

УДК 351.84 : 364.442

Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження

К.В. ДУБИЧ

Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ, Україна, E-mail: kdudych@ukr.net

Авторське резюме

У статті автором проаналізовано хід реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні, виявлено його особливості та наслідки проведення в умовах сьогодення; виокремлено основні проблеми, які виникають в ході впровадження реформ вказаної системи, та окреслено ймовірні шляхи їх розв'язання. Акцентовано увагу на базових формах соціального захисту населення в Україні (соціальні виплати та пільги).

Виявлено основні недоліки, що вповільнюють хід реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні, зокрема, такі як: законодавча і нормативно-правова неврегульованість; неефективність і нераціональність у підходах до фінансування та управління; монополізація державою ринку соціальних послуг; недостатність механізмів впровадження норм закону про соціальні послуги.

Визначено, що система соціальних послуг характеризується низькою адресністю отримання соціальних пільг та відбувається розпорошеність бюджетних соціальних видатків. Це призводить до значної різниці в доходах громадян та збільшення майнової нерівності.

Досліджено, що ефективність системи соціального захисту населення в Україні, незважаючи на здійснювані в ній реформи модернізації, залишається досить низькою. В умовах фінансово-економічної кризи та інших деструктивних процесів, які відбуваються в українському суспільстві, такий стан справ є неприпустимим та потребує детального вивчення з метою прийняття ключових рішень по його вдосконаленню та покращенню.

Ключові слова: соціальний захист, соціальні послуги, сучасний стан реформування, нормативно-правове регулювання, вітчизняна модель, фінансування, оптимізація.

Reform of social services provision in Ukraine: current status and perspectives

K.V. DUBYCH

National academy for public administration under the President of Ukraine,
Kyiv, Ukraine, E-mail: kdudych@ukr.net

Abstract

In the article, the reforming progress in the social services provision in Ukraine have been analysed; its features and consequences under the present conditions have been revealed; the key problems that arise in the course of the reforms implementation in the social services provision system have been outlined as well as their possible solutions have been determined. The attention is focused on the basic forms of social protection of population in Ukraine (social benefits).

The main drawbacks that slow down the progress of reforming the system of providing social services to the population in Ukraine: legislative and regulatory unsettled; the inefficiency and irrationality in approaches to financing and governance; government monopolization of the market of social services; failure mechanisms for the implementation of norms of the law on social services.

Was determined that social service system characterized by poorly targeted of receive-
© К.В. Дубич, 2015

ing the social benefits. Also is scattered budgetary social spending. This leads to significant differences of incomes and increasing income inequality.

Researched that despite the ongoing modernization reforms the efficiency system of social protection in Ukraine remains quite low. Financial and economic crisis and other destructive processes taking place in Ukrainian society. This situation is unacceptable and requires a detailed study to key decisions for its improvement.

Keywords: social protection, social services, the current status of reform, legal and regulatory framework, national model, financing, optimization.

Постановка проблеми. У ст. 1 Конституції України закріплено, що Україна є соціальною державою, що передбачає взяття нею на себе та виконання зобов'язань щодо побудови соціально орієнтованої держави. В умовах сьогодення це втілюється через державну політику, яка спрямовується на підвищення рівня добробуту населення, приділення особливої уваги його вразливим верствам населення, зокрема шляхом модернізації системи надання соціальних послуг. Втім, ефективність системи соціального захисту населення в Україні, незважаючи на здійснювані в ній реформи модернізації, залишається досить низькою: особи, які дійсно потребують соціальної підтримки, її не отримують, а виділені з бюджету соціальні видатки розпорюшуються. Такий стан справ є неприпустимим, особливо в умовах фінансово-економічної кризи та інших деструктивних процесів, які мають місце в українському суспільстві.

Викладене вище обґрунтовує вибір автором теми та актуалізує потребу в проведенні в межах статті дослідження ключових проблем, які виникають у ході впровадження реформ системи надання соціальних послуг населенню в Україні (далі – система соціальних послуг).

Аналіз досліджень і публікацій. Розумінню основних аспектів системи соціальних послуг сприяли наукові праці, публікації таких дослідників, як К. С. Батигін, Я. С. Белєвцова, Н.Б. Болотіна, В. А. Гошовська, А.М. Гриненко, М. В. Кравченко, М. М. Мокляк, Е. М. Лібанова, М. П. Лукашевич, О. М. Палій, Т. В. Семігіна, В. А. Скуратівський, Б. І. Сташків, І. М. Сирота, В. П. Трошинський, Р. Тофтїсова-Матерон, Н. П. Ярош, І. С. Ярошенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. В пошукових системах бібліотек, мережі Інтернет, у періодичних виданнях можна знайти цілу низку наукових робіт і публікацій, в яких через призму різних галузей вітчизняної науки висвітлюються ті чи інші аспекти соціальних послуг. Втім, стан, наслідки і проблеми процесу осучаснення системи соціальних послуг, який було започатковано в Україні в 2010 р. в контексті реформ модернізації, є наразі на периферії проведення наукових досліджень, а їх результати - недостатньо висвітленими в наукових фахових виданнях і публікаціях.

