами соціального діалогу, на збалансоване у соціально-економічному плані законодавство та державну політику. Ці документи стали інструментом впливу профспілкових організацій на реформування соціального сектору, та сприяли домінуванню «соціального» підходу, який розглядав соціальну політику виключно як **забезпечення соціально-трудова прав та боротьби з бідністю, як подолання наслідків економічного реформування**, а не політику відтворення населення та капіталізації людського капіталу.

5. Особливості процесів реформування

5.1. Сторони, зацікавлені в удосконаленні соціального законодавства

Важливою причиною активної участі зацікавлених сторін у законотворчості є намагання забезпечити фінансування власних організацій чи закладів та цільових груп, з якими працює зацікавлена сторона. Наприклад, кожен державний «надавач» соціальних послуг, який працює з різними групами, намагається зберегти фінансування власної вертикалі та установ та лобіює зміни до законодавства, які мають на меті забезпечити,

інтереси різноманітних надавачів. Зацікавленість міністерств і інших сторін в розробці нормативних документів, викликано також тим, що якщо документ прописано в планах роботи міністерства і поставлено на контроль, працівники та фахівці міністерства повинні надати проект документу до визначеного строку. Значна кількість громадських фахівців також повинні звітуватись про свою діяльність та досягнення, і законопроекти стають ліпшим засобом для цього. Кожен стратегічний документ передбачає певний об'єм розробки нормативно-правових документів, які забезпечать реалізацію стратегічних напрямів.

Також велика кількість стратегій породжує вал нормативно-правових документів різного рівня, які дуже часто протирічать один одному. Доволі часто, зацікавлені сторони заважають виробити спільне бачення, яке дозволило б здійснити системне реформування. Більше того, законотворчість забезпечує також можливість звітуватись не реформою, а самим проектом нормативно правового акту.

Важливим колом зацікавлених сторін є соціальні партнери, які діють в рамках Закону України «Про соціальний діалог в Україні», - профспілки та організації роботодавців. Саме профспілки є основною рушійною силою щодо реформування соціального законодавства у відповідності до міжнародних нормативних документів та угод. Якщо профспілки реалізують виключно «соціальний» підхід до реформування законодавства, то організації роботодавців впроваджують «прагматичний» підхід. Відпрацьовування балансу між «прагматичним» та «соціальним» підходами, який здійснюється в рамках соціального діалогу, створює можливості для досягнення консенсусу серед заінтересованих сторін.

5.2. Протиріччя між стратегічними документами

Протиріччя між стратегічними документами у багатьох випадках викликані проблемами реформування державного управління. Стратегічні документи, які розробляються в рамках реформування соціального сектору, дуже часто дублюють заходи, потребують розробки значної кількості нормативних документів, намагаються охопити якомога більше стратегічних тем однією стратегією. Також відповідно до «Моніторингу прогресу реформ» (2015)⁵ реформи охорони здоров'я, реформа освіти та реформа державного управління реалізуються дуже повільно і не витримують термінів, які зазначені в планах реформ, як Уряду, так і Адміністрації Президента. Це створює загрози для реформування соціального сектору в цілому та сприяє підвищенню рівня невдоволеності населення.

5.3. Координаційні структури

Кожен з напрямків законодавчої активності - євроінтеграція, децентралізація, міжнародні угоди та рекомендації - мають власні координуючі органи, власні інформаційні ресурси та власні індикатори досягнень результатів реформ. Структури фінансуються з різних джерел та мають різні структури, які по різному залежні від проблем реформування системи державного управління.

Євроінтеграція. *Національна рада реформ* виконує функції координуючого органу для забезпечення реформ. НРР не має вертикальної структури до рівня регіонів, не виконує представницьких функцій, знаходиться в структурі Адміністрації Президента та забезпечує власну діяльність за пріоритетним реформам через цільові команди реформ при центральних органах виконавчої влади. Фінансується ЄБРР.

Децентралізація. *Офіси реформ* мають розгалужена вертикальна структура, яка знаходиться в кожному регіоні України та виконує практичні завдання по реалізації децентралізації. Фінансується за рахунок коштів міжнародних донорів та діє на підставі Меморандуму між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Асоціацією міст України. Не виконує представницьких функцій та забезпечує консультативну та інформаційно-методичну підтримку на регіональному та місцевому рівнях, у відповідності до рішень ЦОВВ.

Міжнародні документи. *Національна тристороння соціально-економічна рада*

⁵ http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf

забезпечує представницькі функції соціальних партнерів, які відіграють основну роль в забезпеченні збалансованого соціально-економічного розвитку держави. Рада має розгалужену структуру в кожному регіоні та в кожній галузі економіки. Залежить від політики Кабінету Міністрів України та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які входять третьою стороною в структуру Ради та її регіональних підрозділів.

5.4. Індикатори досягнень результатів реформ

Індикатори реалізації стратегічних документів за обраними напрямками, ще раз підтверджують, що напрямок «децентралізації» є найбільш комплексним. Аналіз системи індикаторів показує, що питання розвитку соціального сектору в цьому напрямку є найближчим до оптимального і може бути порівняним з набором індексів базових для розрахунку Індексу людського розвитку. Показників та індикатори для оцінки виконання завдань Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» в контексті реформування соціального сектору відсутні, а індикатори, які запропоновані у Стратегії подолання бідності, не реалізують комплексні підходи до соціального сектору і не розглядають усі компоненти, які є складовими людського розвитку.

6. Пропозиції щодо удосконалення законодавчого забезпечення реформ

Більш детальний аналіз проблем реформування та пропозиції щодо удосконалення процесу реформування буде надано в наступному звіті. Тут приведено основні пропозиції, щодо удосконалення законотворчого процесу

За результатами дослідження можна зробити наступні пропозиції щодо законодавства, яке регулює соціальний сектор:

1. внести зміни в Конституцію України для забезпечення можливості здійснення реформ соціального сектору;

2. відмінити всі нормативно-правові акти, які були прийняті в радянський період та підзаконні акти, що базуються на цих документах;

3. під час перехідного періоду забезпечити кодифікацію законодавства яке стосується соціального сектору з метою його скорочення;

4. ввести мораторій на розробку нових «**соціальних стратегій**» та провести ревізію стратегічних документів, що стосуються соціального сектору щодо їх узгодження;

5. забезпечити координацію реформи соціального сектору з процесами децентралізації, як найбільш ефективним та «прагматичним» напрямком реформування;

6. звести цільові групи до п'яти основних:

- діти та сім'я;

- молодь;

- люди похилого віку (пенсіонери, ветерани);

- люди з інвалідністю;

- інші соціальні групи (бездомні, звільнені з місць позбавлення волі, ВІЛ-інфіковані, групи, уразливі до ВІЛ, тощо)

7. підвищити статус Національної трьохсторонньої соціально-економічної ради НТСР для забезпечення координуючих та представницьких функцій в реформі соціального сектору. Забезпечити різні форми участі зацікавлених сторін (експертні та представницькі) в діяльності НТСР.

8. відповідно до Моделі соціального сектору як інструменту людського розвитку розробити набір індикаторів для комплексного бачення реформ соціального сектору.