

Social rehabilitation of persons with disabilities is carried out: inclusive-resource centers, educational-rehabilitation centers, centers of complex rehabilitation, etc. The legal and regulatory framework for social rehabilitation is laid down in the Law of Ukraine "On the Rehabilitation of Persons with Disabilities in Ukraine", the Regulations on the Inclusion and Resource Center, the Regulations on the Training and Rehabilitation Center, the Regulations on the Center for integrated rehabilitation for people with disabilities and others. Each institution applies appropriate forms and methods of social rehabilitation depending on the institution's profile and the age of the person with disabilities.

Key words: social rehabilitation, person with disabilities, rehab, social adaptation, inclusive-resource center, educational-rehabilitation center, center of complex rehabilitation.

Отримано 2.04.2019

УДК 51.84: 364.442

К. В. Дубич

kdubych@ukr.net

ORCID ID 0000-0002-7403-9771

К. В. Данилюк

konofr@ukr.net

ORCID ID 0000-0002-1004-6411

СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Дубич К. В., Данилюк К. В. Сучасний стан реформування системи соціальних послуг в Україні. У статті проаналізовано хід реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні. Аналізом виявлено, що впроваджені в Україні сучасні реформи системи надання соціальних послуг населенню, які характеризуються непослідовністю та безсистемністю, не дають змогу задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Нагальною постає потреба в оптимізації обсягів соціальних

видатків з бюджету, здійснення їх перерозподілу на користь підтримки найбільш вразливих верств населення, забезпечення адресності в наданні соціальних послуг. Результатом реформ у соціальній сфері має стати надання соціальних послуг особам, що дійсно їх потребують. 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) недостатня розробленість механізмів впровадження норм закону «Про соціальні послуги».

Ключові слова: соціальні послуги, механізми, система соціального захисту, нормативно-правова неврегульованість, неефективність, реформування, монополізація, проблеми.

Дубич К. В., Данилюк К. В. Современное состояние реформирования системы социальных услуг в Украине. В статье проанализировано ход реформирования системы предоставления социальных услуг населению Украины. Анализом установлено, что совершаемые в Украине современные реформы системы предоставления социальных услуг населению, характеризуются непоследовательностью и бессистемностью, не могут удовлетворить потребности лиц, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах, и им необходима посторонняя помощь и социальные услуги, в необходимых количествах и соответствующего качества. Остро стоит необходимость в оптимизации объемов социальных налогов с государственного бюджета, их перераспределение на поддержку самых социально незащищенных категорий населения, обеспечение адресности в предоставлении социальных услуг. Результатом реформ в социальной сфере должно стать предоставление социальных услуг лицам, которым они крайне необходимы. Исследованием выявлено, что ход реформ системы предоставления социальных услуг населению Украины замедлилось целым рядом причин, которые можно сгруппировать в четыре блока: 1) законодательная и нормативно-правовая неурегулированность; 2) неэффективность и нерациональность у подходах к финансированию и управлению; 3) монополізація державою ринку соціальних послуг; 4) недостатня розробленість механізмів впровадження норм закону «Про соціальні послуги».

рынка социальных услуг; 4) недостаточно разработаны механизмы внедрения норм закона «О социальных услугах».

Ключевые слова: социальные услуги, механизмы, система социальной защиты, нормативно-правовая неурегулированность, неэффективность, реформирование, монополизация, проблемы.

Постановка проблеми. Сучасні соціальні гарантії українському суспільству закріплені ст. 1 Конституції України, де визначено, що Україна є соціальною державою і передбачає взяття на себе виконання зобов'язань, щодо побудови соціально орієнтованої держави. В умовах сьогодення це втілюється через державну соціальну політику, яка спрямовується на підвищення рівня добробуту населення, приділення особливої уваги його вразливим верствам населення, зокрема шляхом реформування системи надання соціальних послуг. Так, у програмах соціально-економічних реформ на 2016 – 2020 роки [4, с. 3, 34-36] передбачено вжиття заходів щодо розширення доступу осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги та соціальних послуг, підвищення ефективності та якості їх надання.

