

### Список використаних джерел

1. Бранский В. П. Глобализация и синергетический историзм / В. П. Бранский, С. Д. Пожарский. – СПб. : Политехника, 2004. – 400 с.
2. Ганяк В. Й. Соціалізм на українських землях у XVII ст. – між молотом та ковадлом / В. Й. Ганяк // Гуманізм. Людина. Пам'ять : тези доповідей людинознавчих філософських читань. – Дрогобич : Вид-во ДПІ, 2012. – С. 243-245.
3. Дворецька Г. В. Соціологія : навч. посіб. / Г. В. Дворецька. – К. : КНЕУ, 2002. – 472 с.
4. Дмитриев М. В. Между Римом и Царьградом. Генезис брестской церковной унии 1595–1596 гг. / М. В. Дмитриев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 320 с.
5. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм. – М. : Канон, 1995. – 352 с.
6. Кармазіна М. “Інститут” та “інституція”: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент : укр. наук. журн. – 2006. – № 4. – С. 10-19.
7. Конфліктологія / за ред. Л. М. Герасіної, М. І. Панової. – Х. : Право, 2002. – 256 с.
8. Павлідис П. Критическое рассмотрение религиозного идеала (на примере христианства) / П. Павлідис // Марксизм и современность. – 1999. – № 1-2. – С. 21-25.
9. Саган О. Н. Православ'я в його інституційному розвитку: історіософський аналіз : автореф. дис. ... д-ра філос. наук : 09.00.11 / Саган О. Н. – К., 2004. – 35 с.
10. Степаненко С. В. Інституціональний аналіз економічних систем (проблеми методології) : монографія / С. В. Степаненко. – К. : Вид-во КНЕУ, 2008. – 312 с.
11. Сторчак В. М. Религиозные институты и религиозные институции: к вопросу о разграничении понятий [Электронный ресурс] / В. М. Сторчак, О. И. Антонова // Религия как социальный институт : материалы междунар. научно-практ. конф. – Москва, 2011. – Режим доступа : <http://www.religiopolis.org/documents/3415-vm-storchak-oi-antonova-religioznye-instituty-i-religioznye-institutsii-k-voprosu-razgranichenii-ponjatij-moskva-uzkoe-sentjabr-2011.html>

**Клавдія Дубич,**

*кандидат педагогічних наук, доцент,*

*докторант кафедри соціальної*

*і гуманітарної політики НАДУ*

### **Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження**

У статті проаналізовано перебіг реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні, виявлено його особливості та наслідки проведення в умовах сьогодення; виокремлено основні проблеми, які виникають у процесі впровадження реформ указаної системи та окреслено ймовірні шляхи їх розв'язання.

*Ключові слова:* соціальні послуги, сучасний стан, реформування, проблеми.

In the article, the reforming progress in the social services provision in Ukraine have been analyzed; 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.

*Key words:* social services, the current state, reforming in Ukraine, problems.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* У ст. 1 Конституції України закріплено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною державою, що передбачає взяття нею на себе та виконання зобов'язань щодо побудови соціально орієнтованої держави. В умовах сьогодення це реалізується через державну політику, яка спрямовується на підвищення рівня добробуту населення, зосередження особливої уваги на його уразливих верствах, зокрема шляхом модернізації системи надання соціальних послуг. Так, у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки [2, 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.

Утім, на одному з урядових засідань Прем'єр-міністр України Микола Азаров звернув увагу на те, що вітчизняна система надання соціальних послуг нині не забезпечує адресної допомоги та якості соціальних послуг тим, хто їх украй потребує. Посилаючись на дослідження вчених, він акцентує увагу на тому, що в цій сфері виникла негативна тенденція: 10% найбідніших громадян України отримують 2% від обсягу соціальних пільг, а 10% найзаможніших громадян – 22% соціальних пільг (або в 10 разів більше!) [1]. Іншими словами, ефективність системи соціального захисту населенню в Україні, незважаючи на здійснені в ній реформи модернізації, залишається досить низькою: особи, які дійсно потребують соціальної підтримки, її не отримують, а виділені з бюджету соціальні видатки розпорошуються. Такий стан справ є неприпустимим, особливо в умовах фінансово-економічної кризи та інших деструктивних процесів, які нині відбуваються в українському суспільстві.

Цим обґрунтовано вибір теми статті та актуалізовано потребу в проведенні в її межах дослідження ключових проблем, які виникають у процесі впровадження реформ системи надання соціальних послуг населенню в Україні (далі – система соціальних послуг).

