

ФОНД СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ
МІЖНАРОДНИЙ ФОНД «ВІДРОДЖЕННЯ»

**РЕФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ:
РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ**

КИЇВ – 2012

Реформа соціального захисту: результати громадського моніторингу

Авторський колектив: Стадник В. К., Єлькіна Г. С., Панцир С. І., Чернинська Т. О.

У книжці представлено основні результати моніторингу реформи соціального захисту в Україні у 2011–2012 рр., який проведено в рамках проекту «Національний моніторинг реформи соціального захисту та соціальних послуг». Також подано результати аналізу законодавчої та нормативно-правової бази реформи соціального захисту, статистичного аналізу соціальної допомоги, тестування соціальних служб щодо якості надання соціальних послуг тощо.

Для широкого кола читачів.



**ЦЕ ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО ЗА ФІНАНСОВОЇ
SPONSORED BY THE INTERNATIONAL
ТА ЕКСПЕРТНОЇ ПІДТРИМКИ
RENAISSANCE FOUNDATION
МІЖНАРОДНОГО ФОНДУ "ВІДРОДЖЕННЯ"**

Фонд суспільної безпеки (ФСБ) ©

Міжнародний фонд «Відродження»

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ:

ВРУ – Верховна Рада України

ЗУ – Закон України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЛПВ – Люди похилого віку

МОП – Міжнародна організація праці

НУО – Неурядові організації

ФПУ – Федерація професійний спілок України

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

ЦРТ – Цілі розвитку тисячоліття

ЦСП – Центр соціального партнерства

ЦСССДМ – Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
ВСТУП	7
РОЗДІЛ I	
МОНІТОРИНГ ЗАКОНОДАВЧОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ	10
1.1. Результати моніторингу законодавчої нормативно-правової бази соціального захисту за період 01.01.2011–01.09. 2012 рр.	10
1.2. Політика соціального захисту у програмних документах Президента України та Уряду	13
1.3. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України (2012)	23
2. Соціальна допомога	29
2.1. Допомога малозабезпеченим	29
2.2. Допомога сім'ям з дітьми	30
2.3. Непрямі методи оцінки доходів	31
3. Соціальні послуги	34
3.1. Нормативно-правова база системи соціальних послуг у 2011 р.	34
3.2. Реформування системи соціальних послуг у 2012 р.	38
3.2.1. Концепція реформування соціальних послуг 2007 р.	38
3.2.2. Законодавчі зміни щодо системи соціальних послуг 2012 р.	44
3.2.3. Стратегія реформування системи надання соціальних послуг 2012 р.	48
РОЗДІЛ II	
ДОСЛІДЖЕННЯ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИХОДУ ІЗ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ»	57
2.1. Методологія дослідження	57
2.2. Загальна процедура дослідження	58

РОЗДІЛ III

РЕЗУЛЬТАТИ ТЕСТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ

ТА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У 10-ТИ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ 63

3.1. Ключові проблеми у доступі та отриманні соціальних послуг 64

3.2. Результати тестування порядку
призначення державної соціальної допомоги..... 66

3.3. Оцінка умов прийому громадян у
приміщенні органів праці та соціального захисту 68

3.4. Оцінка проблем прийому документів та призначення допомоги 68

3.5. Результати тестування послуг територіальних
центрів соціального обслуговування пенсіонерів
та самотніх непрацездатних громадян..... 70

3.6. Оцінка організаційного забезпечення, інституційної
спроможності та доступності послуг територіальних
центрів соціального обслуговування..... 73

3.7. Оцінка організаційного забезпечення, інституційної
спроможності та доступності послуг ЦСССМД 79

3.8. Статистичний аналіз динаміки попиту
на соціальну допомогу та соціальні послуги 84

РОЗДІЛ IV

РЕЗУЛЬТАТИ ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

АДРЕСНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ТА ПОСЛУГ:

МАТЕРІАЛИ КРУГЛОГО СТОЛУ..... 90

РОЗДІЛ V

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ 96

ВИСНОВКИ 114

ПЕРЕДМОВА

Пропонуємо Вашій увазі підсумкове видання проекту «Національний моніторинг реформи соціального захисту та соціальних послуг», який був здійснений за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці. Проект реалізував Фонд суспільної безпеки спільно з Центром соціального партнерства та лобювання й Школою соціальної роботи ім. В. Полтавця Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Проект передбачав здійснити моніторинг законодавчої та нормативно-правової бази реформи соціального захисту в частині регулювання соціальної допомоги і соціальних послуг, статистичний аналіз соціальної допомоги, а також тестування соціальних служб щодо якості надання соціальних послуг у вибраних 12 регіонах. Результати моніторингу законодавства та нормативно-правової бази за 01.01.2011–01.09.2012 представлено у Розділі 1 пропонованого видання. Результати соціологічного дослідження та статистичного аналізу соціальної допомоги – у Розділі 2.

Напрацьовані дослідження були обговорені на круглому столі «Проблеми забезпечення права на соціальний захист вразливих категорій населення», який відбувся 25 квітня 2012 р. у Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці за участі представників Міністерства соціальної політики України та провідних фахівців у сфері соціальної політики. Матеріали круглого столу представлено у Розділі 3, висновки та рекомендації – у Розділі 4.

Висловлюємо щирю вдячність за підтримку у реалізації проекту Міжнародному фонду «Відродження», Голові Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці В. Г. Хара, секретарю Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці В. В. Ващенко, магістрантам Школи соціальної роботи ім. В. Полтавця НаУКМА, керівникам та працівникам регіональних соціальних служб, які брали участь у дослідженні.

Директор ГО «Фонд суспільної безпеки»

Василь Стадник

ВСТУП

Сутність реформи соціального захисту: одвічне питання адресності

Питання адресності надання соціальної допомоги виникло ледь не від початку заснування соціальної роботи загалом, але й досі є актуальним у багатьох країнах. Питання адресності та соціального захисту нерозривно пов'язані між собою, адже будь-яка матеріальна підтримка з боку держави має ґрунтуватися на врахуванні індивідуальних, фізичних особливостей отримувача допомоги, його можливостей та потреб.

Надання адресної соціальної допомоги в Україні регулюється низкою законів, підзаконних актів та міжнародних стандартів. Зокрема адресність визначена одним із основних принципів та підходів до надання соціальної допомоги у ЗУ «Про соціальні послуги», на принципах адресності ґрунтуються основні засади соціального захисту людей з обмеженими можливостями у ЗУ «Про реабілітацію інвалідів».

Існує безліч термінів, які визначають поняття «адресність». На думку деяких авторів, «адресність означає спрямованість на когось або на щось – людей або соціальні одиниці». Також термін «адресність» передбачає врахування індивідуальних особливостей людини та її потреб.

Є три основні способи визначити адресність соціальної допомоги:

1. Перевірка засобів існування – один із способів визначення відповідності критеріям надання допомоги тим, хто по неї звертається. Допомога виплачується лише особам, чий рівень добробуту, сформований за всіма можливими доходами, є нижчим за визначену межу. Перевірки можуть проводитись формально (документально) або ж шляхом реального вибіркового огляду матеріальних та економічних засобів існування людей, які потребують допомоги, силами соціальних служб за місцем проживання. Однак цей спосіб вимагає значних адміністративних видатків.
2. Категоріальний спосіб адресування допомоги є досить дешевим та простим. Він ґрунтується на врахуванні потреб певних соціально-демографічних груп чи категорій населення, які найбільше потребують допомоги (люди похилого віку, багатодітні сім'ї, одинокі матері, пенсіонери тощо). У країнах з досить стратифікованим суспільством цей вид допомоги можуть проводити за географічним чи регіональним принципами.
3. Отримання допомоги на основі принципу самовизначення полягає в тому, що особа сама вирішує: скористатись їй допомогою чи ні. Тому й функціонують магазини з продажу товарів (продовольчих та широкого вжитку) чи надання певних послуг (перукарських, відпочинкових тощо) бідному населенню. Досить часто цей спосіб може

поєднуватись з перерахованими вище способами добору населення для надання йому адресної допомоги. І саме таке поєднання способів є найпоширенішим.

Попри визначене поняття цілеспрямованого підходу адресності, воно неодмінно перетинається з поняттям універсальності, – в державі соціальні та матеріальні блага мають однаково надавати усім нужденним. Такий підхід почали переглядати лише останнім часом, і він засвідчив свою неефективність та невідповідність потребам сучасного суспільства.

Отже, в останні роки уряд зробив спроби урегулювати питання надання адресної соціальної допомоги через впровадження низки реформ, визначених у програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Попри чіткі критерії визначення адресної соціальної допомоги, в ході запровадження реформи соціальної підтримки у 2010 р. намітилися негативні тенденції обмеження права на соціальну допомогу через неефективне застосування принципу адресності, а саме перевірку доходів та майна. У подальшому це призвело до помилкового вилучення справді нужденних людей з числа малозабезпечених, адже практика перевірки доходів та майна дуже часто ґрунтувалась на суб'єктивних критеріях оцінки матеріального становища осіб-отримувачів допомоги. Як свідчать дослідження, у деяких регіонах чи містах наявність дорогої побутової техніки стала перешкодою до отримання соціальної допомоги чи субсидій, незалежно від того, яким чином вона потрапила до отримувача допомоги.

Реформа соціальної підтримки, визначена у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», передбачає посилення адресності всіх видів соціальної підтримки (соціальна допомога, соціальні послуги), зокрема:

- уніфікацію підходів до надання всіх видів допомоги з урахуванням доходів та майна;
- запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на допомогу;
- урахування доходів при наданні всіх видів пільг.

Для цього передбачено: а) створити бази даних отримувачів допомоги на основі єдиного інформаційного середовища всіх органів, які оперують даними про доходи та майно; б) створити Державну агенцію соціальної інспекції при Мінсоцполітики для перевірки правильності надання допомоги та супроводження соціально вразливих сімей із залученням соціальних служб; в) здійснювати постійний моніторинг програм соціальної підтримки.

Активна фаза реформ передбачена на 2011–2012 рр. За цей час заплановано інтегрувати всі види соціальної підтримки (соціальна допомога та соціальні послуги) у рамках єдиного соціального агентства, запровадити принцип адресності до всіх видів соціальної допомоги.

Національний план дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ визначив для уряду та Мінсоцполітики переважно законотворчі заходи щодо уніфікації підходів до надання всіх видів допомоги (внесення змін до ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»), запровадження методів непрямой оцінки доходів громадян (акт КМУ), врахування рівня доходів при наданні всіх видів пільг (проект закону), використання електронної соціальної картки як інструмента забезпечення адресності допомоги та пільг (розробка проекту закону).

Практику перевірки доходів та майна претендентів на допомогу Мінпраці активізувало з серпня 2010 р. та першочергово її впроваджували при визначенні права на житлові субсидії, допомогу з малозабезпеченості та соціальні послуги у територіальних центрах соціального обслуговування. Оцінку здійснювали соціальні інспектори і працівники районних управлінь праці та соціального захисту. Зважаючи на численні скарги громадян щодо обмеження їх права на допомогу, які почали надходити на адресу Комітету з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України, 1 червня 2011 р. на його засіданні було розглянуто результати незалежного оцінювання щодо призначення соціальної допомоги і соціальних послуг, яке здійснював Центр соціального партнерства та лобювання НАУКМА. Дослідження показало, що у 8-ми (західних та північних регіонах) кількість отримувачів допомоги з малозабезпеченості та житлових субсидій скоротилось у середньому на 40 %, а в найбільш бідніших районах – удвічі. Серед причин такого скорочення було виявлено те, що соціальні інспектори та працівники соціального захисту довільно тлумачили право на отримання допомоги. Жодних нормативних документів, які б регулювали критерії права на допомогу на підставі перевірки доходів та майна, не застосовували. Соціальний інспектор відмовляв у наданні допомоги за фактом наявності у квартирі холодильника, телевізора, комп'ютера, зробленого ремонту тощо. Інспектор на власний розсуд визначав здійснювати перевірку чи ні.

Отже, адресна соціальна допомога, яка із впровадженням реформи соціального захисту має чітке, визначене поняття, ставить нові питання перед соціальними службами щодо критеріїв адресності та обмеження права на отримання соціальної допомоги і соціальних послуг. Запропоноване дослідження зосередилось на вивченні та аналізі згаданої проблематики в регіонах України впродовж 2011–2012 рр.

РОЗДІЛ I

МОНІТОРИНГ ЗАКОНОДАВЧОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1. Результати моніторингу законодавчої нормативно-правової бази соціального захисту за період 01.01.2011–01.09. 2012 рр.

Моніторинг передбачав виявити та проаналізувати найсуттєвіші законодавчі та нормативно-правові акти щодо формування стратегічного порядку денного політики соціального захисту, соціальної допомоги та соціальних послуг. До предмету моніторингу не включали питання пенсійної реформи, соціального страхування, оскільки вони вимагають окремої уваги та застосування специфічних методів аналізу та оцінки.

