



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ СЕМЬЯМ В УКРАИНЕ

И. ЧЕХОВСКАЯ,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, докторант
Национального университета государственной налоговой службы Украины

SUMMARY

In this article there is given a theoretical study of administrative and legal support of providing social services to families in Ukraine. There are analyzed normative legal acts which are currently in force and aimed at resolving legal relationships arising in providing social services to families in Ukraine. The main problems that arise in legal regulation of this system in Ukraine are defined. There is based the reasonability in optimization of the current system of providing social services to families in Ukraine by targeting the state family policy on the development of social services market, in particular the introduction of the system of the state order for social services and social contracting of both state and private providers of such services. Principal directions of its optimization are developed.

Key words: social services, family, social services, licensing.

* * *

В статье проводится теоретическое исследование административно-правового обеспечения системы предоставления социальных услуг семьям в Украине. Осуществляется анализ действующих нормативно-правовых актов, направленных на урегулирование правоотношений, возникающих в сфере предоставления социальных услуг семьям в Украине. Выделены основные проблемы, которые возникают при правовом регулировании указанной системы в Украине. Обосновывается целесообразность оптимизации действующей системы предоставления социальных услуг семьям в Украине, путем ориентации государственной семейной политики на развитие рынка социальных услуг, в частности, введение системы государственного заказа на социальные услуги и социальное контрактное регулирование как государственных, так и негосударственных поставщиков таких услуг. Разработаны основные направления ее оптимизации.

Ключевые слова: социальные услуги, семья, социальное обслуживание, лицензирование.

Постановка проблемы. В условиях нестабильности современной экономики актуальной является реформация действующей системы социальной защиты украинских семей, доминирующими формами которой сегодня являются социальные выплаты и льготы. По мнению большинства украинских ученых (Н. Болотиной, В. Бидак, Н. Борецкой, А. Брюхиной, М. Гальчуна, Т. Герасимовой, О. Давидович, О. Ермоловской, Л. Ильчук, Л. Кулачок, Л. Крамаренко, А. Крупник, И. Лавриненко, Э. Либановой, Р. Левина, В. Макаренко, Н. Тимчишиной, П. Шевчука, О. Яременко и др.), они не влияют существенно на совокупный доход украинских домохозяйств, однако суммы их достаточно являются затратными для государственного бюджета страны. К тому же, действующую систему характеризуют как достаточно сложную и «не прозрачную» [1]. По разным экспертным оценкам, стоимость обеспечения всех выплат и льгот, декларируемых государством, достигает 19-29 млрд. грн. Право на государственные выплаты и льготы имеют около 43% населения Украины. Из них реально финансируется только часть [2]. Следует также отметить, что украинской системе социальной защиты украинских семей свойственно сосуществование «советского» (социальное обеспечение, льготы, социальные и компенсационные выплаты) и европейского подхода (социальные услуги, социальная работа, жилищные субсидии). Введение последнего в правоприменительную практику началось с 2003 года в связи с принятием Закона Украины «О социальных услугах» [3]. В частности, была введена новая форма социальной защиты украинских семей – социальные услуги. Однако, несмотря на созданные законодателем условия для развития системы, доказанную отечественным и международным опытом экономичность администрирования и действенный социальный эффект, созданная система все еще не в полной мере охватывает наиболее социально незащищенные категории семей.

и др., проблеме усовершенствования нормативно-правового урегулирования системы предоставления социальных услуг украинским семьям не уделяется должное внимание.

Состояние исследования. Имеет место значительный объем и терминологическая несогласованность действующего социального законодательства; отсутствует концепция стандартизации предоставления социальных услуг; не определен перечень минимального объема (нормативы) социальных услуг; отсутствуют нормативы регулирования тарифов на оплату услуг социальной сферы; практически не применяется технология заказа на социальное обслуживание.

Цель и задачи статьи. В связи с этим, считаем, что необходимо проанализировать действующую систему предоставления социальных услуг семьям в Украине с целью выявления проблем ее административно-правового урегулирования и разработки на этой основе основных направлений ее оптимизации.