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.* Різні аспекти системи соціальних послуг досліджуються в працях таких науковців, як К.С.Батигін, Я.С.Белевцова, 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.Трошинський, Р.Тофтисова-Матерон, Н.П.Ярош, І.С.Ярошенко та ін.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.* В пошукових системах бібліотек, мережі Інтернет, у періодичних виданнях можна знайти цілу низку публікацій, у яких крізь призму різних галузей вітчизняної науки висвітлюються ті чи інші аспекти соціальних послуг. Утім, стан, наслідки і проблеми, пов'язані з процесом осучаснення системи соціальних послуг, який було започатковано в Україні в 2010 р. у контексті реформ модернізації, наразі перебувають “на периферії” наукових досліджень, а їх результати недостатньо висвітлюються в наукових фахових виданнях.

*Метою дослідження статті є визначення сучасного стану реформування системи надання соціальних послуг в Україні. Для досягнення мети було поставлено такі завдання:*

- проаналізувати перебіг реформ системи надання населенню соціальних послуг, упроваджуваних в Україні в умовах сьогодення, виявити їх наслідки;
- виокремити та згрупувати основні проблеми, які виникають у процесі реформування вказаної системи.

*Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням* отриманих наукових результатів. У Законі України “Про соціальні послуги” [6] 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 повною мірою охоплює соціально уразливі та незахищені верстви населення.

У 2007 р. Кабінетом Міністрів України (далі – Кабмін України) було схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг (далі – Концепція) [5] і План дій щодо її реалізації. Ці підзаконні правові акти розглядалися як логічне продовження започаткованої з прийняттям Закону України “Про соціальні послуги” [6] реформи сфери надання соціальних послуг. Аналіз текстів Концепції [5] та інших нормативно-правових актів показує, що мета, завдання, принципи, стратегічні напрями реформи видаються набагато сучаснішими, прогресивнішими порівняно з попередньою практикою функціонування соціальної сфери.

Утім, у 2012 р. Кабмін України визнав, що Концепція [5] реалізована не в повному обсязі через законодавчу неврегульованість питань, пов'язаних з формуванням соціального замовлення, визначенням потреб адміністративно-територіальної одиниці в 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 [5] стало визнання її такою, що втратила чинність, і схвалення Стратегії реформування системи

надання соціальних послуг [7], у якій по-новому задекларовано низку намірів щодо перетворень у даній системі.

На сайті Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) можна знайти 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 [3]. Вони розроблені 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 таких потреб, плануванні розвитку системи надання соціальних послуг. Наказом Мінсоцполітики від 3 вересня 2012 р. № 537 також затверджено Перелік соціальних послуг, що надаються особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. На стадії розроблення нині перебуває й стандартизація соціальних послуг, зокрема таких як надання притулку бездомним особам, стаціонарний догляд громадян похилого віку й інвалідів, соціальна реінтеграція бездомних осіб, соціальний супровід та ін. Затверджено також Критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Але здійснювані в соціальній сфері України перетворення тільки частково наблизили систему соціальних послуг до характеристик та ознак відповідних систем, що існують в економічно розвинутих країнах Заходу. За багатьма параметрами вітчизняна модель соціальних послуг не відповідає аналогічним європейським нормам і стандартам, що зумовлено недоліками у функціонуванні системи соціальних послуг, які можна виокремити в чотири основних блоки (див. рисунок).

*Перший блок недоліків – законодавча та нормативно-правова неврегульованість надання соціальних послуг.* Правовими актами, які врегульовують питання надання в Україні соціальних послуг, притаманні неадекватність термінологічного апарату, розмитість визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних інститутів. Незважаючи на те, що Закон України “Про соціальні послуги” [6] був прийнятий ще в 2003 р., труднощі з впровадження у практику положень його статей існують донині.

У 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 [4, с. 27]. Правові прогалини та неврегульованість перешкоджають ефективній організації та функціонуванню системи соціальних послуг, гальмують впроваджені в ній реформи, а також призводять до невідповідності національного законодавства міжнародним нормам і стандартам у сфері соціального захисту.



**Схема групування недоліків у функціонуванні чинної в Україні системи надання населенню соціальних послуг**

Другий блок недоліків – *неefективність і нераціональність* у підходах до фінансування та управління. Неefективність системи соціальних послуг, про яку вже згадувалося вище, визначається низьким рівнем адресності в наданні соціальної підтримки та допомоги, а нераціональність – розпорощенням виділених на сферу соціального захисту бюджетних коштів. Це зумовлено, передусім, діючою в Україні системою пільг і соціальних виплат успадкованою від радянської системи соціального забезпечення, що часто підміняла 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 становлять майже 18 млн осіб, або близько 40% від чисельності населення України; загальна вартість річного обсягу передбачених пільг – понад 29 млрд грн, але соціальні видатки в розрахунку на одну особу становлять близько 1677 дол. США на рік, що є одним з найнижчих показників у світі [8, с. 3]. По суті, “гіпертрофована”, розгалужена і непрозора система пільг та соціальних виплат підміняє систему надання соціальних послуг.

