



СТРАТЕГИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Елена ТИЩЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения юридического факультета
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The presented paper is devoted to the problem of the system of social services in Ukraine and the improvement of the legislation in this area. The author examines the existing theoretical and legal approaches of the social services in Ukraine, examines the causes of under-development of the market infrastructure of social services. Attention is focused on the absence of statutory government standards of quality social services. Argued the need for a comprehensive reform of the legal regulation mechanism of the representation of social services in Ukraine. The article presents the author's conclusions about the main directions of reforming the system of social services in Ukraine.

Key words: social protection, difficult circumstances, social services, social services system, reform of social services.

Аннотация

Представленная статья посвящена изучению проблемы функционирования системы социальных услуг в Украине и усовершенствования законодательства в этой сфере. Автор исследует существующие теоретико-правовые подходы реализации социальных услуг в Украине, изучает причины недостаточного уровня развития инфраструктуры рынка социальных услуг. Акцентируется внимание на отсутствии законодательно закрепленных государственных стандартов качества социальных услуг. Аргументируется необходимость осуществления комплексного реформирования правового регулирования механизма реализации предоставления социальных услуг в Украине. В статье излагаются выводы автора насчет основных направлений реформирования системы социальных услуг в Украине.

Ключевые слова: социальная защита, сложные жизненные обстоятельства, социальные услуги, система социальных услуг, реформа социальных услуг.

Постановка проблемы. На всех этапах развития государства общественное сознание занимает вопрос о возможности реализации идей социальной справедливости в процессе распределения благ. Особенное место в этой дискуссии отведено проблеме обеспечения тех нуждающихся категорий граждан, которые не в состоянии без поддержки государства наладить свою жизнедеятельность. Анализируя мотивационное основание обеспечения человека в обществе, Рудольф фон Иеринг, подчеркивает, что именно потребности являются той силой, которая направляет человека в общество. Человек находится со своими потребностями в значительной зависимости от себе подобных, он был бы самым несчастным существом на свете, если бы удовлетворение его потребностей зависело лишь от случая, если при этом человек не мог бы рассчитывать на поддержку и помощь себе подобных [1, с. 78]. Достижению нравственного консенсуса в вопросе распределения благ всегда противостоит неравномерность социальной структуры общества, что обусловлено различным социальным положением, уровнем обеспеченности. Сущность социальной структуры общества определяется социологами как более-менее устойчивое соотношение социальных слоев и групп [2, с.

196-197]. При таких условиях особое значение приобретает социальная деятельность государства для поддержания и обеспечения тех слоев населения, которые в первую очередь нуждаются в государственной поддержке, что реализуется через систему социальных услуг. Несовершенство существующей в Украине системы социальных услуг не позволяет должным образом внедрять в жизнь действенную политику социальной защиты тех граждан страны, которые в силу их сложного жизненного положения нуждаются в помощи и усиленном внимании государства и общества. Проблематика реализации социальной защиты граждан, которые оказались в сложных жизненных обстоятельствах, всегда была в центре внимания ученых-юристов. В частности, этот вопрос в своих работах исследовали В. С. Андреев, В. М. Андреев, Н. Б. Болотина, В. С. Венедиктов, Т. З. Гарасимив, И. А. Гуменюк, Л. Ю. Головки, О. Н. Дуюнова, А. М. Егорова, В. В. Жернаков, Н. И. Иншин, Е. Я. Карновский, С. А. Кондратьева, С. Н. Прилипко, П. Д. Пилипенко, А. И. Процевский, И. М. Сирота, Б. И. Сташків, Б. С. Стычинский, С. Н. Сивак, Н. М. Стаховская, В. Л. Стрелко, Л. П. Шумная, М. Н. Шуило, В. И. Щербина, С. Н. Черноус, А. Г. Чутчева и др. Вместе с тем, в последнее время наблюдается рост числа

лиц, нуждающихся в социальной защите. Соответственно возрастает потребность в увеличении количества социальных услуг и их видов.

Формулирование целей исследования. Целью данной публикации является исследование проблем эффективного функционирования социальных услуг в Украине и анализ стратегии реформирования системы социальной защиты в сфере социальных услуг.