Изложение основного материала. Действующая в Украине система предоставления социальных услуг семьям характеризуется неадекватностью терминологического аппарата, размытостью функций, целей и направлений

Актуальность темы исследования. Несмотря на то, что изучению организационно-управленческих и финансовых аспектов организации системы социальной защиты населения посвящено немало научных

трудов: Г.О. Брюхиной, Н.А. Ветровой, И.З. Гейдеко, В.И. Жуковой, В.К. Левашовой, Б.А. Кримера, К.Р. Романюк, А.И. Соловьева, Т.В. Тарасова, В.Б. Тропина, А.В. Толстоухова, В.П. Шанцева, О.А. Чунаева, В.Г. Ярмолчук



работы соответствующих органов и служб, а социальные вопросы регулируются более 170 Законами Украины, 400 Постановлениями Кабинета Министров Украины, 1100 ведомственными и межведомственными приказами [4, с. 27]. Однако ни в одном из них не содержится четкий минимальный перечень социальных услуг, гарантируемых государством в любой экономической ситуации и независимо от территории проживания семей. В частности, Закон Украины «О социальных услугах» [3] определяет социальное обслуживание как систему социальных мероприятий, которая предусматривает содействие, поддержку и услуги со стороны социальных служб (не только учреждений социального обслуживания) отдельным лицам или группам населения для преодоления жизненных трудностей, поддержку их социального статуса и полноценной жизнедеятельности. Социальное обслуживание осуществляется путем предоставления социальных услуг разного направления в стационарных интернатных учреждениях; в реабилитационных учреждениях; в учреждениях дневного пребывания, временного или постоянного пребывания; в территориальных центрах социального обслуживания; в других учреждениях социальной поддержки. Статья 8 Закона Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях» [5] определяет, что государственные нормативы в сфере социального обслуживания устанавливаются для определения размеров государственных гарантий социальной поддержки инвалидов, пожилых людей, детей, которые остались без родительской опеки и других лиц, которые нуждаются в социальной поддержке. Определяется: а) перечень услуг, которые предоставляются учреждениями социального обслуживания и финансируются за счет государственного и местного бюджетов и социальных фондов; б) нормы социального обслуживания пенсионеров, инвалидов и детей, которые находятся на содержании государства; в) нормы питания и обеспечения непродовольственными товарами в государственных и коммунальных учреждениях социального обслуживания. Государственный классификатор социальных

стандартов и нормативов предлагает только общее описание критериев и видов нормативов, по которым следует оценивать предоставление бесплатных услуг. В приложении к Государственному классификатору приведен перечень центральных и местных органов исполнительной власти, ответственных за разработку и выполнение государственных социальных стандартов и нормативов, осуществление мониторинга в сфере их применения и финансового обеспечения. Однако, Государственный классификатор социальных стандартов и нормативов утвержден не межведомственным приказом дотичных структур, а внутриведомственным приказом Министерства социальной политики Украины [6], то есть не понятно, какой юридической силой обладает Классификатор для структурных подразделений органов власти за границами вертикали Министерства социальной политики Украины. Кроме того, перечень ответственных органов, в частности, в сфере социального обслуживания граждан и предоставления социальных услуг, не пересматривался с 2002 года, несмотря на ряд мероприятий по их реорганизации и внесения изменений в законодательство, которые вносились на протяжении 2002-2012 годов. Все эти изменения не вносились в Государственный классификатор социальных стандартов и нормативов, что существенно усложняет его применение в качестве нормативного документа. Единственный документ, где сделана попытка четко определить количественные и качественные критерии социального обслуживания, – Отраслевой стандарт предоставления социальных услуг семьям с детьми, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах [7]. Однако он неоправданно ограничивает понятие социального сопровождения, закрепленное в Законе Украины «О социальной работе с семьями, детьми и молодежью» [8] (вид социальной работы, направленной на осуществление социальной опеки, патронажа социально незащищенных слоев населения с целью преодоления жизненных трудностей, сохранения и повышения их социального статуса) и формулирует его как «определение главной проблемы, которая провоцирует неблагополучие, решение кото-

рой позволит ... нормализовать положение». Кроме того, этот документ касается только лишь деятельности центров социальных служб для семьи, детей и молодежи (и их клиентов в возрасте до 35 лет), статус и подведомственность которых сегодня являются неопределенными вследствие ликвидации Государственной социальной службы для семьи, детей и молодежи. К тому же, как нами ранее было обозначено, действующее законодательство содержит неадекватные определения базовых для социальной сферы понятий «норма», «норматив», «стандарт». Это усложняет не только определение перечня минимального объема услуг, которые финансируются государством, а и разработку четких критериев оценки качества социальной работы.

Государственный социальный стандарт в Украине формируется исходя из минимально возможного, а не необходимого потребления. Вместо этого, должны быть установлены гарантированные гражданам нормативы обеспечения услугами сферы социальной защиты [9]. Социальные стандарты, исходя из действующего законодательства, имеют денежное или натуральное выражение, на их основе определяется минимальная зарплата, доходы граждан, социальная помощь и т.д. Сегодня стандарты отождествляются с социальными нормами и нормативами, а это не верно.