Аналіз статистичних даних та матеріалів Рахункової палати свідчить про те, що вітчизняна система надання соціальних послуг на сучасному етапі розвитку українського суспільства не забезпечує адресної допомоги та якості соціальних послуг тим, хто їх вкрай потребує. Посилаючись на дослідження вчених, він акцентує, що в даній сфері склалася негативна тенденція: 10 % найбідніших громадян України отримують 2 % обсягу соціальних пільг, а 10 % найзаможніших громадян отримують 22 % соціальних пільг. Зазначені статистичні показники свідчать про те, що ефективність системи соціального захисту населенню в Україні, незважаючи на здійснювані в ній реформи, залишається досить низькою: особи, які дійсно потребують соціальної підтримки її не отримують, а виділені з бюджету соціальні видатки розпорощуються. Такий стан справ є неприпустимим, особливо в умовах фінансово-економічної кризи, військового конфлікту та інших деструктивних процесів, які на даний час мають місце в українському суспільстві.

Викладене вище обґрунтовує вибір авторами 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 останніх досліджень і публікацій. Розумінню основних аспектів системи соціальних послуг сприяли наукові праці, публікації таких дослідників, як К. С. Батигін, Я. С. Бєлевцова, 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. Семигіна, В. А. Скуратівський, Б. І. Сташків, І. М. Сирота, В. П. Трощинський, Р. Тофтїсова-Матерон, Н. П. Ярош, І. С. Ярошенко та ін.

В пошукових системах бібліотек, мережі Інтернет, у періодичних наукових 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 та згрупувати основні проблеми, які виникають в ході реформування вказаної системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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 категорії населення.

В 2007 р. Кабінетом Міністрів України (далі – Кабмін України) було схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг [4] і План дій щодо її реалізації. Дані підзаконні правові акти розглядалися, як логічне продовження започаткованої з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» [5] реформи

системи надання соціальних послуг. Аналізуючи тексти Концепції [4] та інших нормативно-правових актів, можна тільки захоплюватися системою соціальних послуг і позаздрити громадянам в Україні, що їх потребують: мета, завдання, принципи, стратегічні напрями реформи видаються набагато сучаснішими, прогресивнішими у порівнянні попередньою практикою функціонування системи соціальних послуг зокрема та соціального захисту взагалі.

Втім, у 2012 р. Кабмін України визнав, що Концепція [4] 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 стандартизації соціальних послуг. Результатом розгляду на засіданні Кабміну України Концепції [4] стало визнання її такою, що втратила чинність і схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [6], у 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 реформування та змін у системі надання соціальних послуг. На окрему увагу заслуговують розміщені на сайті Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах [2]. 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. Наказом Мінсоцполітики від 03.09.2012 № 537 також затверджено Перелік соціальних послуг, що надаються особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. В стадії розроблення перебуває і стандартизація соціальних послуг, зокрема: паліативним та хоспісним категоріям населення, бездомним особам, стаціонарного догляду громадян похилого віку й інвалідів, соціальної реінтеграції бездомних осіб, соціального супроводу та ін. Затверджено також Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Втім здійснювані в соціальній сфері України перетворення тільки частково наблизили систему соціальних послуг до характеристик та ознак відповідних систем, існуючих в економічно розвинутих країнах Європейського Союзу та США. За багатьма параметрами вітчизняна модель соціальних послуг не відповідає відповідним 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» [5] був прийнятий ще в 2003 р., труднощі у впровадженні на практиці положень його статей існують донині.



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

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 [3, 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 – розпорошенням виділених на сферу соціального захисту бюджетних коштів. Це зумовлено, передусім, діючою в Україні системою пільг і соціальних виплат успадкованою від радянської системи соціального забезпечення, яка підміняла собою належний рівень зарплати та матеріального забезпечення. Результати досліджень експертів свідчать, що в Україні: законодавством передбачено приблизно 600 видів пільг; нараховується приблизно 120 категорій пільговиків (45 категорій – за соціальною ознакою, а 57 – за професійною), які складають майже 18 млн. осіб або близько 40 % чисельності населення України; загальна вартість річного обсягу передбачених пільг – понад 29 млрд. грн., але соціальні видатки в розрахунку на одну особу складають в межах 1677 дол. США на рік, що є одним з найнижчих показників у світі. По суті «гіпертрофована», розгалужена і непрозора система пільг та соціальних виплат підмінює систему надання соціальних послуг.