Метою дослідження статті є визначення сучасного стану реформування системи надання соціальних послуг в Україні. Завдання для досягнення даної мети : проаналізувати хід реформ системи надання населенню соціальних послуг, впроваджуваних в Україні в умовах сьогодення, виявити їх наслідки; виокремити і згрупувати основні проблеми, які виникають у ході реформування вказаної системи.

Виклад основного матеріалу. У Законі України «Про соціальні послуги» [5] задекларовано перехід від моделі соціального захисту, що базується на непрозорих різноманітних пільгах і неефективних соціальних грошових виплатах, до сучасної, економічно обґрунтованої та дієвої моделі - надання соціальних послуг. Утім базовими формами соціального захисту населення в Україні залишаються соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги є відносно новою в нашій державі складовою соціального захисту, яка ще не в повній мірі охоплює соціально вразливі та незахищені верстви населення.

Ще у 2007 р. Кабінетом Міністрів України (далі - Кабмін України) було схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг [3] і План дій щодо її реалізації. Дані підзаконні правові акти розглядалися, як логічне продовження започаткованої з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» [4] реформи системи надання соціальних послуг. Аналізуючи тексти Концепції [3] та інших нормативно-правових актів, можна тільки захоплюватися системою соціальних послуг і позаздрити громадянам України, що їх потребують: мета, завдання, принципи, стратегічні напрями реформи видаються набагато сучаснішими, прогресивнішими у порівнянні з попередньою практикою функціонування системи соціального захисту.

Втім, у 2012 р. Кабмін України визнав, що Концепція [3] реалізована не в повному обсязі, а причиною цього є законодавча неврегульованість питань, пов'язаних з формуванням соціального замовлення, визначенням потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах і обсягах, плануванням і наданням соціальних послуг з урахуванням визначених потреб, а також із запровадженням стандартів

заці соціальних послуг. Результатом розгляду на засіданні Кабміну України Концепції [3] стало визнання її такою, що втратила чинність і схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [5], в якій задекларовано по-новому низку намірів щодо перетворень у даній системі, успішність реалізації яких має показати час.

На сайті Міністерства соціальної політики України (далі - Мінсоцполітики) розміщено цілу низку нових проектів, ініціатив щодо модернізації та змін у сфері надання соціальних послуг. На окрему увагу заслуговують розміщені на сайті Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах [1]. Наказ розроблено Мінсоцполітики з метою надання методичної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у вивченні потреб громади у соціальних послугах, організації їх надання відповідно до потреб, плануванні розвитку системи надання соціальних послуг.

Втім здійснювані в соціальній сфері України перетворення тільки частково наблизили систему соціальних послуг до характеристик та ознак відповідних систем, існуючих в економічно розвинутих