Виды социальных услуг, их перечень, содержание и объем в каждом конкретном случае определяется работником социальной службы. То есть действующее законодательство Украины не регламентирует минимальный перечень социальных услуг, которые обеспечивали бы базовые потребности семей, оказавшихся в сложных жизненных обстоятельствах, и гарантировались государством вне зависимости от экономического состояния и территории проживания семей. Отсутствие такого перечня делает практически невозможным обеспечение услугами тех, кто в них нуждается.

Существенным недостатком действующей системы предоставления социальных услуг семьям является отсутствие нормативов регулирования тарифов на оплату таких услуг, вследствие чего: заказчики услуг социаль-



ной сферы (органы местного самоуправления) не имеют представления ни о стоимости конкретных услуг, ни об эффективности использования денежных средств потраченных на их оплату; отсутствуют утвержденные стандарты качества услуг; система лицензирования таких услуг; отсутствуют механизмы повышения финансовой автономности органов местной власти; формула, по которой рассчитывается цена за социальные услуги, предоставляемые негосударственными структурами, отличается от той, которая используется для расчета стоимости услуг государственных стационарных или коммунальных учреждений.

Практически не применяется технология заказа на социальное обслуживание. Существует ряд существенных проблем, которые препятствуют применению технологии заказа на социальное обслуживание в Украине, в частности: отсутствие у заказчиков опыта формирования технических заданий на предоставление социальных услуг при отсутствии стандартов и протоколов предоставления таких услуг; отсутствие механизмов обеспечения реальной адресности предоставления; неверный выбор услуг; низкая управленческая и контрактная культура поставщиков услуг; прямое или скрытое противодействие со стороны действующих поставщиков услуг, заинтересованных в сохранении непрозрачных механизмов финансирования; недостаточно выраженная субъектность заказчиков услуг социальной сферы из-за незавершенности формирования современной структуры самоорганизации местных территориальных общин; невозможность для получателей социальных услуг самостоятельно выбирать поставщиков и влиять на улучшение качества услуги; отсутствие реестра потребителей социальных услуг [4, с. 33].

Выводы. Вышеизложенное подтверждает нашу гипотезу о целесообразности оптимизации действующей системы предоставления социальных услуг семьям в Украине. Считаем, что такая оптимизация должна сопровождаться мероприятиями государственной политики, направленными на развитие рынка социальных услуг, в частности, введение системы государ-

ственного заказа на социальные услуги и социальное контрактное обеспечение как государственных, так и негосударственных поставщиков таких услуг. Следует обеспечить постепенный переход от содержания учреждений социальной защиты и обслуживания к финансированию затрат на непосредственное предоставление социальных услуг семьям, для чего необходимо определить: социально и экономически обоснованный перечень (минимальный стандарт) социальных услуг, которые будут гарантироваться государством на бесплатной основе нуждающимся в них семьям; условия (дифференцированный перечень сложных жизненных обстоятельств) предоставления бесплатных социальных услуг; методику расчета стоимости конкретной услуги на одного потребителя, в зависимости от того, кому предоставляется услуга, в какой форме она предоставляется и с учетом региональной особенности; механизм предоставления платных социальных услуг семьям, которые в них нуждаются; механизм социального заказа и предоставления социальных услуг негосударственными учреждениями; форму и характер санкций за нарушение требований, касающихся содержания и качества предоставленных услуг.

Для повышения адресности предоставления социальных услуг нуждающимся категориям семей следует перейти к определению объемов финансирования социальных услуг, исходя из реального количества потребителей, нуждающихся в помощи. Необходимо ввести систему оценки потребностей местных общин на основе создания базы данных наиболее нуждающихся семей для приведения средств, заложенных в расчеты межбюджетных трансфертов, выравнивания в соответствии с потребностями местных бюджетов.

С целью увеличения прав местных общин на автономный выбор поставщиков социальных услуг осуществить переход от централизованного распределения расходов местных бюджетов на выполнение собственных полномочий в виде четко установленных нормативов расходов на местном уровне к установлению минимальных стандартов предоставления услуг, выполнение

которых должно обеспечиваться собственными средствами местных бюджетов или с помощью межбюджетных трансфертов.