Изложение основного материала исследования. Согласно ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» от 19.06.2003 г. № 966-IV, социальные услуги – комплекс правовых, экономических, психологических, образовательных, медицинских, реабилитационных и других мероприятий, направленных на отдельные социальные группы или индивидов, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и нуждаются в посторонней помощи, с целью улучшения их жизнедеятельности, социальной адаптации и возвращения к полноценной жизни [3]. Многие из социальных услуг предоставляются негосударственными организациями и учреждениями, возникает необходимость упорядочения социальных услуг, обобщение лучшего опыта их предоставления



и создание системы социальных услуг, направленной на эффективное удовлетворение потребностей населения. В первую очередь, это касается людей, которые попали в сложные жизненные обстоятельства, а это, в свою очередь, требует от них дополнительных усилий для организации жизни, потому что нарушен процесс их жизнедеятельности, как повседневной деятельности, способности лица осуществлять деятельность способом и в рамках, обычных для человека. Чтобы реализовать деятельное функционирование системы социальных услуг, необходимо осуществить комплексное реформирование правового регулирования механизма реализации предоставления социальных услуг в Украине.

Советская система социальной защиты предусматривала государственную монополию на все виды социальной защиты и социальных услуг. Она действовала как монополия в социальной сфере, что поддерживалось монополией в экономике и финансовой сфере. Украина после распада СССР начала проводить либеральные реформы в экономике и оставила советские подходы к организации социальной защиты в прошлом. В течение 22 лет только повышалось количество льгот и социальных выплат, однако не осуществлялось разгосударствление социальной сферы, монополизировалось социальное страхование, не введено обязательное медицинское страхование, отсутствуют объективные методики расчета стоимости жизни в современной Украине [4]. Поэтому и в сегодняшних условиях уровень качества социальных услуг для населения Украины остается неудовлетворительным из-за недостаточного уровня развития инфраструктуры рынка социальных услуг, отсутствия надлежащего государственного финансирования соответствующих проектов (в т.ч. общественных и коммерческих организаций), ненадлежащего уровня работы системы управления качеством социальных услуг и т.п. Как следствие, уровень недовольства граждан получаемыми социальными услугами остается стабильно высоким, а интеграция уязвимых

групп населения в обществе в дальнейшем замедляется [5].

Несовершенство существующей в Украине системы социальных услуг не позволяет должным образом внедрять в жизнь действенную политику социальной защиты тех граждан страны, которые в силу их сложного жизненного положения нуждаются в помощи и усиленном внимании. За последние 10 лет в Украине было принято более 20 законов, которые устанавливают государственные гарантии по предоставлению социальной помощи различным категориям населения. Однако за это время не было создано надлежащей нормативно-правовой базы для обеспечения гарантирования и регулирования определенного уровня качества социальных услуг. Существующая государственная система социальных услуг ориентирована в основном на уход в стационарных учреждениях, не способствует укреплению семейных отношений, затрудняет интеграцию уязвимых групп населения. В учреждениях не в полной мере используется механизм управления качеством социальных услуг, не проводится оценка эффективности, и не происходит влияние таких услуг на повышение уровня жизни лица, которому предоставляются социальные услуги. Такая ситуация в значительной степени обусловлена отсутствием стандартов качества социальных услуг. Законодательство определяет социальный стандарт как совокупность норм и нормативов, регулирующих преимущественно распределение ресурсов для предоставления социальных услуг, но не дают возможности для проведения оценки эффективности и влияния услуги на качество жизни получателя. Централизованный подход к определению потребности в социальных услугах и формирование сети социальных служб, учреждений обуславливает ориентацию качества и объема таких услуг преимущественно на финансовые возможности бюджета, а не на потребности населения и не предусматривает привлечение получателей услуг и их представителей к планированию и контролю над качеством предоставляемых услуг

[6]. В условиях экономической нестабильности, как показательный фактор реализации социальной защиты, следует рассматривать фактор социальной защищенности, который присутствует на рынке труда. Как справедливо обозначает А.М. Балашов, серьезной социально-экономической проблемой, от которой зависит современное состояние социальной защиты населения, является рост уровня безработицы, что чревато неблагоприятными социальными последствиями. В этом случае необходимы разработка и дополнение существующих законодательных актов о труде, определение компетенции органов государственного управления различных уровней в осуществлении политики занятости населения. Эффективное внедрение данных мер обеспечит расширение масштабов производства, создание новых рабочих мест, повышение занятости населения [7, с. 82-84]. Изучая современные тенденции развития социальной сферы, Н.И. Кривоконь аргументированно отмечает, что современные тенденции развития социальной сферы требуют введения гуманистически направленной, ориентированной на личность и ее жизненную ситуацию системы социальной помощи и услуг. Успешная реализация этой системы предусматривает создание научно обоснованной, с учетом отечественных социально-культурных особенностей и достижений концепции развития социальных услуг и менеджмента социальных служб, разработки мероприятий и методов взаимодействия с людьми, находящимися в трудных жизненных обстоятельствах... На сегодня, когда активно внедряются принципы индивидуального подхода, отсутствие социально-психологических знаний и умений у специалистов социальной сферы значительно снижает эффективность предоставления социальных услуг отдельным категориям граждан и действенность социальной работы в целом [8, с. 2].