Серйозною вадою системи соціальних послуг є ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України, якою визначено *бюджетні видатки на надання соціальних послуг 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 апріорі у вказаних вище бюджетних установах, оскільки недержані постачальники соціальних послуг не можуть фінансуватися за надання соціальних послуг з держбюджету. Обсяги ж видатків на соціальні послуги з місцевих бюджетів є досить незначними. Левова частка бюджетного фінансування надання соціальних послуг спрямовується в установи стаціонарного типу. Це призводить до штучного утримання в них клієнтів і «залучення» нових, оскільки їх фінансування здійснюється в розрахунку на одну особу, яка перебуває на утриманні в ньому, а не надання соціальних послуг конкретній особі, сім'ї, що їх потребують. Вадою, яку віднесено в даний блок, є і надмірно централізований, «ручний»

стиль державного управління системою надання соціальних послуг, в якій за повідомленнями ЗМІ існують численні зловживання, корупційні прояви.

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; МОНмолодьспорту, Мінохорони здоров'я). Вказана система базується на громіздкій, забюрократизованій мережі державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб. У 2017 р. діяло понад 3 тис. закладів та установ, що надали соціальні послуги (понад 100 видів) більше 3 млн. отримувачів (у близько 30 категоріях). Втім можливості закладів даної мережі, кількість яких має тенденцію до зменшення, є обмеженими, що призводить до її неспроможності повністю і якісно задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги: понад 1 млн. осіб залишаються неохопленими соціальними послугами [6].

Недостатність механізмів впровадження норм закону – четвертий блок вад системи соціальних послуг – не дає сповна змогу реалізовувати заходи щодо надання соціальних послуг. Одним із таких механізмів є ліцензування: Мінсоцполітики надає провайдерам соціальних послуг, які дотримуються встановлених державою мінімальних вимог, право здійснювати на ринку соціальних послуг відповідні види діяльності. Втім, законодавством не визначено яка діяльність у сфері соціальних послуг, їх види підлягають ліцензуванню. Відсутність механізму ліцензування перешкоджає неурядовим організаціям, що надають соціальні послуги, фінансуватися з державних фондів, а тому їхня діяльність в цій площині є проблематичною.

Немає наразі й 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; розпорошеність бюджетних соціальних видатків. Всі ці показники призводять до поглиблення соціальних перекосів – несправедливої різниці в доходах громадян, надмірної майнової нерівності, тощо. Характерними рисами вітчизняної системи надання соціальних послуг і допомоги є її застарілість, заплутаність і викривленість, що в свою чергу, часто призводить до бюрократичного свавілля та корупційних проявів з боку чиновників. А відтак, вказана система невідкладно потребує спрощення та осучаснення. Очевидно, що вади в реформуванні системи соціальних послуг, намагання зберегти залишки минулої моделі, негативно відображаються на розвитку українського суспільства.

На підставі проведеного вище дослідження можна сформулювати такі **висновки**:

1. Аналізом виявлено, що впроваджувані в Україні сучасні реформи системи надання соціальних послуг населенню, які характеризуються непослідовністю та безсистемністю, не дають наразі змогу задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Нагальною постає потреба в оптимізації обсягів соціальних видатків з бюджету, здійснення їх перерозподілу на користь підтримки найбільш вразливих верств населення, забезпечення адресності в наданні соціальних послуг. Результатом реформ у соціальній сфері має стати надання соціальних послуг особам, що дійсно їх потребують, а не виділення коштів на пільги особам, які мають можливості збільшувати свою самодостатність самостійно.

2. 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*, яка унеможливує реалізацію положень Закону України «Про соціальні послуги» в повній мірі; 2) *неефективність і нераціональність у підходах до фінансування та управління* – діюча система пільг і соціальних виплат, успадкований радянський підхід до управління соціальними послугами призводять до низького рівня адресності їх отримання, розпорошеності та нецільового використання соціальних видатків; 3) *монополізація державою ринку соціальних послуг*, які надаються громіздкою мережею державних і комунальних закладів соціального захисту, соціальних

служб, тощо; 4) *недостатність механізмів впровадження норм закону «Про соціальні послуги»*, основними з яких є ліцензування та стандартизація.

До перспективних напрямів подальших досліджень слід віднести: ліцензування, стандартизація та інші механізми надання соціальних послуг; соціальне замовлення та укладання контрактів; фінансування соціальних послуг; організація надання соціальних послуг суб'єктами підприємництва і недержавних організацій.