За період моніторингу було виявлено концептуальну неузгодженість у програмних документах Президента України щодо порядку денного реформування системи соціального захисту. Йдеться про Щорічні Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2011–2012 рр.». У 2011 р. порядок денний соціальної політики формувався відповідно до ліберальної моделі соціальної політики із пріоритетом економічного розвитку та необхідністю спрямувати державні соціальні видатки на підтримку найуразливіших категорій населення. У 2012 р. помітна орієнтація на соціально-демократичну модель соціальної політики із необхідністю узгодити інтереси економічного та соціального розвитку, здійснити масштабні інвестиції у соціальний розвиток. Однак у стратегії реформування соціального захисту проглядається стала тенденція до впровадження принципів адресності у наданні соціальної допомоги, підтримки найуразливіших категорій населення, необхідності мінімізувати негативний вплив соціальних видатків на макроекономічну стабільність, оптимізувати програми соціальної допомоги та соціальних послуг в бік скорочення соціальних видатків. Найбільш значущими положеннями програмних документів стали питання визначення проблеми відставання стандарту прожиткового мінімуму від показника межі малозабезпеченості та необхідності його визначення.

Одним із найважливіших програмних документів у сфері соціального захисту стала Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 р. Серед основних заходів Програми у сфері соціального захисту варто відзначити: 1) розроблення та впровадження системи моніторингу та оцінки програм соціальної допомоги (термін виконання: 2011–2012 рр.); 2) запровадження єдиного критерію оцінки

майнового стану сім'ї під час визначення її права на призначення соціальної допомоги (термін виконання: 2011–2015 рр.); 3) наближення рівня забезпечення прожиткового мінімуму під час призначення соціальної допомоги відповідно до ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» до прожиткового мінімуму (термін виконання: 2011–2015 рр.); 4) підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавчих актів з питань надання пільг незахищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (термін виконання: 2011–2015 рр.); 5) забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи соціального захисту та єдиної бази даних отримувачів соціальної допомоги, запровадження електронної соціальної картки (термін виконання: 2011–2015 рр.); 6) забезпечення прийому громадян, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, в органах праці та соціального захисту населення за принципом «єдиного вікна» (термін виконання: 2013 р.); 7) підвищення розміру державної допомоги сім'ям з дітьми; 8) удосконалення системи соціального обслуговування (термін виконання: 2011–2015 рр.); 9) забезпечення соціального захисту інвалідів (термін виконання: 2011–2015 рр.); 10) розв'язання проблем бездомних осіб та осіб, звільнених з місць позбавлення волі; 11) збільшення видатків державного бюджету на забезпечення житлом соціально незахищених верств населення та молоді (термін виконання: 2011–2015 рр.); 12) удосконалення механізму визначення прожиткового мінімуму на його підвищення (термін виконання: 2011–2012 рр.); 13) забезпечення поступового збільшення мінімального розміру допомоги по безробіттю до встановленого розміру прожиткового мінімуму (термін виконання: 2011–2015 рр.); 14) забезпечення досягнення рівня показника співвідношення чисельності осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціальних послуг, та чисельності осіб, охоплених наданням соціальних послуг, не менше як 80 % (термін виконання: 2011–2015 рр.). Соціальний ефект програми в частині відповідності заходів цілям зростання доходів спрогнозувати важко, оскільки більшість заходів мають адміністративний характер. Однак варто віддати належне намірам переглянути порядок розрахунку прожиткового мінімуму, забезпечити доступність соціальних послуг та процедури призначення соціальної допомоги.

Серед найбільш принципових новацій 2011 р. у сфері соціальної допомоги варто виокремити збільшення розмірів допомоги при народженні дитини до 30 розмірів прожиткового мінімуму на першу дитину, 60 – на другу та 120 – на третю. Таке вражаюче зростання допомоги майже на 30 % насправді не відзначається

посиленням соціального ефекту. Збільшення удвічі терміну виплати щомісячної допомоги при народженні дитини призвів до того, що щомісячна виплата у 2011 р. скоротилась на 23 % і відповідно забезпечує скорочення запланованих витрат із держбюджету за цим видом допомоги.

Однією із головних подій 2011 р. стало проведення урядом експерименту з упровадження методів непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги у 5-ти районах Кіровоградської, Волинської та Чернігівської областей. Уряд оцінив експеримент як вдалий, оскільки подання недостовірної інформації про доходи було виявлено у 55 % випадків, тоді як без застосування методів непрямой оцінки доходів цей показник становить 4 %. Рішення щодо запровадження непрямой оцінки доходів громадян в національному масштабі так і не було ухвалене з огляду на неоднозначну реакцію населення та ЗМІ. Однак непрямую оцінку доходів громадян уряд розглядає як принциповий чинник визначення права на соціальну допомогу. Виявлення недостовірної інформації є підставою обмежити право на соціальну допомогу. При цьому виникає питання якості інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, адже саме вони є основою для здійснення перевірки. Кількість запитань, без відповідей на які неможливо ухвалити рішення про запровадження непрямой оцінки доходів громадян, достатньо велика. Ризики суб'єктивності, помилок в діяльності органів соціального захисту, соціальних інспекторів – достатньо високі. Очевидно, що досить слабкою є теоретична основа для такого вибору методу визначення права на соціальну допомогу.

Варто також оцінити спробу уряду прийняти нормативно-правовий акт щодо експерименту з оцінки потреб та організації надання соціальних послуг через створення Центрів соціальних послуг. В процесі оцінки даної методики, можна зауважити її вичерпну методологічну особливість та здатність надавати правдиві показники про потребу та пропозицію у сфері соціальних послуг.

У 2012 р. набув чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг», який передбачає: 1) вирішення питань стандартів якості соціальних послуг, а також стандартизації безоплатних та платних соціальних послуг; 2) можливість надання соціальних послуг фізичними особами-підприємцями на основі цивільно-правових угод; 3) введення поняття соціального замовлення; 4) громадянам, які не здатні до самообслуговування, соціальні послуги в обсягах, визначених державними стандартами, можуть надаватися із встановленням диференційованої плати залежно від доходу таких осіб у порядку, визначеному КМУ. Остання новація є небезпечною і неправомірною насамперед тому, що порядок встановлення плати за послуги не обумовлений соціальними стандартами чи будь-якими іншими зрозумілими

критеріями. Державні та комунальні заклади у випадку надання соціальних послуг понад обсяги, визначені державними стандартами, надають їх за плату у порядку регулювання тарифів, що визначив КМУ. Отже, Кабмін знову отримує право довільно визначати критерії права на безоплатні соціальні послуги.

У серпні 2012 р. була прийнята Стратегія реформування надання соціальних послуг (далі – Стратегія 2012), яка замінює Концепцію реформування соціальних послуг 2007 р. Стратегія містить незначні новації й передусім орієнтована на скорочення бюджетних витрат на мережу стаціонарних закладів соціального обслуговування, перенесення видатків на отримувачів послуг та посилення урядового контролю за системою державних та недержавних соціальних послуг. Позитивні новели Стратегії 2012 щодо комплексного підходу у наданні соціальних послуг, запобігання складним життєвим обставинам та координації соціальних послуг з іншими заходами соціальної політики мають декларативний характер і головне – не піддаються контролю та вимірюванню. Однак варто також очікувати більшої адресності соціальної підтримки на основі концентрації даних про всі види соціальної підтримки особи, що може використовуватись і для неправомірного обмеження соціальних прав.

1.2. Політика соціального захисту у програмних документах Президента України та Уряду

Починаючи з 2011 р., питання поточного аналізу та визначення стратегічних та тактичних завдань державної політики в Україні, які повинні відобразитись при формуванні державного бюджету, законотворчій діяльності парламенту та уряду, розкриваються в Щорічних Посланнях Президента України до Верховної Ради України, які готує Національний інститут стратегічних досліджень. Відповідно аналіз цього документа повинен прояснити основні мотиви, пріоритети, цілі та завдання у різних сферах публічної політики, в тому числі і в політиці соціального захисту. Іншим програмним документом, який впливає на формування соціальної політики і потребує ґрунтового аналізу, є Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності до 2015 р.

Орієнтиром для формування гуманітарної політики в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2011 р. (далі – Послання 2011) з міжнародно-правових документів обрано Цілі розвитку тисячоліття ООН (далі – ЦРТ), зокрема такі напрями, як подолання бідності, дитячої та материнської смертності, доступу до освіти. У питаннях соціального захисту ключовим напрямом у посланні є подолання бідності. Отже, питання соціальних прав, визначених у міжнародних

зобов'язаннях України, наприклад, Європейській соціальній хартії (переглянутій), не є принциповими дороговказами для Президента. Проте невиконання Україною своїх зобов'язань у сфері соціальних прав визначена у Посланні як одна із проблем соціальної політики.

Проблема бідності в Україні у 2011 р. визначається у Посланні 2011 так: згідно з ЦРТ Україна зобов'язалася до 2015 р. зменшити частку бідного населення до 18,4 %, але у 2009 р. цей показник збільшився до 25 %, що значною мірою було зумовлене гострою фазою світової фінансово-економічної кризи. До того ж, було втрачено тенденцію до зниження абсолютної бідності, і 2010 р. не приніс змін на краще: реальні доходи українців знизились на 10 %, рівень бідності зріс на 0,4 % та досяг 26,4 % (12,5 млн осіб). Доходи, нижчі за прожитковий мінімум, отримують 23 % міських і 38 % сільських жителів.

Бідність в Україні набула застійного характеру. Вона перетворилася на один із головних чинників посилення соціальної напруги й нестабільності у суспільстві, зниження народжуваності, збільшення еміграції (у т. ч. нелегальної), погіршення стану здоров'я нації, зростання смертності, посилення процесів депопуляції.

Посилюється поляризація суспільства: співвідношення доходів найбагатших і найбідніших груп становить: 30÷1 (у країнах ЄС – 5,7÷1).

Найскладнішою є ситуація у сільській місцевості, де проживає 40 % населення, а найвищий рівень бідності притаманний домогосподарствам, у яких усі особи старші за 75 років.

Суттєвим викликом є бідність працюючого населення та зубожіння сімей через народження дитини, що не залежить від державних виплат (за монетарною ознакою бідними є 25 % сімей з дітьми порівняно з 20 % бездітних; за поєднанням кількох критеріїв 12,2 % та 9,0 % відповідно).

В Україні спостерігається стійка тенденція негативної оцінки як економічної ситуації, так і якості власного життя: дуже добрим і добрим статок своїх сімей вважають 12,8 % українців, середнім – 54,9 %, поганим і дуже поганим – 30,9 %.

Модель бідності в Україні є дуже специфічною. Вона супроводжує не лише традиційно вразливі категорії населення, але й економічно активних громадян: 79 % бідних становлять домогосподарства, в яких проживає хоча б одна працююча особа. Більшість представників низки професійних груп (лікарів, освітян, науковців, інженерів, державних службовців), які становили середній клас (за вітчизняними стандартами) і відігравали стабілізуючу роль у суспільстві, сьогодні опинилися серед бідних.

Невід'ємною складовою бідності є депривація (бідність за умовами життя): неналежні житлові умови, недоступність якісних медичних послуг та освіти, обмеженість дозвілля, культурного і духовного розвитку тощо. Подолання депривації – це підвищення тривалості життя, зменшення захворюваності, забезпечення належних умов праці, соціальна безпека та зниження рівня злочинності, подолання соціальної анемії та маргіналізації значних груп населення, дотримання прав людини. Депривацію відчуває більшість українського населення, але характерною вона є передусім для сільського населення. Кожне друге домогосподарство на селі потерпає через незабезпеченість населеного пункту послугами швидкої медичної допомоги та закладами побутового обслуговування. Кожне третє – через відсутність поблизу житла медичної установи та щоденного транспортного сполучення.

Отже, бідність – це не лише постійне джерело соціальної напруженості та виклик національній безпеці, а й вагомий чинник гальмування стійкого розвитку України та її успішної інтеграції до європейської та світової економічної спільноти. Саме тому в 2011 році уряд повинен сконцентрувати свої зусилля на досягненні конкретних цілей, пов'язаних насамперед із прийняттям нової програми запобігання та подолання бідності, про яку йтиметься у наступному параграфі.

Щодо системи соціального захисту визначені такі проблеми:

Найгострішою проблемою соціальної політики України є нераціональне використання коштів, що виділяють на соціальні потреби. Модернізація соціальної підтримки відбувається надто повільними темпами, збільшення обсягів державного фінансування не супроводжується адекватними змінами у системі управління, організації та механізмах надання соціальної допомоги і послуг. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, яке відбувалося у попередні роки, по суті, підмінило собою якісні зміни, що мали б відбутися насамперед в її організації, технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб, а врешті-решт мало б підвищити ефективність витрат.