В контексте стратегии интеграции Украины в Европейское общество важной задачей является приведение национальной системы социальной защиты в соответствии



с европейскими стандартами. Действенным инструментом для этого является международное сотрудничество. Международное сотрудничество в сфере организации и предоставления социальных услуг должно быть направлено на обмен опытом практической работы и научной информации для: внедрения в практику передовых методик организации и предоставления качественных социальных услуг, подготовки и переподготовки кадров, совершенствования нормативно-правовой базы. Анализируя законодательство о пособиях, В.Л. Стрепко приходит к аргументированному выводу о его несоответствии основным принципам, обеспечивающим регулирование социальной помощи. Определяющими принципами регулирования социальной помощи автор называет: универсальность и адресность, всеобщность реализации права на социальную помощь, обеспечение пособиями жизненного уровня не ниже прожиточного минимума, а также добровольность и доступность последних [9, с. 18.]. Отсутствие системного законодательно нормативного обеспечения означает также возникновение противоречий в процессе практического применения льгот, установленных законами. Несовершенство действующего механизма системы льгот обусловлено отсутствием единых нормативов на льготное потребление услуг. Эффективной и справедливой может быть только такая система защиты малообеспеченных слоев населения, по которой будут учитываться доходы и материальное благосостояние льготников. Упрощение процедуры получения льгот, адресное предоставление льгот отдельным категориям граждан, а также учет реальных размеров бюджетных затрат на финансовое обеспечение льгот, требует системного и категорийного подхода к выбору форм предоставления льгот гражданам [10, с. 7].

В этой части также следует согласиться с мнением ученых А.А. Кочемировской и А.Н. Пищулиной, которые считают, что в современных условиях обеспечение гарантий социальной защищенности населения возможно двумя способами: 1)

осуществление перераспределения национального богатства способом финансирования социальных программ; 2) государство предоставляет людям возможность обеспечить себя пенсией, средствами на случай болезни и т.д., а также право выбора той или иной социальной услуги на рынке [11, с. 7].

С целью изменения существующих подходов в создании системы социальных услуг в Украине, распоряжением Кабинета Министров Украины от 8 августа 2012 № 556-р была одобрена Стратегия реформирования системы предоставления социальных услуг (далее – Стратегия). Согласно Стратегии, система социальных услуг должна базироваться на следующих принципах: ориентированность на удовлетворение потребностей получателей социальных услуг; адресность их предоставления, привлечение получателя социальных услуг к самостоятельному решению собственных проблем, предоставление социальных услуг с учетом определенных потребностей и обеспечения проживания получателей таких услуг территориальной общине, создание для субъектов, предоставляющих социальные услуги, равных условий на рынке таких услуг, качество и эффективность предоставления социальных услуг; прозрачность предоставления таких услуг [12]. Постановлением Кабинета Министров Украины от 13.03.2013 г. № 208-р утвержден План мероприятий на 2013–2016 годы по реализации Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг, которым предусматривается внесение изменений и дополнений в нормативно-правовые документы, которые обеспечат постепенный переход к разгосударствлению системы социальных услуг. К первоочередным мерам отнесены: проведение комплексного анализа законодательства в сфере предоставления социальных услуг, социальной работы и подготовка предложений по его совершенствованию в части повышения статуса социальных работников и других специалистов, оказывающих социальные услуги, обеспечение защиты прав лиц, получающих соци-