Бібліографія

1. Горемикіна, Ю. В. (2009). Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг. *Демографія та соціальна економіка*, 1, 161-168.

2. Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах: (2012) [Наказ Міністерства соціальної політики України від 15 жовт. 2012 р. № 648]. Міністерство соціальної політики України : офіц. Інтернет-представництво. http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publis/article?art_id=145770&cat_id=102037.

3. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналітична доповідь. (2012). Київ: Нац. ін-т стратег. досліджень.

4. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг (2007) : [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*, 28, 69. Ст. 1122.

5. Про соціальні послуги: (2003) [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами у 2004-2012 рр.)]. *Офіц. вісн. України*, 29, 52. Ст. 1435.

6. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (2012) [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.]. *Офіц. вісн. України*, 61, 71, Ст. 2482.

7. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (2013): [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 бер. 2013 р. № 208-р.]. *Офіц. вісн. України*, 28, Ст. 962.

References

1. Goremikina Yu.V. (2009). *Demography and Social Economy*, “Problems of the development of non-governmental organizations in the field of providing social services”, 161-168. [in Ukrainian].
2. The Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine (2012), “Methodical recommendations for determining the needs of the population of the administrative-territorial unit in social services”, access mode: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publis/article_Art_id=145770&cat_id=102037. [in Ukrainian].
3. National Institute for Strategic Studies (2012), “Main directions of optimization of social protection system in Ukraine analytical report”, 54. [in Ukrainian].
4. Representation of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), “On Approval of the Concept for the Reform of the Social Services System”, 69. [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine no. 966 (2003), “On Social Services”, 52. [in Ukrainian].
6. Representation of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), “On Approval of the Strategy for Reforming the Social Services Provision System”, 71. [in Ukrainian].
7. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), “On approval of the plan of measures for 2013-2016 on implementation of the Strategy for reforming the social services provision system”, 208. [in Ukrainian].

Dubych K. V., Danylyuk K.V. The current state of reforming the social services system in Ukraine. The article analyzes the process of reforming the system of providing social services to the population in Ukraine. The analysis reveals that the current reforms in the system of providing social services to the population that are characterized by inconsistency and inadequacy in Ukraine, which are being implemented in Ukraine, do not allow to meet the needs of people who are in difficult living conditions and in need of outsourced assistance in social services of the necessary volumes and of the proper quality. The urgent need is to optimize the volume of social expenditures from the budget, implement their redistribution in favor of supporting the most vulnerable groups of the population, ensuring targeting in the provision of social services. The result of reforms in the social sphere should be to provide social services to people who really need them. The research revealed that the process of reforming the system of providing social services to the population in

Ukraine is slowing down with a number of disadvantages, which can be grouped into four blocks: 1) legislative and regulatory unregulated; 2) inefficiencies and inappropriateness in approaches to financing and management; 3) state monopolization of the market of social services; 4) insufficient development of mechanisms for implementing the rules of the law "On Social Services".

Key words: social services, mechanisms, social protection system, regulatory uncertainty, inefficiency, reform, monopolization, problems.

Отримано 20.03.2019

УДК 364.35(477.85)

Т. В. Медіна

medina.tetiana@gmail.com

ORCID ID 0000-0003-2323-7513

С. С. Яремчук

serg.doc.cv@gmail.com

ORCID ID 0000-0003-2216-8026

**ПОІНФОРМОВАНІСТЬ ТА ПОВЕДІНКОВІ НАСТАНОВИ
НАСЕЛЕННЯ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ
ЩОДО ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ
(НА МАТЕРІАЛАХ ЕМПІРИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ)**

Медіна Т. В., Яремчук С. С. Поінформованість та поведінкові настанови населення Чернівецької області щодо пенсійної реформи (на матеріалах емпіричного дослідження). Стаття містить аналіз соціологічного дослідження, здійсненого в 2018 р. у процесі реалізації проекту «Підтримка регіонального діалогу щодо пенсійної реформи в Чернівецькій області», який проводився Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (м.Київ) та «Європейською правдою» в рамках проекту «Просування реформ в регіони» за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження». Дослідження включало проведення 7 фокус-груп, зокрема у м.Чернівці та 6 районних центрах, в яких взяли участь 84 особи та 50 глибинних інтерв'ю. У ході дослідження було з'ясовано рівень поінформованості населення Чернівецької області про зміни в