Найменш ефективною з погляду забезпечення соціальної справедливості та економічної доцільності залишається система соціальних пільг. Окрім того, що ця система найменшою мірою (серед решти соціальних програм) спрямована на захист нужденного населення, вона ще й створює проблеми для функціонування підприємств-надавачів послуг, не стимулює ощадливого використання енергоресурсів.

Збільшення видатків соціального спрямування не супроводжується подоланням їх головної вади – неадресного характеру. Лише третина сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги, є бідними, а переважна частина

соціальних трансфертів надходить до населення, яке за українськими критеріями не може визнаватися бідним.

Від 2009 р. фактично заморожено розмір значної частини соціальної допомоги, що не індексується навіть відповідно до інфляції.

Проблемним питанням залишається реалізація в національному законодавстві міжнародно-правових гарантій соціальних прав громадян і міжнародно-правових зобов'язань України щодо модернізації наявної системи соціального захисту. Ратифікація міжнародних договорів переважно відбувається без одночасного прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що передбачено цими договорами. За номінального визнання міжнародних стандартів у соціальній сфері адаптація системи соціального забезпечення до їх практичної реалізації відбувається у край повільно.

Варто звернути увагу на оцінку у Посланні 2011 соціальної політики в контексті загальнодержавних реформ. Там зокрема зазначено, що чинна модель соціальної політики України суперечить цілям посткризової модернізації економіки та суспільства. Інертність адаптаційних механізмів сприяє поширенню бідності, що відтворює витратний характер системи соціальної підтримки, яка наразі склалася на базі універсальних соціальних трансфертів, субсидій на товари й послуги та категоріальних пільг. Вона принципово нездатна перерозподілити ресурси на користь тих, хто потребує цього найбільше. Відсутність чітких стратегічних пріоритетів соціальної політики спричиняє розпорошення коштів і недостатню ефективність соціальних програм. Рівень гарантованих соціальних зобов'язань держави істотно перевищує її фінансові можливості, а отже, перешкоджає ефективному використанню бюджетних інструментів посткризового відновлення та структурної модернізації економіки. Забезпечення належного соціального ефекту від подальшого процесу після кризового відновлення національної економіки вимагає радикальної реконструкції механізмів соціальної політики держави та зміцнення функцій ринку праці як головного джерела отримання доходів населенням України.

Не піддаючи сумніву зазначену оцінку соціальної політики України, варто звернути увагу на ключову проблему, яка турбує Президента – витратний характер соціальної підтримки, розпорошення коштів через соціальні програми, невідповідність соціальних гарантій фінансовим можливостям. Значення фінансово-бюджетного акценту в соціальній політиці може бути загрозливим з погляду соціальних наслідків реформ. Ймовірність того, що команда Президента та уряд можуть розробити та втілити адекватні стратегічні пріоритети, які дадуть необхідний соціальний ефект, не висока. Проте для уряду ключовим критерієм

рішень стає скорочення бюджетних витрат, і соціальних також. Не викликає заперечень акцент на соціальній ролі ринку праці, однак посилення на нього є правомірним за умови стійкого зростання зайнятості та оплати праці. Тільки після цього можливо докорінно реконструювати механізми соціальної підтримки.

У Посланні визначено такі завдання державної політики у сфері соціального захисту:

- усунути хронічну диспропорцію між результативністю праці та заробітною платою, наблизити рівень заробітної плати до реальної вартості робочої сили, поетапно наблизити оцінки праці українського працівника до оцінки праці аналогічних категорій працівників європейських країн;
- підвищити частку заробітної плати у ВВП на підґрунті якісної модернізації структури виробництва, забезпечити стабільне зростання реальної заробітної плати як ознаки взаємозв'язку трудової активності громадян та економічного зростання країни;
- виправити диспропорції у механізмах перерозподілу доходу та зменшити рівень розшарування за доходами, запобігти соціальному відторгненню та маргіналізації окремих верств населення, сприяти розвитку середнього класу у суспільстві, створити ефективну систему захисту населення від соціальних ризиків;
- трансформувати систему соціального захисту населення, зокрема пенсійне реформування, перенести акценти у соціальній підтримці на адресні види та форми, перебудувати системи соціальних пільг, перелік яких потребує суттєвого скорочення і монетизації.

Навряд чи такі визначення можна назвати завданнями, оскільки вони не містять натяку на інструментарій досягнення цілей. Однак щодо соціального захисту стає зрозумілим, що шукатимуть адресні види та форми соціальної допомоги, перелік пільг скорочуватимуть та переводитимуть у грошову форму.

Варто звернути увагу на наступні принципи реформування системи соціального захисту, визначені у Посланні 2011. Запровадження системи раціональних соціальних трансфертів. Соціальні виплати потрібно спрямовувати на створення можливостей для самореалізації економічно активного населення та адресну підтримку найнужденніших верств населення. Пріоритетом має стати політика вирівнювання можливостей та протидії зuboжінню на ранніх етапах, зокрема підтримка добробуту сімей із дітьми (в т. ч. неповних, малозабезпечених і багатодітних), дієве просування сімейних форм виховання, розвиток системи

охорони здоров'я сім'ї; якнайширше охоплення дітей молодшого віку дошкільною освітою; стимулювання гнучких варіантів зайнятості як способу поєднання трудових і сімейних обов'язків; розвиток превентивних форм соціальної допомоги дітям і сім'ям.

Адресність соціальної допомоги. Надання соціальних пільг (перелік яких потребує суттєвого скорочення) має ґрунтуватись на обов'язковому врахуванні доходу домогосподарства бенефіціара, уникненні перенесення фінансового тягаря на постачальників відповідних послуг пільговим категоріям громадян (у формі знижених цін на послуги) та монетизації значної частини пільг.

Реформа соціальної політики має починатися з коректного визначення характеристик бідності населення. Потрібно визначити межу бідності як критерій надання адресної допомоги малозабезпеченим домогосподарствам. Реалізація вказаних принципів вимагає якісного вдосконалення методів визначення доходів домогосподарств і дієвих кроків на шляху детінізації економічної діяльності.

Запропоновані принципи мають революційний характер і вимагають суттєвої перебудови механізмів визначення соціальних прав. У центр уваги ставиться проблема визначення доходів домогосподарства, оцінка їх на відповідність критерію бідності як ключовий інструмент забезпечення адресності соціальної допомоги. Вирішення такої проблеми вимагає значної перебудови системи адміністрування, забезпечення якості та достовірності інформації про доходи та майно потенційних отримувачів допомоги, якості адміністративних кадрів на місцях. На жаль, проблеми інституційних та адміністративних змін детально не розглядають, але саме низький рівень адміністративної та аналітичної спроможності системи державного управління може стати ключовою перешкодою для впровадження принципу адресності та призвести до неправомірного обмеження прав нужденних на соціальну допомогу.

Щодо сфери соціальних послуг у Посланні 2011 визначено ціль радикального підвищення якості й ефективності послуг соціальної сфери на підґрунті реформування засад їх організації та надання, диверсифікації постачальників при збереженні за державою функцій забезпечення мінімальних соціальних стандартів. Для досягнення такої цілі передбачено:

- диференціацію закладів соціальної сфери на державні (ті, що фінансує Державна скарбниця), бюджетні (заклади, що не можуть функціонувати на комерційній основі та отримують фінансування від розпорядників бюджетних коштів) й автономні (приватні також);

- оптимізацію мережі закладів соціальної сфери: укрупнення або приєднання дрібних до потужніших; створення об'єднань за територіальними ознаками; приватизацію непрофільних для міністерств і відомств бюджетних закладів або передання їх в адміністративне підпорядкування відповідним профільним структурам;
- розроблення нормативних документів, що регулюють порядок функціонування та фінансування медичної допомоги, освіти, житлово-комунального господарства, культури, визначають принципи формування та витрачання бюджетних і позабюджетних коштів для надання соціальних послуг;
- посилення регуляторних функцій держави щодо реалізації соціальної політики шляхом установлення стандартів надання основних соціальних послуг і забезпечення контролю над їх дотриманням.

Завдання щодо регуляторних функцій держави у соціальній сфері, застосування комплексного підходу до визначення соціальних послуг з урахуванням інших видів послуг не викликають заперечення. Натомість, оптимізація та укрупнення постачальників соціальних послуг може позначатись ризиками обмеження доступу до соціальних послуг вразливих категорій населення, що суперечить міжнародним зобов'язанням України, зокрема Європейській соціальній хартії (переглянутій). Щоб уникнути такого ризику, необхідно запроваджувати «маркетингові» механізми формування ринку соціальних послуг з врахуванням насамперед попиту на послуги.

Програма подолання бідності

Постановою КМУ № 1057 від 31 серпня 2011 р. затверджена Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року.

Бачення проблем політики подолання бідності в Програмі дещо відмінне від положень Послання 2011. Додатково серед проблем подолання бідності визначено такі:

- не розв'язана проблема охоплення бідного населення соціальною підтримкою. Тільки 57 % осіб, які належать до категорії бідних за критерієм прожиткового мінімуму, отримують один з видів соціальної допомоги;
- залишається високим рівень бідності в сільській місцевості (32,3 %), який значно перевищує рівень бідності у містах (20,2 %);

- не ліквідовано заборгованості із заробітної плати, не запроваджено ефективної системи надання державної допомоги.

Мета Програми – зменшити кількість бідного населення серед працюючих, сімей з дітьми, особливо багатодітних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, безпритульних дітей, безробітних, інвалідів, пенсіонерів, бездомних осіб, в сільській місцевості та запобігання хронічній бідності. Особливістю такого визначення є чітка орієнтація на конкретні соціальні групи, які найбільш уразливі перед ризиками бідності.

Оптимальним варіантом розв'язання проблеми бідності визначено поєднання активної соціальної політики, спрямованої на відновлення і зростання зайнятості та створення умов для гідної праці, з ефективною підтримкою найуразливіших верств населення. Отже, зайнятість та соціальна допомога найуразливіших – ключовий інструмент реалізації Програми.

Визначено такі напрями подолання бідності:

- відновлення виробництва та стимулювання економічного зростання;
- сприяння зайнятості населення та розвитку ринку праці;
- удосконалення механізмів оплати праці та соціального діалогу як основних чинників створення умов для гідної праці;
- розвиток системи соціального страхування;
- удосконалення пенсійної системи;
- реформування системи соціального захисту;
- соціальна підтримка сім'ї, дітей та молодь;
- поліпшення медичного обслуговування населення;
- удосконалення методологічних підходів до оцінки бідності та проведення моніторингу ефективності виконання Програми.

Відповідно до цілей моніторингу варто зосередитись на питаннях реформування системи соціального захисту. Щодо розвитку системи соціального захисту визначено такі цілі та завдання:

- перехід до принципу адресності під час надання соціальної допомоги та пільг;
- розроблення та впровадження системи моніторингу та оцінки програм соціальної допомоги (термін виконання: 2011–2015 рр.);

удосконалення системи соціальної допомоги з урахуванням результатів оцінювання ефективності виконання її окремих програм;

- запровадження єдиного критерію оцінки майнового стану сім'ї під час визначення її права на призначення соціальної допомоги (термін виконання: 2011–2013 рр.);
- наближення рівня забезпечення прожиткового мінімуму під час призначення соціальної допомоги відповідно до ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» до прожиткового мінімуму (термін виконання: 2011–2015 рр.);
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавчих актів з питань надання пільг незахищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (термін виконання: 2011–2015 рр.);
- забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи соціального захисту та єдиної бази даних одержувачів соціальної допомоги, запровадження електронної соціальної картки (термін виконання: 2011–2015 рр.);
- забезпечення прийому громадян, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, в органах праці та соціального захисту населення за принципом «єдиного вікна» (термін виконання: 2013 р.);
- підвищення розміру державної допомоги сім'ям з дітьми відповідно до ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» з урахуванням збільшення прожиткового мінімуму;
- удосконалення системи соціального обслуговування осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, зокрема: 1) забезпечення безперешкодного доступу таких осіб до соціальних послуг; 2) створення умов для залучення до сфери надання соціальних послуг недержавних суб'єктів; 3) підвищення якості соціальних послуг (термін виконання: 2011–2015 рр.);
- забезпечення соціального захисту інвалідів, зокрема: 1) першочергове забезпечення протезно-ортопедичними виробами дітей-інвалідів з урахуванням їх індивідуальних потреб; 2) збільшення розмірів державної соціальної допомоги відповідно до ЗУ «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» з урахуванням підвищення рівня прожиткового мінімуму для осіб, які

втратили працездатність, та дітей відповідного віку (термін виконання: 2011–2015); 3) комплексна реабілітація інвалідів та дітей-інвалідів на базі діючих реабілітаційних установ; 4) створення умов для впровадження і розвитку інклюзивного та інтегрованого навчання для інвалідів у професійно-технічних та вищих навчальних закладах;

- розв'язання проблем бездомних осіб та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, зокрема: 1) функціонування закладів для бездомних осіб та установ для осіб, звільнених з місць позбавлення волі (термін виконання: 2011–2015 рр.); 2) надання бездомним особам та особам, звільненим з місць позбавлення волі, соціальних та освітніх послуг, медичної допомоги, допомоги у працевлаштуванні, відновленні документів та реєстрації їх місця проживання з урахуванням індивідуальних потреб таких осіб; 3) здійснення соціального патронажу осіб, звільнених з місць позбавлення волі;
- сприяння благодійництву;
- збільшення видатків державного бюджету на забезпечення житлом соціально незахищених верств населення та молоді (2011–2015 рр.).