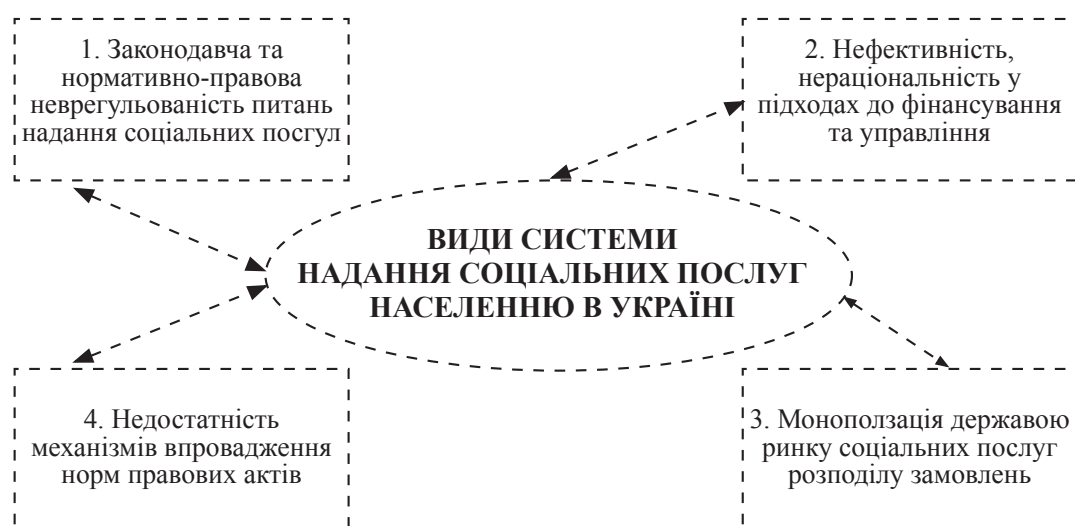


Рис. 1. Діаграма групування недоліків у функціонуванні чинної в Україні системи надання населенню соціальних послуг

країнах Заходу. За багатьма параметрами вітчизняна модель системи соціальних послуг не відповідає європейським нормам і стандартам, що зумовлено існуванням недоліків у функціонуванні системи соціальних послуг, які можна виокремити в чотири основних блоки (див. Рис. 1).

Перший блок недоліків – законодавча та нормативно-правова неврегульованість. Правові акти, які врегульовують питання надання в Україні соціальних послуг, відзначаються неадекватністю термінологічного апарату, розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних інститутів. Незважаючи на те, що Закон України «Про соціальні послуги» [4] був прийнятий ще в 2003 р., труднощі у впровадженні на практиці положень його статей існують донині. В цілому соціальні питання в Україні врегульовують понад 170 законів, 400 постанов Кабміну України, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів, але жоден з них не містить чіткого мінімального переліку певного рівня якості соціальних послуг, гарантованих державою незалежно від території проживання громадян [2, с. 27]. Правові прогалини та неврегульованість перешкоджають ефективній організації та функціонуванню системи соціальних послуг, гальмують хід впроваджуваних у ній реформ, а також зумовлюють невідповідність національного законодавства міжнародним нормам і стандартам у сфері соціального захисту.

Другий блок недоліків – неефективність і нераціональність у підходах до фінансування та управління. Неефективність системи соціальних послуг, про яку зазначалося вище, визначається низьким рівнем адресності в наданні соціальної підтримки та допомоги, а нераціональність – розпорощенням виділених на сферу соціального захисту бюджетних коштів. Це зумовлено, перш за все, діючою в Україні системою пільг і соціальних виплат успадкованою від радянської системи соціального забезпечення, яка підміняла собою належний рівень зарплати та матеріального забезпечення. Серйозною вадою системи со-

ціальних послуг є ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України, якою визначено бюджетні видатки на надання соціальних послуг, які призначають тільки для державних установ (територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів). Це означає, що категорії громадян, які потребують соціальних послуг, можуть їх отримати априорі у вказаних вище бюджетних установах, оскільки недержавні постачальники соціальних послуг не можуть фінансуватися за надання соціальних послуг з держбюджету.

Монополізація державою ринку соціальних послуг і розподілу замовлень – третій блок недоліків системи соціальних послуг. Держава домінує в системі соціальних послуг, оскільки їх надання віднесено до компетенції 3-х міністерств (Мінсоцполітики; Міносвіти та Мінохорони здоров'я України). Вказана система базується на громіздкій, бюрократизованій мережі державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб. У 2014 р. діяло понад 3 тис. закладів та установ, що надавали соціальні послуги (понад 100 видів) понад 3 млн. отримувачів (у близько 30 категоріях). Недостатність механізмів впровадження норм закону – четвертий блок недоліків системи соціальних послуг – не дає сповна змогу реалізовувати заходи щодо системи надання соціальних послуг. Одним із таких механізмів є ліцензування: Мінсоцполітики надає провайдерам соціальних послуг, які додержуються встановлених державою мінімальних вимог, право здійснювати на ринку соціальних послуг відповідні види діяльності. Немає також і іншого механізму впровадження норм Закону [5] – стандартизації соціальних послуг, яка відповідним нормативно-правовим актом має визначити обсяги, якість, вартість та перелік гарантованих державою безоплатних соціальних послуг. Механізмом демонополізації ринку соціальних послуг має стати замовлення соціальних послуг, яке відповідно до визначених напрямів соціальної політики

передбачає їх надання та отримання на договірних умовах.

З огляду на викладене вище чинну в Україні систему соціальних послуг можна охарактеризувати, як парадоксальну і паразитичну : вкрай низька адресність отримання соціальних пільг і допомоги; розпороченість бюджетних соціальних видатків. Усі ці показники призводять до поглиблення соціальних перекосів - несправедливої різниці в доходах громадян, надмірної майнової нерівності тощо.