Следует также внести изменения в налоговое законодательство с целью выравнивания налогообложения поставщиков социальных услуг разных организационно-правовых форм для обеспечения равноправной ценовой конкуренции между муниципальными и государственными учреждениями социального обслуживания и некоммерческими общественными организациями, в частности, освободив от налогообложения поставщиков социальных услуг.

Для усовершенствования системы финансирования социальных услуг необходимо разработать и ввести механизм социального заказа, содействуя таким образом, демонополизации рынка социальных услуг, в частности: разграничить затраты на выполнение делегированных государством и собственных полномочий органов местного самоуправления; конкретизировать полномочия местных бюджетов части реализации мероприятий по отраслям бюджетной сферы и ввести четкие критерии для определения объектов финансирования (видов социальных услуг и субъектов их предоставления) в соответствии с местными потребностями; усовершенствовать механизм перераспределения расходов между государственным и местными бюджетами, между расходами, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов; пересмотреть формулу распределения межбюджетных трансфертов с целью повышения финансовой возможности регионов в части непосредственного повышения финансовой возможности регионов и финансирования из местных бюджетов социальных программ; усовершенствовать методики расчета доходов и расходов местных бюджетов, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов и коэффициента выравнивания для расчета объема средств, передаваемых из местных бюджетов в государственный; дополнить Закон Украины «О социальных услугах» разделом «Социальный заказ социальных услуг» и привести в соответствие к внесенным изменениям



подзаконные акты, которые регулируют деятельность местных бюджетных учреждений по предоставлению социальных услуг; усилить финансовую базу органов местного самоуправления, в том числе путем реформирования местных налогов и сборов; усилить финансовые возможности местных бюджетов и снизить роль целевых субвенций из государственного бюджета на реализацию социальных программ; создать механизм привлечения (на конкурсной основе, путем подписания контракта) к предоставлению социальных услуг широкого круга заинтересованных учреждений, в том числе частных; разработать и ввести четкую методику формирования заказа на социальную услугу на основе договора, который должен включать в себя задачи на социальное обслуживание для поставщиков со стороны заказчика, конкретные параметры услуги, исходя из государственных социальных стандартов, получателей услуг и механизм целевого характера предоставления услуги, согласованную максимальную стоимость услуги, ожидаемые результаты, ответственность поставщика услуг; разработать и ввести методику мониторинга выполнения заказа на услуги социальной сферы; усилить требования к адресности предоставляемых социальных услуг.

Необходимо также расширить перечень социальных услуг и возможности их предоставления семьям. Для этого необходимо определить себестоимость социальных услуг, разработать механизм предоставления платных социальных услуг отдельным категориям семей, которые не имеют права на получение бесплатных социальных услуг [10], развивать сеть территориальных центров предоставления социальных услуг на местном уровне.

Необходимой является разработка единой для всех ведомств схемы оценивания потребностей семей в социальных услугах.

Следует также создать при Кабинете Министров Украины единый межведомственный орган для координации создания и усовершенствования социальных стандартов и определения условий лицензирования предоставления социальных услуг.

Вышеизложенные направления,

при условии их комплексного применения, смогут оптимизировать систему предоставления социальных услуг семьям в Украине.

Список использованной литературы:

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний документ]. – Режим доступу: www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

2. Брюхіна Г.О. Державна політика з надання пільг соціально уразливим верствам населення [Електронний документ] – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/BRYUXINA.htm>.

3. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 № 966-IV. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

4. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні. Аналітична доповідь. К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – 54 с.

5. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.

6. Про затвердження Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів: Наказ Міністерства праці і соціальної політики України від 17 червня 2002 р. N 293. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://legalexpert.in.ua/standarty-i-normativi/ministerstva-i-vedomstva/klasyfikatory/raznoe/7740-dk-293-02-erzhavnij-klasifikator-socalnix-standartv--normativv-dkssn.html>.

7. Про затвердження 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. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua/uploads/files/ms10111101.pdf>.

8. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від

21.06.2001 № 2558-III. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>.

9. Стандарти соціальних послуг. Збірка проектів документів. Книга 2 / Ред. Л.Л. Сідельнік. – К.: ТОВ «ЛДЛ» – УФСІ.; Багмет М.О., Міхель Д.О. Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя [Електронний документ] // Гілея: збірник наукових праць. – К., 2011. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/http://niss.gov.ua/P5_doc.pdf

10. Кривобок Ю.В. Основні підходи до визначення вартості безоплатних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах [Електронний документ]. – К.: Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України, 2010. – Режим доступу: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=109:2010-06-24-05-35-19&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31.