Серед інших принципових для системи соціального захисту заходів Програми варто виокремити:

- удосконалення механізму визначення прожиткового мінімуму на його підвищення (термін виконання: 2011–2012 рр.);
- забезпечення поступового збільшення мінімального розміру допомоги по безробіттю до встановленого розміру прожиткового мінімуму (термін виконання: 2011–2015 рр.);
- забезпечення досягнення рівня показника співвідношення чисельності осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціальних послуг, та чисельності осіб, охоплених наданням соціальних послуг, не менше як 80 % (термін виконання: 2011–2015 рр.).

Чи можна оцінити доцільність Програми, а саме зменшення бідного населення за рахунок соціальної допомоги? Щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям, соціальний ефект тільки за рахунок поетапного підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму не буде досягнутий, оскільки допомога не наблизиться до 75 % прожиткового мінімуму на одну особу. Тільки за 4 роки, до 2015 р., мінімальна допомога з безробіття досягне рівня прожиткового мінімуму. Важко передбачити наскільки зросте соціальна допомога сім'ям з дітьми, оскільки не

визначено чіткої цілі щодо розміру. Наскільки покращить рівень доходів населення доступність соціальних послуг спрогнозувати не має можливості за відсутності хоч якихось даних про вплив соціальних послуг на подолання бідності в Україні. Більшість заходів мають адміністративний характер (формування бази даних, визначення критеріїв оцінки доходів та майна, впровадження системи моніторингу, впровадження принципу «єдиного вікна» тощо), а тому важко сказати наскільки позитивно вони вплинуть на соціальне становище бідних в Україні. Однак варто віддати належне намірам переглянути порядок розрахунку прожиткового мінімуму, забезпечити доступність соціальних послуг та процедури призначення соціальної допомоги.

1.3. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України (2012)

Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» містить достатньо ґрунтовний аналіз підсумків реформування соціальної сфери у 2011 р., а також уточнює пріоритети та завдання на наступний період.

Одним із найсуттєвіших досягнень уряду відзначено досить низький рівень інфляції у 2011 р. на рівні 4,6 %. Цікаво, що серед чинників, які стримували інфляцію, названо:

- гальмування ділової активності й досить високий рівень безробіття, що стримувало зростання реальної заробітної плати;
- помірний темп зростання видатків державного бюджету, зокрема на соціальні цілі.

Це означає, що погіршення соціальних показників, обмеження соціальних видатків сприяє макроекономічній стабілізації, а відтак, як і було відзначено у Посланні 2012, сучасна модель соціальної політики та цілі розвитку України суперечать один одному.

Варто також зазначити, що скорочення інфляції не мало позитивного соціального ефекту. Водночас загальний помірний інфляційний показник відзначено на тлі нерівномірності цінової динаміки та значно вищого темпу зростання цін на низку соціально чутливих товарів і послуг. Хоча за 2011 р. овочі подешевшали на 44,1 %, цукор – на 20,5 %, вартість хліба зросла на 13,5 %, м'яса та м'ясопродуктів – на 9,8 %, олії – на 10,9 %, житлово-комунальних послуг – на 11,0 %, транспортних послуг – на 19,7 % тощо. Це зумовило зміщення

інфляційного тягаря переважно на категорії населення з низьким доходом, погіршило сприйняття інфляції пересічними українцями навіть за її низьких темпів.

У бюджетній сфері був зафіксований прогрес щодо збільшення надходжень держбюджету із одночасним збільшенням соціальних видатків. Видатки соціального спрямування (без урахування видатків на покриття дефіциту Пенсійного фонду) збільшилися порівняно з 2010 р. на 13,3 %, субвенції соціального характеру – на 36,8 %. Щоправда, капітальні видатки бюджету зросли на 150 %, що підкреслює другорядну пріоритетність соціальних програм та трансфертів.

Серед досягнень соціальної політики 2011 р. у Посланні 2012 відзначено підвищення соціальних стандартів, зарплат, пенсій, соціальної допомоги, а також прийняття амбітної програми подолання бідності.

Негативним наслідком соціального реформування у 2011 р. визначено підвищення соціальних стандартів, у т. ч. й мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії. Що не дало змоги подолати несприятливого становища, адже прожитковий мінімум, визначений як базовий стандарт, ані кількісно, ані якісно не відповідає потребам людини. Він є нижчим за фактичну межу бідності, а споживчий кошик не переглядали з 2000 р., тобто постійне зростання базового соціального стандарту є простим віддзеркаленням інфляційних процесів. Рівень прожиткового мінімуму (985 грн) є нижчим за фактичну межу бідності, яка становить 1 025 грн щомісячного доходу. У державному бюджеті на 2012 р. розмір прожиткового мінімуму знов передбачено зберегти нижчим від його фактичного рівня; зберігається і норма щодо мінімального рівня забезпечення цього базового соціального стандарту.

Попри те, що одним із головних стратегічних напрямів державної політики визначено збільшення доходів від трудової діяльності, зміни у цій сфері сталися несуттєві, й рівень заробітної плати у структурі доходів населення залишається на низькому рівні. Заробітна плата становить 43,2 % у структурі доходів населення, а соціальна допомога та інші поточні трансферти – 39,0 % (у той самий період 2010 р. співвідношення було 42,3 до 40,5 % відповідно).

При підвищенні окремих видів соціальної допомоги сім'ям з дітьми, зокрема допомоги при народженні дитини, сім'ї з дітьми не охоплені належною інфраструктурою: не вистачає дитячих закладів освіти та охорони здоров'я, відсутні механізми сприяння зайнятості або інших форм економічного залучення працездатних членів сімей з дітьми (зокрема матерів), а за таких умов грошові виплати виявляються малоефективними. Варто додати, що зростання розміру

допомоги при народженні дитини спричинило навіть зменшення фактичних розмірів щомісячної виплати на 23 %, а тому вплив збільшення соціальної допомоги у Посланні 2012 явно перебільшено.

Збільшення витрат на програму субсидій на 34 % свідчить про негативний процес погіршення купівельної спроможності домогосподарств, дедалі більша частка яких відповідає критеріям, що дають змогу отримати державну допомогу з оплати житлово-комунальних послуг, попри постійне збільшення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати.

У контексті завдань оздоровлення державних фінансів Послання 2012 орієнтує на подолання негативного впливу соціальних видатків та соціального популізму. Зокрема надано цілком слушні рекомендації щодо запровадження механізмів стримування необґрунтованого підвищення видатків соціального спрямування:

Перспективним механізмом подолання ризику відновлення політики соціального популізму є автоматизація процесу розрахунку базових соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. У цьому контексті необхідно розробити та включити до Бюджетного кодексу України чітку формулу визначення розміру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати) згідно із засадами, встановленими Конституцією та Законом України. Розмір соціальних стандартів має індексуватися на рівень інфляції плюс зростання ВВП чи продуктивності праці. Ця формула змусить уряд концентруватися на зростанні ВВП, оскільки саме від його динаміки залежатиме динаміка соціальних видатків.

В аналізі проблем та пріоритетів реформування соціальної сфери у 2012 р. відзначено негативні наслідки надання пріоритетності цілям економічного розвитку, що призвело до поєднання позитивних показників економічного зростання зі стагнацією та збереженням несприятливого становища у соціальній сфері.

При цьому, на відміну від Послання 2011, зміщуються теоретичні та міжнародно-правові пріоритети реформування соціальної сфери в бік стандартів ЄС:

Європейський вибір України означає послідовну орієнтацію на чинну в провідних європейських країнах модель соціальної ринкової економіки, перевагами якої є високий рівень соціальних стандартів і розвитку гуманітарної сфери, ефективний захист прав працівників, розвинена система соціального захисту. Наближення до економічних і соціальних стандартів Євросоюзу вимагає виконання низки умов, визначених угодами між Україною та ЄС.

Найважливішими проблемами соціальної сфери визначено:

- низький рівень оплати праці. Стандарти оплати праці в Україні досі є надто низькими, низькою є й питома вага і витрат на робочу силу в собівартості виробництва, і оплати праці у ВВП. Загалом частка оплати праці у ВВП в Україні становить 51 %, тоді як у країнах Європейського Союзу – в середньому 65 %. Згідно зі стандартами ЄС мінімальна заробітна плата має бути вищою за прожитковий мінімум приблизно утричі. В Україні погодинна оплата праці є незіставною з оплатою у країнах Євросоюзу і на 31.12.2011 р. становить 6,04 грн/год. (0,52 євро/год.), тоді як середні погодинні витрати на оплату праці у промисловості в країнах ЄС 22–29 євро/год. (найменше – 6 євро/год. у Латвії);
- неефективна політика зайнятості;
- наслідки безвідповідальної політики попередніх урядів у сфері соціального захисту. Така політика зосереджувалася на невпинному збільшенні кількості недостатньо обґрунтованих соціальних виплат, пільг, субсидій тощо. У соціальній сфері основні кошти досі спрямовуються на підтримання виплат за структурою, в якій переважають пасивні елементи соціального захисту. Активні елементи, які підвищують трудовий потенціал людини в ринковій системі (освіта, медицина, професійне навчання), залишаються об'єктом залишкового фінансування. Такий підхід гальмує системні ринкові перетворення, суттєво знижує їхню результативність;
- незавершеність пенсійної реформи;
- неефективність реформ системи охорони здоров'я;
- неефективна житлова політика.

Серед недоліків системи соціального захисту виокремлено:

- невизначеність стратегічних пріоритетів державної політики щодо соціального захисту населення та безсистемність здійснюваних заходів. Соціальний захист розглядається вузько, як форма підтримки громадян у ситуації соціального ризику. Відсутня система профілактики соціальних ризиків і соціального захисту осіб і сімей. Державна політика щодо соціального захисту не узгоджена з політикою праці, податків, сім'ї, демографії;
- неоптимальна структура доходів населення, яка має трансформуватися в напрямі підвищення ролі заробітної плати як чинника подолання

бідності працюючих осіб та їхніх сімей, а також способу посилення ролі систем соціального страхування;

- труднощі цільової реалізації додаткового соціального захисту для таких категорій населення, як діти-сироти й діти, позбавлені батьківського піклування; ветерани війни; ветерани військової служби та ветерани органів внутрішніх справ; ветерани праці та особи похилого віку; особи з обмеженими фізичними можливостями; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, які стали жертвами політичних репресій; біженці та ін.

Щоб подолати зазначені вище недоліки, рекомендують реформувати систему соціального захисту населення такими заходами:

- зміна пріоритетів щодо форм соціального захисту. Має відбутися поступовий перехід від переважання натуральних трансфертів (передусім пільг) до грошових трансфертів. Водночас частина пільг може бути трансформована у соціальні послуги;
- вміщення у центрі системи соціального захисту первинного та основного осередку суспільства – сім'ї (ст. 3 Сімейного кодексу України: «2. Сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає. 3. Права члена сім'ї має одинока особа. 4. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства»), яка і є головним бенефіціаром соціальних послуг, споживачем державної соціальної допомоги та ланкою системи соціального забезпечення. Такий підхід дає змогу значно посилити профілактичний вимір системи соціального захисту.

Щоб реалізувати вказаний підхід необхідно:

- чітко визначити перелік умов (випадків настання ризиків), за яких особа (сім'я) може претендувати на безповоротну державну допомогу, що надаватиметься в обсязі, достатньому для забезпечення нормальної життєдіяльності особи (сім'ї). В усіх інших випадках необхідно сприяти особі у її намаганні забезпечити себе та свою сім'ю самостійно, у спосіб отримання доходу від законної, легальної праці, а також створити гнучку та справедливу систему, що поєднує оподаткування заробітної плати із соціальним страхуванням;

- інтегрувати сімейну політику у Стратегію подолання бідності, а підтримку сім'ї визнати основним пріоритетом соціальної політики держави. Внести перелік заходів щодо подолання бідності сімей із дітьми до Загальнодержавної програми подолання та запобігання бідності на 2010–2015 рр.