Висновки. На підставі проведеного вище дослідження можна сформулювати такі висновки:

1. Аналізом виявлено, що впроваджені в Україні сучасні реформи системи надання соціальних послуг населенню, які характеризуються непослідовністю та безсистемністю, не дають можливості задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Невідкладною є потреба в оптимізації обсягів соціальних видатків з бюджету,

здійснення їх перерозподілу на користь підтримки найбільш вразливих верств населення, забезпечення адресності в наданні соціальних послуг.

Дослідженням виявлено, що хід реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні уповільнюється цілою низкою недоліків, які можна згрупувати в чотири блоки: (1) законодавча і нормативно-правова неврегульованість; (2) неефективність і нераціональність у підходах до фінансування та управління; (3) монополізація державою ринку соціальних послуг; (4) недостатність механізмів впровадження норм закону «Про соціальні послуги». До перспективних напрямів подальших досліджень слід віднести : удосконалення фінансового механізму державного управління щодо забезпечення населення соціальними послугами; організація надання соціальних послуг суб'єктами підприємництва і недержавних організацій; введення в дію інструментів організаційного механізму державного управління таких, як ліцензування, стандартизація, соціальне замовлення та укладання контрактів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах : [Наказ Міністерства соціальної політики України від 15 жовт. 2012 р. № 648] // Міністерство соціальної політики України : офіц. Інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=145770&cat_id=102037.
2. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналітична доповідь. - К. : Нац. ін-т стратег. досліджень, 2012. - 54 с.
3. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р (втратило чинність на підставі Розпорядження КМ № 556-р від 8 серп. 2012 р.)] // Офіц. вісн. України. – 2007. – 27 квіт. (№ 28). – С. 69. – Ст. 1122.
4. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 законами у 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.
5. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.
6. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громад. експертизи, 2014. – 104 с.
7. Скуратівський В. А. Соціальна політика [Текст] : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. - 2-ге вид. доповн. та переробл. - К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 359 с.

REFERENCES:

1. Metodichni rekomendatsiyi vyznachennya potreb naselennya administratyvno-terytorial'noyi odynytsi u sotsial'nykh posluhakh (Methodical references of identify the needs of the population of the administrative and territorial unit in social services) : [Nakaz Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrainy vid 15 zhovt. 2012 r. № 648] // The Ministry of social policy of Ukraine : ofits. Internet-predstavnytstvo. – Mode of access : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=145770&cat_id=102037.
2. Osnovni napryamy optymizatsiyi systemy sotsial'noho zakhystu v Ukraini : analitychna dopovid'. (Main directions of optimization the system of social protection in Ukraine : analytical report). К. : *National Institute of strategic research*, 2012. - 54 p.
3. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya systemy sotsial'nykh posluh (On approval the Concept of reforming the system of social Services) : [Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 kvit. 2007 r. № 178-r (vtratilo chynnist' na pidstavi Rozporyadzhennya KM № 556-r vid 8 serp. 2012 r.)] // *The Official Bulletin of Ukraine*. – 2007. – April, 27 (no 28). – p. 69. – St. 1122.
4. Pro sotsial'ni posluhy (About social services) : [Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 966-IV (iz zminamy, vnesen. z • hidno iz 8 Zakonamy u 2004-2012 rr.)] // *The Official Bulletin of Ukraine*. – 2003. – September, the 1. (no 29). – p. 52. – St. 1435.
5. Pro skhvalennya Stratehiyi reformuvannya systemy nadannya sotsial'nykh posluh (On approval of the Strategy of reforming the system of social services) : [Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 serp. 2012 r. № 556-r.] // *The Official Bulletin of Ukraine*. – 2012. – September, 20. (no 61). – p. 71. – St. 2482.
6. Systema sotsial'noho zakhystu ta sotsial'noho zabezpechennya v Ukraini. Real'nyy stan ta perspektyvy reformuvannya. (The system of social protection and social security in Ukraine. The actual state of and prospects of reform.) – К. : *Public Expertise center*, 2014. – 104 p.
7. Skuratyv's'kyu, V. A. Sotsial'na polityka (Social policy) : navch. posib. - К. : *UAPA*, 2003. – p. 359 p.

Дубич Клавдія Василівна – кандидат педагогічних наук, доцент, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України
Адреса: 03057, м. Київ, вул. Ежена Поттьє, 20
E-mail: kdudych@ukr.net

Dubych Klavdiya Vasylivna – PhD in pedagogical sciences, associate professor, doctoral candidate
National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine
E-mail: kdudych@ukr.net