альные услуги; проведение анализа законодательства по вопросу установления опеки над недееспособными совершеннолетними лицами и попечительства над совершеннолетними лицами, гражданская дееспособность которых ограничена, и подготовка предложений по его усовершенствованию [13]. Кроме того, приказом Министерства социальной политики Украины от 15.10. 2012 г. № 648 были утверждены Методические рекомендации определения потребностей населения административно-территориальной единицы в социальных услугах, согласно которым определение потребностей в социальных услугах – это сбор, обобщение и анализ информации, определяющей потребности в социальных услугах, их перечня и объемах, в частности о состоянии и динамике социально-демографических процессов административно-территориальной единицы (старение населения, инвалидизация, трудовая миграция, безработица, заболеваемость, сиротство, правонарушения и др.), численности и состава социальных групп, фактических и потенциальных получателей социальных услуг, возможностей действующих социальных служб, мероприятий, направленных на предупреждение возникновения сложных жизненных обстоятельств и создание условий для самостоятельного решения жизненных проблем, которые возникают [14]. Следует отметить, что фактически все эти шаги направлены на создание новой, современной, усовершенствованной системы социальных услуг, в первую очередь ориентированной на потребности уязвимых членов общества.

Выводы. Учитывая вышесказанное можно констатировать, что процесс реформирования системы социальных услуг в Украине требует изучения и переосмысления. Для достижения цели Стратегии реформирования системы социальных услуг в Украине задачи реформирования системы социальных услуг, на наш взгляд, должны осуществляться по следующим направлениям:

– усовершенствование существующих и создание новых видов социальных услуг;



– определение перечня гарантированных государством бесплатных социальных услуг категорий населения, имеющих право на их получение;

– разработка и внедрение стандартов качества социальных услуг с привлечением представителей получателей услуг и общественных организаций;

– создание системы контроля над соблюдением государственных минимальных стандартов качества, установление ответственности за несоблюдение таких стандартов поставщиками услуг;

– усовершенствование системы проведения мониторинга и оценки социальных услуг путем применения методик оценки результативности таких услуг, эффективности деятельности работников социальных служб;

– создание правовых условий для функционирования независимых инспекций и проведения общественного мониторинга качества социальных услуг;

– усиление профессиональной социальной работы путем обеспечения социальных служб квалифицированными социальными работниками, повышение статуса социальных работников;

– формирования рынка социальных услуг путем обеспечения равных возможностей для организаций различных форм собственности, совершенствование механизма регулирования их деятельности, налоговой политики, нормативно-правовой базы предоставления социальных услуг на конкурсной основе, предоставление услуг, не вошедших в гарантированный государством бесплатный объем, на платной основе.

Список использованной литературы:

1. Иеринг Р.-ф. Цель в праве. – Т. 1. – СПб.: Издание М.В. Муравьева, 1881. – 412 с.

2. Зимогляд В.Я. Социальна структура суспільства: суспільна природа, суперечності і конфлікти // Вісник

Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – № 4 – 2010. – С. 195–202.

3. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 № 966–IV // Відомості Верховної Ради України від 07.11.2003, № 45, стаття 358.

4. Спільне бачення громадськості щодо реформування системи соціальних послуг // <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article>.

5. Щодо перспективних напрямів підвищення якості соціальних послуг в Україні: Аналітична записка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу / <http://www.niss.gov.ua>.

6. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядження кабінету міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178–р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178-2007-%D1%80>.

7. Балашов А.М. Сучасні проблеми соціального захисту населення України // Економіка та держава. – 2010. – № 1.

8. Кривоконь Н. І. Соціально-психологічне забезпечення розвитку соціальних послуг в Україні. Автореф. дис. ... д-ра психол. наук : 19.00.05 / Кривоконь Наталія Іванівна; Нац. акад. пед. наук України, Ін-т психології ім. Г. С. Костюка. – К., 2012. – 38 с.

9. Стрепко Володимир Любомирович. Правові засади регулювання соціальних допомог в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2006. – 19 с.

10. Мельник С.В., Журавська В.Г., Кобзій О.В. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо реформування вітчизняної системи соціальних послуг / С.В. Мельник, В.Г. Журавська, О.В. Кобзій. – Луганськ, 2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу / www.lir.lg.ua/.../inf_an_zap_reform_soc_zah.

11. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К.: НІСД, 2012. – 88 с.

12. Стратегія реформування системи надання соціальних послуг: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556–р // Офіційний вісник України від 20.08.2012, № 61, стор. 71, стаття 2482, код акту 62994/2012.

13. План заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208–р // Офіційний вісник України від 19.04.2013, № 28, стор. 104, стаття 962, код акту 66678/2013.

14. Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах: Затверджено Наказом Міністерства соціальної політики України від 15.10. 2012 року № 648 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу / <http://mlsp.kmu.gov.ua>.