Реформування системи соціального захисту в напрямі запровадження системи раннього виявлення осіб і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, модернізація системи їх соціального обслуговування, підвищення адресності та якості надання соціальних послуг за місцем проживання є одним зі стратегічних напрямів розвитку України та має на меті підвищити охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів. Реалізація поставленої мети потребує підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, координації їх дій, тобто запровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг сім'ям та особам, які цього потребують, на основі уніфікованих мінімальних стандартів та єдиних технологій.

Порівнюючи документи, які визначають стратегічний порядок денний державної, в тому числі соціальної політики, варто відзначити принципову концептуальну невизначеність щодо засад та стратегії реформування. За один рік у Посланнях відбувається теоретичний поворот, який у розвинених країнах здійснюється не частіше одного разу на декілька десятиліть. Послання 2011 року чітко орієнтувалось на ліберальну чи «залишкову» модель соціальної політики, яка відрізняється пріоритетами економічного зростання і соціальної підтримки найуразливіших категорій населення або подолання бідності. Про це свідчили пріоритети адресності державної допомоги, скорочення державної мережі соціальних закладів, застосування у якості соціального стандарту межі бідності, перевірка доходів та майна при визначенні права на допомогу. Послання 2012 року намагається обґрунтувати соціал-демократичну модель соціальної політики, властиву більшості країн ЄС. Тут йдеться про необхідність збалансувати інтереси економічного та соціального розвитку, широкі інвестиції у людський розвиток (освіта, охорона здоров'я), збільшити заробітну плату, підвищити соціальні стандарти, широкого розуміння соціального захисту в частині переважного спрямування ресурсів на активні інструменти соціальної політики, розвитку ринку праці, пріоритети соціального розвитку сім'ї. При цьому досить мало конкретики щодо інструментальної бази впровадження такої моделі політики. Найціннішими у Посланні 2012 є положення щодо проблеми відставання стандарту прожиткового мінімуму від показника межі малозабезпеченості та необхідності визначення чіткого та автоматизованого

процесу дефініції державних соціальних стандартів. Відповідне завдання в Програмі подолання та запобігання бідності передбачено на 2013 рік і цілком можливо, що воно буде виконаним. Заслугує на відзнаку завдання інтеграції політики соціального захисту, сімей та демографічної політики, яке може мати наслідком збалансування та підвищення ефективності соціальної допомоги.

2. Соціальна допомога

2.1. Допомога малозабезпеченим

ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» у 2011 р. зазнав деяких змін. 15 березня набув чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та інвалідам» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 39, ст. 389), згідно з яким до складу сім'ї при визначенні розміру допомоги малозабезпеченим сім'ям не включають членів, які перебувають на повному державному утриманні. З погляду адресної спрямованості соціальної допомоги така норма цілком виправдана, оскільки не дає змоги працездатним членам родини використовувати для збільшення розміру допомоги тих членів родини, яких вони не утримують. Неправомірним є застосування до однієї особи декількох видів допомоги, однакових за соціальною природою. У цьому випадку йдеться про усунення ризиків малозабезпеченості. Утім застосування додаткових обмежень у праві на допомогу з малозабезпеченості не правомірне із соціального погляду, оскільки держава усупереч Конституції України застосовує знижений соціальний стандарт – «рівень забезпечення прожиткового мінімуму».

Щодо допомоги з малозабезпеченості у 2011 р. виникли деякі суперечності стосовно збільшення розміру допомоги на дітей відповідно до статті 5 ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». У цьому положенні зазначено, що «для кожної дитини, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується на 10 відсотків, а для кожної дитини, яка утримується матір'ю (батьком, усиновителем), що не перебуває в шлюбі, і запис про батька (матір) цієї дитини у Книзі реєстрації народжень провадиться в установленому порядку за вказівкою матері (батька), та для кожної дитини, в якій один або обоє батьків є інвалідами I або II групи, – на 20 %». В ЗУ «Про Державний бюджет України на 2011 рік» є положення, яке дає змогу збільшити розмір допомоги для певних вікових категорій дітей. Передбачено, що рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується у 2011 р. на кожну дитину віком від 3 до 13 років на 60 грн, а на кожну дитину віком від 13 до 18 років – на 100 грн. Це означає, що сім'ї з дорослими дітьми

незначною мірою покращують своє становище. Хоча соціальна доцільність такого покращення дуже незначна (приблизно 20 грн).

У ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку надання допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення та покращення їх соціального захисту» від 16 червня 2011 року № 3526-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 4, ст. 21) розширено право на допомогу з малозабезпеченості родин, у яких є непрацюючі особи, що здійснюють догляд за інвалідом II групи внаслідок психічних розладів. Раніше таке право стосувалось тільки непрацюючих осіб, які доглядали за інвалідами I групи або особами, які досягли 80-річного віку. Безперечно ця норма є прогресивною, оскільки інваліди II групи внаслідок психічного розладу не здатні до самообслуговування.

2.2. Допомога сім'ям з дітьми

Найбільше уваги привернула досить швидка законодавча зміна щодо розміру допомоги при народженні дитини. ЗУ «Про внесення зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо виплати допомоги при народженні дитини» від 17 березня 2011 р. № 3164-VI визначив таке:

«Допомога при народженні дитини нараховується виходячи з розміру прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановленого на день народження дитини. Допомога при народженні дитини надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, – на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, – на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, – на третю і кожную наступну дитину. Виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу дитину – 48 місяців, на третю і кожную наступну дитину – 72 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Варто нагадати, що ще 17 листопада 2010 р. були прийняті зміни до ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», які передбачали визначення розміру допомоги на основі прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років: на першу дитину – кратна 22 розмірам прожиткового мінімуму, на другу – 45, на третю – 90. Одноразова виплата здійснюється у 10-кратному розмірі прожиткового мінімуму, решта суми повинна була виплачуватись як і раніше протягом 12 (перша дитина), 24 (друга дитина), 36 (третя дитина) місяців.

Така новація у фактичних розмірах одноразової допомоги з другого кварталу 2011 року ситуацію не покращувала, оскільки обсяг одноразової допомоги не змінювався – 10 прожиткових мінімумів або в середньому за рік 7 582 грн (з 1 січня – 7 344, з 1 квітня – 7488, з 1 жовтня – 7667, з 1 грудня – 7830). Проте варто звернути увагу на те, що вдвічі збільшується відтермінування виплати решти допомоги. Допомога на першу дитину виплачуватиметься протягом двох років у розмірі 693 грн (832 грн x 20 ПМ: 24 міс.). За попередньою нормою щомісячна виплата на кожну дитину становила б 901 грн. Отже, щомісячна виплата скорочується на 23 % і забезпечує скорочення запланованих витрат з держбюджету за цим видом допомоги.

2.3. Непрямі методи оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги

Постанова КМУ від 27 квітня 2011 р. № 448 «Про проведення експерименту з упровадження методів непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги» була очікуваною з огляду на планові заходи Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада». Однак вона спричинила чималий резонанс в медіа та суспільстві.

Експеримент було заплановано провести в 5-ти районах 3-х областей, зокрема у Луцькому районі Волинської області, Олександрійському районі Кіровоградської області, Ленінському та Кіровському районах м. Кіровограда і Корюківському районі Чернігівської області з травня по грудень 2011 р. Варто зазначити, що обрані райони відрізняються високими показниками бідності, дефіцитом робочих місць та високим рівнем залежності від соціальної допомоги. Методичну підтримку місцевим адміністраціям у проведенні експерименту надавало Міністерство соціальної політики в рамках проекту Світового банку «Удосконалення системи соціальної допомоги».

Порядок упровадження методів непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги передбачав наступне. Оцінку доходів застосовують до таких видів допомоги:

- допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- допомоги на дітей самотнім матерям у розмірі, що перевищує мінімальний розмір такої допомоги;
- допомоги малозабезпеченим сім'ям;

- субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Передбачено наступний алгоритм здійснення оцінки. Заявник, який звертається в установленому порядку за призначенням соціальної допомоги, разом із необхідними документами подає управлінню праці та соціального захисту населення анкету домогосподарства та його членів за формою, затвердженою Мінсоцполітики, що зберігається в його особовій справі. Зазначену в анкеті інформацію, на підставі якої проводять непряму оцінку доходу заявника, вносять до бази даних органів праці та соціального захисту населення.

За результатами проведення непрямої оцінки доходів формують перелік заявників, інформація про доходи яких потребує додаткової перевірки державного соціального інспектора. До переліку заявників включають не менш як 20 % заявників, що мають найвищий показник доходу, розрахованого за методом непрямої оцінки доходів громадян, із заявників, дохід яких перевищує задекларований. До переліку заявників також включають заявників, дохід яких, розрахований за таким методом, перевищує 130 % задекларованого доходу.

Державні соціальні інспектори перевіряють достовірність та повноту інформації про доходи і майновий стан включених до переліку заявників та обстежують матеріально-побутові умови їх сімей. За результатами перевірки складають акт додаткового обстеження матеріально-побутових умов сім'ї чи домогосподарства за формою, що затвердило Мінсоцполітики. Майновий стан сім'ї за результатами обстеження оцінюється за бальною системою. Бальну оцінку показників акта додаткового обстеження матеріально-побутових умов сім'ї чи домогосподарства та граничну суму балів визначає Мінсоцполітики.

Якщо за результатами обстеження матеріально-побутових умов сім'ї чи домогосподарства сума балів перевищує граничну суму, соціальну допомогу призначає орган праці та соціального захисту населення на підставі рішення райдержадміністрації та виконавчого органу міської чи районної ради або комісії, яку вони створили.

Зазначений порядок не дає належної інформації про надійність методики. Зокрема яким чином відбувається оцінка анкет домогосподарств і визначається 20 % заявників із найвищим доходом? Як соціальні інспектори визначають достовірність поданих даних про доходи і майновий стан? За якими критеріями здійснюється обстеження матеріально-побутових умов сімей?

Варто звернути увагу на те, що систематичної інформації про результати експерименту не було поширено. В медіа представлені окремі коментарі

чиновників, які здійснювали експеримент. У вересні 2011 р., коли розглядали питання продовження експерименту до грудня 2011 р., заступник міністра соціальної політики Василь Надрага поінформував, що в рамках експерименту в цих управліннях було проведено анкетне опитування понад 2 195 громадян, які звернулися за призначенням соціальної допомоги, а соціальні інспектори здійснили 400 обстежень майнового стану заявників. У Мінсоцполітики переконані, що ефективність роботи державних соціальних інспекторів завдяки застосуванню методів непрямой оцінки доходів значно підвищилася: подання недостовірної інформації про доходи було виявлено у 55 % випадків, тоді як без застосування методів непрямой оцінки доходів цей показник становить 4 %.

Провідний експерт з питань соціальної політики Павло Розенко так прокоментував результати експерименту:

«...уряд рапортував про успішність цього експерименту. Але, насправді, він не дав жодних відчутних результатів. Експеримент довів, що основна маса людей, які отримують допомогу, реально на неї заслуговують. Вони дійсно не можуть без неї. Звичайно, були виявлені і факти зловживань. Але давайте «копнемо» глибше. Наприклад, дійсно є факти фіктивного розлучення – коли чоловік з дружиною спеціально розлучаються, а мати отримує статус одиночки. Але чому люди це роблять? Яка причина? Що штовхає їх на такі відчайдушні кроки? Відповідь одна – суцільна бідність в Україні. Сьогодні 25 % українських сімей перебувають за межею бідності. Народження дитини збільшує її ризик. Вже біля 33 % українських сімей, у яких є одна дитина, знаходиться за межею бідності. А якщо двоє дітей, то за межею бідності опиняються вже більше 40 % українських сімей. А якщо четверо і більше дітей – практично 80 %. Тому люди і використовують будь-яку можливість, щоб отримати від держави хоч якусь допомогу, навіть не зовсім коректними методами».

Наприкінці експерименту був розроблений проект Постанови «Про впровадження непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги», яким передбачалось впровадити методіку в Україні з 1 квітня 2012 р. Пропонований цим проектом Порядок впровадження непрямой оцінки доходів громадян дещо відрізнявся від попереднього. Методологія непрямой оцінки не розкривається із відсиланням на обов'язок Мінсоцполітики її затвердити наказом. Уточнено порядок здійснення обстеження матеріально-побутових умов сім'ї:

- За підписом керівника органу праці та соціального захисту населення заявнику надається повідомлення про дату та час обстеження матеріально-побутових умов його сім'ї. У разі неможливості здійснити обстеження у визначений час надається повторне повідомлення.

Надання заявнику та підтвердження ним повідомлення про перевірку здійснюється в прийнятній для сторін формі. Копія повідомлення з відміткою про дати надання заявнику повідомлення та підтвердження ним його отримання зберігаються в особовій справі.