Серйозною вадою системи соціальних послуг є ст. 89 п. 4 (а) Бюджетного кодексу України, якою визначено, що *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 соціальні послуги, можуть їх отримати апріорі у вказаних вище бюджетних установах, оскільки недержавні постачальники соціальних послуг не можуть фінансуватися за надання соціальних послуг з держбюджету. Обсяги ж видатків на соціальні послуги з місце-

вих 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. У цей блок недоліків віднесено надмірно централізований, “ручний” стиль державного управління системою надання соціальних послуг, якій, за повідомленнями ЗМІ, властиві зловживання, корупційні прояви.

*Третій блок недоліків системи соціальних послуг – монополізація державою ринку соціальних послуг і розподілу замовлень.* Держава домінує в системі соціальних послуг, оскільки їх надання віднесено до компетенції трьох міністерств (Мінсоцполітики; МОНмолодьспорту, Мінохорони здоров’я). Вказана система базується на громіздкій, забюрократизованій мережі державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб. У 2011 р. діяло понад 3 тис. закладів та установ, що надали соціальні послуги (понад 100 видів) понад 3 млн отримувачів (у близько 30 категоріях). Утім, можливості закладів цієї 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 не охопленими соціальними послугами [7].

*Четвертий блок недоліків системи соціальних послуг – недостатність механізмів впровадження норм правових актів – не дає змоги повністю 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, отримувати фінансування з державних фондів, а тому їх діяльність в цій площині є незаконною.

Немає наразі й іншого механізму впровадження норм Закону [6] – 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, якій прита-

манні: вкрай низька адресність отримання соціальних пільг і допомоги; розпорошеність бюджетних соціальних видатків. Це призводить 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, у свою чергу, часто призводить до бюрократичного свавілля та корупційних проявів з боку чиновників. А отже, вказана система невідкладно потребує спрощення та осучаснення. Очевидно, що вади в реформуванні системи соціальних послуг, намагання зберегти рудименти радянської системи соціального забезпечення негативно позначаються на розвитку українського суспільства.

*На підставі проведеного дослідження можна сформулювати такі висновки:*

1. У процесі аналізу виявлено, що впроваджувані в Україні сучасні реформи системи надання соціальних послуг населенню, які характеризуються непослідовністю та безсистемністю, не дають наразі змоги задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Нагальною є потреба в оптимізації обсягів соціальних видатків з бюджету, їх перерозподіл на користь підтримки найбільш вразливих верств населення, забезпеченні 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 можливість підвищувати свою самодостатність самостійно.

2. У процесі дослідження виявлено, що реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні уповільнюється через цілу низку *недоліків, які можна згрупувати в чотири блоки: 1) законодавча і нормативно-правова неврегульованість, яка унеможливує реалізацію положень Закону України “Про соціальні послуги” повною мірою; 2) неефективність і нерациональність 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; 4) недостатність механізмів упровадження норм Закону України “Про соціальні послуги”, основними з яких є ліцензування та стандартизація.*

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

### Список використаних джерел

1. Вступне слово Прем'єр-міністра України Миколи Азарова на засіданні Уряду 12 вересня 2012 р. [Електронний ресурс] // Урядовий веб-портал. – 2012. – 12 верес. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245576563&cat\\_id=244823857](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245576563&cat_id=244823857)
2. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс] // Президент України : офіц. інтернет-представництво. – 2012. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). – 87 с.
3. Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах [Електронний ресурс] : Наказ М-ва соц. політики України від 15 жовт. 2012 р. № 648 // М-во соц. політики України : офіц. інтернет-представництво. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=145770&cat\\_id=102037](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=145770&cat_id=102037)
4. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналітична доповідь. – К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2012. – 54 с.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громад. експертизи, 2009. – 104 с.

**Василь Купрійчук,**

*кандидат наук з державного управління,*

*докторант кафедри соціальної*

*і гуманітарної політики НАДУ*

### Державне управління у галузі освіти Західноукраїнської Народної Республіки (листопад 1918 – 1919 рік)

У статті розглянуто державно-управлінські процеси в галузі освіти Західноукраїнської Народної Республіки. Аналізуються етапи становлення національного шкільництва, основні законодавчі акти УНРади, акцентується увага на необхідності творчого використання тодішнього досвіду в сьогоденній освітній практиці.

*Ключові слова:* державне управління, національна освіта, навчальні заклади, Західноукраїнська Народна Республіка, Державний Секретаріат освіти і віросповідань.