- У разі ненадання заявником більше одного разу без поважних причин доступу для обстеження матеріально-побутових умов сім'ї соціальна допомога не призначається, а надання раніше призначеної допомоги припиняється органом праці та соціального захисту населення.
- Державні соціальні інспектори проводять перевірку достовірності та повноти інформації про доходи і майновий стан осіб, які входять до складу визначених сімей, шляхом надання запитів до відповідних органів та обстеження матеріально-побутових умов цих сімей. Під час обстеження матеріально-побутових умов сім'ї оцінюються наявність додаткових не задекларованих доходів, наявність автомобілів, дорогих товарів тривалого вжитку, а також можливі додаткові джерела для її існування.
- У разі виявлення факту подачі недостовірної (неповної) інформації соціальна допомога не призначається, а надання раніше призначеної допомоги припиняється органом праці та соціального захисту населення з місяця, що настає за місяцем, в якому виявлені порушення.
- Якщо сім'єю повторно надана недостовірна інформація про доходи та майновий стан, соціальна допомога може бути призначена не раніше, ніж через шість місяців, починаючи з першого числа місяця виявлення порушення.

Отже, непряму оцінку доходів громадян уряд розглядає як принциповий чинник визначення права на соціальну допомогу. Виявлення недостовірної інформації є підставою обмежити право на соціальну допомогу. При цьому виникає питання якості інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, адже саме вона є основою для здійснення перевірки. Кількість запитань, без прояснення яких неможливо ухвалювати рішення про запровадження непрямої оцінки доходів громадян, достатньо велика. Ризики суб'єктивності, помилок в діяльності органів соціального захисту, соціальних інспекторів є достатньо високі. Очевидно, що досить слабкою є теоретична основа для вибору методу визначення права на соціальну допомогу.

3. Соціальні послуги

3.1. Нормативно-правова база системи соціальних послуг у 2011 р.

Суттєвих законодавчих змін щодо соціальних послуг у 2011 р. не відбулось. Однак варто звернути увагу на проект Постанови КМУ «Про проведення у Миколаївській та Хмельницькій областях експерименту з оцінки потреб та організації надання соціальних послуг шляхом утворення Центрів соціальних послуг», який обговорювали у листопаді 2011 р., але його не ухвалили. Цінність цього документа в тому, що він відображає позицію Міністерства соціальної політики щодо методології оцінки потреб у соціальних послугах на місцевому рівні (адміністративної одиниці). Експеримент мав тривати з 1 січня 2012 р. до 31 травня 2013 р. і передбачав створення експериментальних Центрів соціальних послуг (ЦСП) на базі чинних Територіальних центрів соціального обслуговування та Центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Злиття двох соціальних служб повинно було забезпечити оптимізацію видатків держбюджету. Протягом експерименту соціальні послуги мали надавати і безпосередньо на базі ЦСП, і за місцем проживання (вдома) або перебування осіб, а також шляхом перенаправлення до закладів соціального обслуговування.

Порядок оцінювання потреб територіальної громади у соціальних послугах для осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах (далі – Порядок) передбачає такі положення. Оцінка потреб у соціальних послугах – це збирання, узагальнення та аналіз інформації про стан та життєві обставини окремої особи або цільової соціальної групи з метою визначення потреби у соціальних послугах, видах і обсягах їх надання, оцінювання впливу послуг на подолання складних життєвих обставин.

Оцінювання здійснюється у три етапи:

I етап (первинна оцінка потреб у соціальних послугах) – об'єктивна оцінка стану надання соціальних послуг на території адміністративно-територіальної одиниці. Проводиться шляхом збору і аналізу даних, включаючи дані статистики, базової і оперативної інформації органів, організацій, соціальних служб, про кількість суб'єктів, що надають соціальні послуги, чисельність обслуговуваних ними осіб, цільові соціальні групи. У результаті попередньо з'ясовуються: 1) стан задоволеності соціальних потреб населення; 2) соціальні проблеми: які цільові соціальні групи не охоплені соціальними послугами і наскільки; 3) причини виникнення соціальних проблем. Одночасно здійснюється підготовка інформаційної основи для цільового, адресного проведення соціологічного дослідження.

II етап (поточна та додаткова оцінка потреб у соціальних послугах) – суб'єктивна оцінка населення адміністративно-територіальної одиниці щодо ступеня задоволеності потреб у соціальних послугах. Проводиться шляхом соціологічного дослідження серед населення адміністративно-територіальної одиниці. У результаті: 1) визначається ступінь незадоволеності потреб у соціальних послугах; 2) аналізуються причини виникнення незадоволеності; 3) формується попередній вільний список пріоритетних соціальних проблем.

III етап (підсумкова оцінка потреб у соціальних послугах) – експертна оцінка даних, одержаних на попередніх двох етапах з уточненням складу і параметрів пріоритетних соціальних проблем, причин їх виникнення і можливих шляхів вирішення. На цьому етапі: 1) обумовлюються управлінські рішення стосовно покращення ситуації у сфері соціальних послуг; 2) плануються фінансування на надання соціальних послуг та розвиток соціальної інфраструктури; 3) розробляється програма розвитку системи соціальних послуг адміністративно-територіальної одиниці, спрямована на усунення соціальних проблем та задоволення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах.

За результатами дослідження одержують: 1) дані (фактичні та прогнозні) про чисельність потенційних отримувачів соціальних послуг; 2) дані про динаміку потенційних отримувачів соціальних послуг; 3) дані про фактичне задоволення потреб у соціальних послугах (реальних отримувачів соціальних послуг); 4) дані про інституційну базу соціальних послуг (інформація про заклади/установи, організації, що надають соціальні послуги, їх потужність тощо).

Джерела інформації:

При визначенні даних про фактичне задоволення потреб у соціальних послугах (реальних отримувачів соціальних послуг) використовують інформацію, що подають соціальні служби, які надають соціальні послуги, про цільові соціальні групи, кількість клієнтів, яким ці послуги надавали.

При визначенні даних про чисельність потенційних отримувачів соціальних послуг та їх динаміку використовують інформацію органів статистики та інших органів, установ, організацій, закладів та інформацію, отриману шляхом аналізу: 1) звернень громадян щодо потреб у послугах; 2) звернень громадських, благодійних, релігійних організацій до органів влади стосовно потреб у запровадженні нових послуг чи розвитку існуючих; 3) результатів проведення обстежень та соціальних інспектувань сімей на виявлення потреб у соціальних послугах; 4) результатів проведення соціальної вуличної роботи; 5) результатів

опитування представників житлово-комунального сектора, дільничних інспекторів, працівників ринків, вокзалів тощо стосовно наявності представників цільових соціальних груп; 6) аналіз чисельності категорій населення, які є групами ризику, які потрапили у складні життєві обставини.

Щоб оцінити поточну ситуацію, використовують дані за три роки, а щоб визначити довгострокові перспективи – за п'ять років.

Під час досліджень треба визначити індекс задоволеності потреб у соціальних послугах. Для цього повинен здійснюватись аналіз інституційної бази системи соціальних послуг на адміністративно-територіальній одиниці, який передбачає оцінку наявності, кількості та потужності усіх місцевих установ/організацій, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах. До цього показника входять матеріальні, часові, людські та фінансові ресурси, спрямовані на надання соціальних послуг (перелік та спеціалізація існуючих соціальних служб у регіоні; види та форми послуг, які вони надають; потенціал цих служб (кількість послуг/клієнтів за визначений проміжок часу); кадрове забезпечення цих служб, у т. ч. забезпечення кадрами, які мають відповідну освіту; матеріально-технічна база соціальних служб, джерела та обсяги фінансування; якість соціальних послуг (оцінка надавачів, отримувачів та незалежних експертів).

Визначено вимоги до планування розвитку соціальних послуг. На підставі статистичного аналізу зібраних даних щодо потенційних та реальних отримувачів соціальних послуг, інституційної бази, рівня задоволеності у соціальних послугах здійснюється пошук довготривалих, середньотривалих та короткотривалих тенденцій до збільшення, зменшення, стабільності потенційних та реальних отримувачів соціальних груп (для довготривалих – має бути наявна інформація за попередні 10–15 років, для середньотривалих: 4–6 років, для короткотривалих – 1 рік). На основі такого аналізу:

- будують прогноз щодо тенденцій змін переліку, чисельності цільових соціальних груп, які перебувають на території адміністративно-територіальної одиниці, та потреб у соціальних послугах;
- визначають наявні ресурси (поточні та потенційні), спроможні задовольняти потреби у соціальних послугах, та оцінюють їх інституційні параметри – наявне обладнання, персонал тощо;
- оцінюють рівень задоволення потреб у соціальних послугах реальними надавачами – співвідношення потребуючих та забезпечених послугами;

- визначають незадоволені потреби у соціальних послугах за категоріями цільових соціальних груп та за чисельністю осіб у цільових соціальних групах;
- виявляють сильні та слабкі сторони всіх складових системи соціальних послуг адміністративно-територіальної одиниці.

На основі таких даних передбачали визначити пріоритети розвитку соціальних послуг та здійснити планування. Оцінюючи пропоновану методику, варто відзначити її достатню методологічну якість і спроможність постачати достовірні дані про попит та пропозицію у сфері соціальних послуг. Проте також варто наголосити на її адміністративній складності здійснити дослідницькі заходи та на потребі у висококваліфікованих кадрах. Ці чинники, по суті, унеможливають застосувати цю методику на сучасному етапі. Очевидно, що методика потребує або спрощення або значних витрат на здійснення досліджень, які б провели державні чи приватні дослідницькі організації.

Цілком можливо, що ці питання будуть вирішені при реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, про яку йтиметься нижче.

3.2. Реформування системи соціальних послуг у 2012 р.

Кабінет Міністрів України 8 серпня 2012 р. схвалив Стратегію реформування системи надання соціальних послуг (Розпорядження Кабінету Міністрів України від серпня 2012 р. № 556-р «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»). За цим розпорядженням втратила чинність Концепція реформування системи соціальних послуг, яка була затверджена Розпорядженням КМУ від 13 квітня 2007 р. № 178. Нагадаємо деякі принципи положення цього документа.

3.2.1. Концепція реформування соціальних послуг 2007 р.

Отже, станом на 2007 р. реформа системи соціальних послуг покликана була вирішити такі проблеми соціального захисту:

- спостерігається зростання кількості осіб, що потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба у збільшенні кількості соціальних послуг та їх видів. Багато з них, що надають недержавні організації та заклади, є унікальні та інноваційні. Виникає необхідність упорядкування соціальних послуг, узагальнення кращого досвіду їх надання та

створення системи соціальних послуг, що задовольнятиме потреби населення;

- за останні 10 років прийнято понад 20 законів, якими встановлено державні гарантії щодо надання соціальної допомоги різним категоріям населення. Однак за цей час не було створено належної нормативно-правової бази для забезпечення гарантування та регулювання певного рівня якості соціальних послуг;
- існуюча державна система соціальних послуг орієнтована здебільшого на догляд у стаціонарних закладах, що не сприяє зміцненню родинних стосунків, ускладнює інтеграцію вразливих груп населення;
- у закладах та установах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності та не відбувається вплив таких послуг на підвищення рівня життя особи, якій надаються соціальні послуги;
- централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення отримувачів послуг та їх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг. Відсутні методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу;
- відсутні механізми контролю за якістю соціальних послуг та дієві санкції за порушення їх якості (обов'язковому контролю підлягає лише використання фінансових ресурсів державними надавачами соціальних послуг відповідно до встановлених нормативів), а також механізми державного та незалежного моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників.

Концепція 2007 року орієнтувалась на такі цілі: 1) підвищення рівня якості соціальних послуг і наближення їх європейського рівня; 2) упровадження механізму управління і регулювання системи соціальних послуг, яке забезпечує їх постійне оновлення відповідно до потреб споживачів.

Визначили такі завдання реформування системи соціальних послуг:

- створення системи якісних соціальних послуг, яка б відповідала потребам різних груп населення, передусім людей, які опинилися у

складних життєвих обставинах, шляхом модернізації існуючих і запровадження нових соціальних послуг;

- удосконалення управління державними видатками на соціальні послуги з метою їх раціонального використання;
- упровадження механізму, який стимулює надавачів соціальних послуг до постійного підвищення рівня якості таких послуг;
- посилення ролі місцевого самоврядування у плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг;
- удосконалення управління соціальними послугами, зокрема впровадження механізму регулювання системи соціальних послуг;
- створення умов для розвитку ринку соціальних послуг шляхом розширення їх переліку, рівної участі на цьому ринку надавачів послуг усіх форм власності.

Важливим у Концепції 2007 р. є визначення вимог до системи соціальних послуг, які можуть слугувати критеріями оцінки її ефективності:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів послуг, яка забезпечується за принципами добровільності отримання соціальних послуг, можливості вибору закладу та місця отримання таких послуг, а також обов'язковим проведенням оцінки індивідуальних потреб, складенням і виконанням індивідуальних планів отримувача послуг;
- адресність надання послуг передбачає диференціацію надання соціальних послуг з урахуванням умов життя їх отримувача, адресне фінансування з місцевих бюджетів, закупівлю послуг або цільову соціальну допомогу отримувачу для оплати послуг обраного ним надавача послуг;
- залучення отримувача послуг до розв'язання власних проблем. Подолання споживацького підходу до отримання соціальних послуг, розвиток самостійності й активності отримувача послуг, його власних можливостей у розв'язанні проблем, що виникають;
- децентралізація системи надання соціальних послуг, яка передбачає базування соціальних послуг на рівні громади, розукрупнення великих закладів і центрів, територіальне наближення надання послуг до місця проживання/перебування їх отримувачів для забезпечення збереження або відновлення соціальних зв'язків і родинних стосунків. Посилення

ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за якість, фінансове забезпечення, обсяг, вибір надавача соціальних послуг;

- створення для надавачів соціальних послуг усіх форм власності рівних умов на ринку таких послуг. Забезпечення рівної конкурентоспроможності кожного з надавачів потребує вдосконалення нормативно-правової бази щодо можливості укладати контракти на надання соціальних послуг, стимулювання та регулювання діяльності комерційних організацій з надання соціальних послуг, а також удосконалення послуг та інфраструктури у державних закладах;
- ефективність надання соціальних послуг передбачає підвищення ефективності управління бюджетними коштами. Зміст та організація соціальних послуг забезпечують найповніше задоволення індивідуальних потреб отримувачів послуг та спрямовані на досягнення позитивних змін в їх житті, сприяння інтеграції в суспільство, самовизначенню, особистісному та творчому розвитку;
- прозорість та підзвітність системи соціальних послуг. Процеси планування, організації надання соціальних послуг, моніторингу їх якості відбуваються за участю всіх відповідальних структур, включаючи самих отримувачів та їхніх представників, із залученням громадського контролю та незалежних інспекцій, оприлюдненням результатів перевірок, інформуванням громадян про діяльність у сфері соціальних послуг;
- забезпечення якості соціальних послуг. Система забезпечення якості соціальних послуг передбачає введення мінімальних державних стандартів якості та здійснення постійного контролю за їх дотриманням, регулювання діяльності з надання соціальних послуг шляхом ліцензування та реєстрації суб'єктів, що надають соціальні послуги, застосування економічного та адміністративного механізму, що обумовлює конкуренцію на ринку соціальних послуг і стимулює підвищення рівня якості таких послуг;
- використання найкращого досвіду. Передбачає вивчення і поширення найкращого вітчизняного та міжнародного досвіду застосування методик надання соціальних послуг, проведення оцінки потреб отримувачів, ефективності планування, навчання персоналу, фінансування та контролю якості.

Концепцію 2007 р. мали реалізовувати за такими стратегічними напрямками:

- удосконалення існуючих і створення нових видів соціальних послуг;
- визначення переліку гарантованих державою безоплатних соціальних послуг та категорій населення, які мають право на їх отримання;
- розроблення і впровадження в практику методик планування відповідно до оцінки потреб населення у соціальних послугах як на рівні територіальних одиниць, так і на рівні закладу відповідно до оцінки індивідуальних потреб отримувачів;
- розроблення і впровадження стандартів якості соціальних послуг із залученням представників отримувачів послуг та громадських організацій;
- створення системи контролю за дотриманням державних мінімальних стандартів якості, установлення відповідальності за недотримання таких стандартів надавачами послуг;
- удосконалення системи проведення моніторингу та оцінки соціальних послуг шляхом застосування методик оцінювання результативності таких послуг, ефективності діяльності працівників соціальних служб;
- упровадження системи управління якістю в соціальних закладах та організаціях;
- забезпечення підготовки персоналу моніторингових та контролюючих служб, інспекцій;
- створення правових умов для функціонування незалежних інспекцій та проведення громадського моніторингу якості соціальних послуг;
- розроблення і впровадження механізму соціального замовлення на соціальні послуги у недержавних надавачів послуг обласними, міськими та районними органами самоврядування за рахунок місцевих бюджетів на підставі визначених потреб територіальної одиниці у послугах;
- оптимізація використання коштів, що надходять з державного, місцевого бюджету та інших джерел, для фінансування соціальних послуг, удосконалення методики розрахунку вартості послуг на одного отримувача;
- посилення професійної соціальної роботи шляхом забезпечення соціальних служб кваліфікованими соціальними працівниками, підвищення статусу соціальних працівників;

- розвиток і вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців соціальних служб та надавачів соціальних послуг, розроблення порядку атестації спеціалістів надавачів соціальних послуг, забезпечення атестації фахівців недержавних надавачів соціальних послуг у державній системі надання соціальних послуг;
- формування ринку соціальних послуг шляхом забезпечення рівних можливостей для організацій різних форм власності, удосконалення механізму регулювання їх діяльності, податкової політики, нормативно-правової бази надання соціальних послуг на конкурсній основі; надання послуг, що не увійшли у гарантований державою безоплатний обсяг, на платній основі;
- удосконалення механізму координації співпраці центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та надавачів соціальних послуг з питань надання таких послуг; забезпечення міжвідомчої співпраці фахівців з метою подальшого розвитку та підвищення ефективності надання соціальних послуг;
- удосконалення звітності щодо надання соціальних послуг та забезпечення її прозорості; формування бази даних: а) щодо надавачів соціальних послуг; б) за окремими групами соціально незахищених груп населення;
- створення умов для інформування населення про ринок соціальних послуг та їх надавачів шляхом забезпечення широкого доступу до електронних та друкованих баз даних із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій та дистанційних форм зв'язку; розроблення механізму забезпечення реалізації права громадян на вибір соціальних послуг;
- удосконалення нормативно-правової та методичної бази для забезпечення функціонування системи соціальних послуг;
- забезпечення широкого інформування громадськості щодо цілей та завдань реформування, популяризації стандартів якості та пояснення їх ролі в процесі регулювання якості соціальних послуг з боку отримувачів, проведення громадського моніторингу якості таких послуг шляхом створення та розповсюдження соціальної реклами.

Однією із суттєвих прогалин Концепції 2007 року є відсутність чітко визначених очікуваних результатів із відповідними кількісними та якісними показниками. Однак Концепція 2007 року відзначалась адекватністю щодо потреб розвитку соціальних послуг, оскільки включала в себе узгоджені інституційні заходи системного характеру.

3.2.2. Законодавчі зміни щодо системи соціальних послуг 2012 р.

15 березня 2012 року набув чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг» № 4523-VI.

Змінами до статті 8 ЗУ «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні стандарти» визначено перелік нормативів, які повинні розробляти органи державної влади щодо соціальних послуг:

- перелік, види та обсяги соціальних послуг, які надаються за рахунок державного та місцевого бюджетів і страхових фондів;
- норми та нормативи надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- показники якості соціальних послуг.

Зазначена норма зобов'язує державні органи вирішити питання насамперед стандартів якості соціальних послуг, а також стандартизації безоплатних та платних соціальних послуг.

В ЗУ «Про соціальні послуги» передбачені такі зміни. Насамперед змінено визначення ключових понять «соціальні послуги», «складні життєві обставини», «суб'єкти, що надають соціальні послуги»:

«Соціальні послуги – комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем».

Така дефініція, на відміну від попереднього, не дає визначення галузевого характеру заходів із надання допомоги (правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших). Таке спрощення є правомірним, оскільки фахівці зі соціальної роботи часто висловлювали сумнів щодо можливості віднесення до соціальних послуг правових чи освітніх послуг.

Зміна визначення цілей надання соціальних послуг. Раніше такими цілями були «відтворення життєдіяльності, соціальна адаптація, повернення до самостійного життя», тепер все спрощується до цілі вирішення життєвих проблем. Щоправда, визначення життєвих проблем не подано.

«Складні життєві обставини – обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті».

Таке визначення узагальнює перелік обставин, якими зумовлені складні життєві обставини. Попереднє визначення тяжіло до повного переліку детальних обставин: інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофа тощо. Таке узагальнення цілком правомірне, оскільки поданий перелік не може подати всіх обставин, а також окремі види обставин не обов'язково обмежують можливість особи самостійно забезпечити нормальну життєдіяльність (наприклад, самотність). За попереднім визначенням будь-яка особа може бути віднесена до тих, хто потребує соціальних послуг.

«Суб'єкти, що надають соціальні послуги – підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги».

Попереднє визначення відносило до суб'єктів, які надають соціальні послуги, державні та комунальні підприємства, юридичних осіб, які не мають на меті отримання прибутку та фізичних осіб. Таке визначення обмежувало формування ринку соціальних послуг, не включаючи до нього приватних надавачів послуг.

Введено також нові поняття сфери соціальних послуг.

Поняття «соціальний працівник» (професійно підготовлений фахівець, який має необхідну кваліфікацію у сфері соціальної роботи і надає соціальні послуги) доповнюється поняттям «соціальний робітник».

«Соціальний робітник – особа, яка надає соціальні послуги та має підготовку, що відповідає вимогам та характеру роботи, що виконує».

Введення цього поняття покликане вирішити проблему надмірних кваліфікаційних вимог до робіт у сфері соціальних послуг, що такої кваліфікації не вимагають, але й які не виконують фахівці із соціальної роботи. Йдеться про соціальне обслуговування в частині, наприклад, догляду за особою з вадами рухового апарату.

«Соціальна група – група осіб, об'єднаних за спільною соціальною, демографічною або іншою ознакою, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання їм однотипних соціальних послуг».

Визначення цього поняття важливе, оскільки будь-які послуги мають переважно індивідуальний характер і послуги для соціальної групи потребують тлумачення. У цьому визначенні введено поняття однотипних соціальних послуг для певної

групи, щоправда, як їх визначають і для яких груп, як визначають власне соціальну групу в тексті закону не написано.

«Державний стандарт соціальної послуги – визначені нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги, показники її якості».

«Показники якості соціальних послуг – сукупність показників, які використовуються для оцінювання діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, які ґрунтуються на позитивній результативності соціальних послуг відносно її одержувачів і ступеня задоволення їх потреби в цих послугах».

Дані визначення стандартизації та показників якості соціальних послуг подані на виконання положень Концепції 2007 року в контексті вимог регулювання системи соціальних послуг. Визначаються зобов'язання центральних органів виконавчої влади затвердити стандарт та систему показників якості. Важливим є те, що основою показників якості є потреби отримувачів послуг та їх результативність. Принциповим залишається питання методичної спроможності органів влади забезпечити реалізацію положень щодо позитивної результативності та врахування потреб.

«Соціальне замовлення – засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

Зазначення поняття уточнює механізм конкурсного фінансування соціальних послуг на місцевому рівні і запозичене із російського законодавства. Варто нагадати, що з 1990-х років здійснювались неодноразові спроби врегулювати механізм «соціального замовлення» окремим законом за ініціативи громадських організацій соціальної сфери. Сумнівним аспектом цього визначення є одночасне залучення до регулювання соціальних послуг на місцевому рівні і органів виконавчої влади, і місцевого самоврядування. По суті відтворюється давня проблема дублювання повноважень, яка, як правило, ускладнює реалізацію повноважень у соціальній сфері органів місцевого самоврядування.

Варто відзначити новації щодо порядку надання соціальних послуг, визначені в статті 7 ЗУ «Про соціальні послуги». Насамперед змінено вимоги до суб'єктів, які надають соціальні послуги. У попередній редакції закону суб'єкти, які надають соціальні послуги, повинні в положенні про такі послуги або в статуті зазначити перелік соціальних послуг та категорії осіб, яким вони їх надають, а також умови та порядок їх надання. Таке визначення обмежувало можливості для фізичних

осіб надавати соціальні послуги. Нова вимога допускає можливість надання соціальних послуг не тільки на основі статутних документів, але й на основі цивільно-правових договорів саме для фізичних осіб підприємців. Одночасно додатково визначено зобов'язання суб'єктів, які надають соціальні послуги, працівники мусять мати відповідну підготовку, дотримуватись «державних стандартів соціальних послуг, етичних, правових норм і принципів надання соціальних послуг. Критерії діяльності суб'єктів, які надають соціальні послуги, встановлюються Кабінетом Міністрів України». Відповідно закон не визначає всіх вимог до надавачів соціальних послуг і виконавча влада «в ручному режимі» може визначати критерії їх діяльності.

Із закону вилучене положення про визначення переліку соціальних послуг у Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів. Натомість право визначати перелік закріплюється за центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики. Навряд чи така новація вирішує проблему надмірного регулювання соціальних послуг, оскільки потреба у фіксації такого переліку взагалі сумнівна. На відміну від медичних, соціальні послуги можуть і повинні передбачати можливість інноваційних підходів. Потреба у стандартизації кожного виду послуг ускладнює процес удосконалення соціальних послуг.

Однією із принципових новацій стало питання визначення права на безоплатні соціальні послуги. У попередній редакції ЗУ «Про соціальні послуги» право на безумовні безоплатні соціальні послуги в державних та комунальних закладах мали громадяни, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд та допомогу, а також діти та молодь. Безробітні громадяни та біженці мають право на одержання безоплатних соціальних послуг у випадку, якщо їх середньомісячний сукупний дохід нижчий від встановленого прожиткового мінімуму. В новій редакції громадянам, які не здатні до самообслуговування, «соціальні послуги в обсягах, визначених державними стандартами, можуть надаватися із встановленням диференційованої плати залежно від доходу таких осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України». Така новація є небезпечною й неправомірною передусім тому, що порядок встановлення плати за послуги не обумовлений соціальними стандартами чи будь-якими іншими зрозумілими критеріями. Державні та комунальні заклади у випадку надання соціальних послуг понад обсяги, визначені державними стандартами, надають їх за плату у порядку регулювання тарифів, визначеному КМУ. Отже, Кабмін знову отримує право довільно визначати критерії права на безоплатні соціальні послуги.

Варто також відзначити зміну положень статті 17 ЗУ «Про соціальні послуги» щодо кадрового забезпечення надання соціальних послуг.

«Підвищення кваліфікації соціальних працівників, інших фахівців проводять навчальні заклади (у тому числі заклади післядипломної освіти), що мають відповідну ліцензію, видану в установленому порядку. До підвищення кваліфікації соціальних працівників зазначені заклади можуть залучати громадські організації, їх підприємства, установи та організації, які мають досвід роботи з відповідними категоріями осіб та соціальними групами».

Відповідно до змісту цього положення громадські організації не зможуть самостійно реалізовувати тренінгові програми з підвищення кваліфікації соціальних працівників та інших фахівців сфери соціальних послуг.

Розглянуті законодавчі новації засвідчили досить обмежене виконання Концепції 2007 р. переважно в законодавчій сфері. Державні стандарти, показники якості та механізми їх застосування не розроблені на рівні підзаконних актів, а тому не впроваджуються. Це стосується і механізму соціального замовлення, який у супереч Концепції застосовують не тільки органи місцевого самоврядування, але й органи виконавчої влади. Законодавчі зміни допускають звуження права на безплатні соціальні послуги громадян, нездатних до самообслуговування, оскільки критерії такого права не визначені на основі законодавства про соціальні стандарти.

3.2.3. Стратегія реформування системи надання соціальних послуг 2012 р.

Аналізуючи новітню Стратегію реформування надання соціальних послуг (далі – Стратегія 2012 р.) варто звернути увагу на урядову оцінку попереднього етапу реформування, зокрема реалізацію Концепції 2007, та на оцінку поточної ситуації у зазначеній сфері. Треба віддати належне визнанню Кабміном того, що Концепція 2007 р. «реалізована не в повному обсязі внаслідок відсутності законодавчого регулювання питань, зокрема щодо формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг».

У тексті документа визначено такі проблеми функціонування системи соціальних послуг:

– Не охоплені соціальними послугами понад 1 млн осіб. При цьому у 2011 р. діяло понад 3 тис. установ та закладів, що надали соціальні послуги понад 3 млн

осіб. Подібна проблема попиту на соціальні послуги без кількісних показників визначалась у Концепції 2007 р.

– На рівні адміністративно-територіальної одиниці не запроваджено ефективних механізмів раннього виявлення осіб, які потребують соціальних послуг, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб. Сьогодні надання соціальних послуг залежить від можливостей наявної мережі установ та закладів комунальної власності, які надають соціальні послуги, що призводить до неможливості повністю задовольняти потреби осіб. Потреба орієнтації системи соціальних послуг на потреби громадян також зазначалась у Концепції 2007 р.

– Не проводиться системна робота із залучення до надання соціальних послуг та підтримки, зокрема фінансової, громадських, благодійних та релігійних організацій.

– Під час надання соціальних послуг не запроваджено обміну інформацією щодо надання інших видів соціальної допомоги, що унеможлиблює застосування комплексного підходу до подолання складної життєвої ситуації особи. Таке визначення проблеми є цілком актуальним, оскільки розрив між системами соціальної допомоги та соціальних послуг є очевидним в діяльності соціальних служб.

– Повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку системи надання соціальних послуг не визначені законодавством. Варто зазначити, що цю проблему Кабмін міг вирішити, розробляючи ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг» № 4523-VI, внівши відповідні зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування» та ЗУ «Про місцеві державні адміністрації». Оскільки цього не було зроблено, то можна говорити про відсутність концептуального бачення розмежування повноважень.

– Соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих груп населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, внаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді. Тут також варто зазначити, що в Концепції 2007 року проблеми орієнтації на потреби у соціальних послугах, підвищення їх якості, базуванні на рівні громади вже були визначені, а отже, вона залишається гострою.

Порівняно з Концепцією 2007 року принципи функціонування системи соціальних послуг не змінилися, крім того, що прибрати поняття «децентралізації» системи та власне тлумачення змісту принципів, що важливо для оцінки їх реалізації. Зокрема визначено такі принципи:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг;
- адресність їх надання;
- залучення отримувача соціальних послуг до самостійного розв'язання власних проблем;
- надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб та забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді;
- створення для суб'єктів, які надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг;
- якість та ефективність надання соціальних послуг;
- прозорість надання таких послуг.

Щодо мети Стратегії 2012 року, то вона дещо оновлена. Основний акцент зроблено на доступності соціальних послуг разом із підвищенням їх якості. Концепція 2007 року основну увагу приділяла цілі орієнтації системи на потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, хоча така мета і не була досягнута.

Досягнення мети доступності послуг, підвищення їх якості та ефективності пов'язується із виконанням таких завдань:

- запровадити механізм запобігання виникненню складних життєвих обставин та удосконалити систему управління, координації і взаємодії суб'єктів, які надають соціальні послуги;
- модернізувати наявну інфраструктуру соціальних послуг та створити конкурентний ринок зазначених послуг шляхом впровадження механізму стимулювання суб'єктів, що надають соціальні послуги, до постійного підвищення рівня якості таких послуг;
- розширити перелік соціальних послуг, що надають за місцем проживання їх отримувачів;
- затвердити перелік соціальних послуг та запровадити їх стандартизацію з метою забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг;

- визначити критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги;
- розробити і запровадити методiku проведення оцінки потреб дитини та її сім'ї як обов'язкової умови для планування та надання соціальних послуг;
- удосконалити систему проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг шляхом застосування методики оцінювання результативності таких послуг, ефективності діяльності суб'єктів, що їх надають;
- створити незалежні інспекції та запровадити громадський моніторинг якості соціальних послуг;
- забезпечити оптимізацію використання коштів державного, місцевого бюджетів та інших джерел для фінансування соціальних послуг, що дасть змогу вплинути на ефективність їх надання, а також удосконалити методiku проведення розрахунку вартості послуг;
- забезпечити підвищення статусу соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги, та запровадити механізм їх соціальної захищеності; удосконалити систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації таких працівників та фахівців.

Передусім варто звернути увагу на дублювання цілої низки завдань з Концепції 2007 року, або їх стилістичне переформулювання. Це стосується завдань з оптимізації використання бюджетних та інших коштів, створення незалежної інспекції якості соціальних послуг, моніторингу та управління якістю соціальними послугами, визначення та розширення переліку соціальних послуг. Переформульоване завдання щодо розроблення методики планування соціальних послуг на основі індивідуальних потреб отримувачів. Тепер йдеться про методiku оцінки потреб дитини та сім'ї, як основи планування. Акцент не надто принциповий, адже потрібна загальна методика оцінки потреб вимагає врахування і індивідуальних потреб, і потреб домогосподарства. У завданні формування ринку соціальних послуг положення про необхідність удосконалення механізму регулювання діяльності організацій, які надають соціальні послуги, визначено механізм стимулювання суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Варто звернути увагу на новації Стратегії 2012 року. Зокрема першим новаторським акцентом є механізм запобігання виникненню складних життєвих обставин та удосконалення системи управління. Для його впровадження передбачені такі завдання:

- провести комплексний аналіз законодавства у сфері надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи з метою забезпечення запобігання виникненню складних життєвих обставин;
- запровадити порядок визначення потреби адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах;
- планувати та організовувати надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб адміністративно-територіальної одиниці та осіб;
- залучати до планування та надання соціальних послуг, проведення моніторингу їх якості суб'єктів, що надають соціальні послуги, у тому числі громадські, благодійні та релігійні організації;
- провести інвентаризацію соціальних послуг і створити реєстри надавачів та отримувачів соціальних послуг;
- забезпечити розширення переліку соціальних послуг для осіб, зокрема послуг, надання яких спрямоване на підвищення здатності батьків забезпечувати розвиток та виховання дитини;
- удосконалити порядок ведення звітності щодо надання соціальних послуг та забезпечити її прозорість;
- забезпечити здійснення громадського контролю за наданням соціальних послуг;
- створити інформаційну базу соціальних послуг, що дасть можливість запровадити комплексний підхід до подолання складних життєвих обставин осіб з урахуванням відомостей про надання усіх видів підтримки, у тому числі соціальних виплат, послуг і пільг;
- забезпечити отримання соціальних послуг за принципом «єдиного вікна» для комплексного вирішення проблемної ситуації осіб;
- удосконалити механізм координації співпраці міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування із суб'єктами, що надають соціальні послуги; забезпечити міжвідомчу співпрацю фахівців, діяльність яких пов'язана з подоланням складних життєвих обставин осіб, з метою підвищення ефективності соціальних послуг.

Із зазначеного переліку заходів важко зрозуміти, що являє собою механізм попередження виникнення складних життєвих обставин. Дещо натякає на це завдання щодо надання соціальних послуг, спрямованих на «підвищення здатності батьків забезпечувати розвиток та виховання дитини». Привертає

увагу положення про комплексний підхід до подолання складних життєвих обставин, який передбачає формування бази даних із відомостями про всі види підтримки. Врахування всіх видів підтримки, щоб запобігти складним життєвим обставинам, навряд чи буде корисним. Такий підхід доцільніший для забезпечення адресності допомоги й визначення права на платні/безоплатні соціальні послуги. Наприклад, врахувавши пенсію та субсидії як дохід громадян, які не здатні до самообслуговування, можна призначити платні соціальні послуги у випадку перевищення зазначеного доходу прожиткового мінімуму. Така новація як проведення інвентаризації послуг, реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг знову ж таки ставить питання щодо доцільності здійснення таких адміністративних витрат. Крім того, така адміністративна перешкода може бути обтяжливою і для надавачів, і для одержувачів соціальних послуг. Принцип «єдиного вікна» в системі соціальних послуг також вимагає роз'яснення. Інші положення щодо удосконалення управління системи соціальних послуг дублюють положення Концепції 2007 року.

Другий акцент Стратегії 2012 р. – модернізація чинної системи надання соціальних послуг та створення конкурентного ринку таких послуг через упровадження механізму стимулювання суб'єктів, що надають соціальні послуги, до постійного підвищення рівня якості зазначених послуг. Щоб здійснити таку модернізацію, передбачено:

- забезпечити надання соціальних послуг за принципом раннього виявлення осіб та сімей з дітьми;
- удосконалити порядок взаємодії органів державної влади, підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з подоланням складних життєвих обставин осіб, зокрема, у сфері освіти, охорони здоров'я і соціального захисту осіб;
- розробити та запровадити механізм закупівлі послуг, зокрема побутових, надавачами соціальних послуг;
- розробити і затвердити державні стандарти соціальних послуг, що встановлюють вимоги до умов надання соціальних послуг та їх якості, визначають види та обсяги таких послуг для соціальних груп;
- запровадити диференційовану плату за соціальні послуги залежно від доходу отримувачів таких послуг;
- запровадити механізм соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб'єктів, що надають соціальні послуги, та стимулювання підвищення якості таких послуг;

- розробити та запровадити механізм фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг»;
- запровадити моніторинг і контроль якості та ефективності послуг для оцінювання ступеня відповідності послуг потребам їх отримувачів, рівня його задоволення, якості, своєчасності та ефективності наданої послуги;

– удосконалити порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги.

Зазначені завдання також логічно неузгоджені щодо цілі модернізації і дублювання положень з Концепції 2007 року та інших частин Стратегії 2012 року, орієнтованих на інші цілі. Не розтлумачений принцип раннього виявлення осіб та сімей з дітьми в системі соціальних послуг міг би стосуватись механізму запобігання складним життєвим обставинам. Аналогічний механізміві «гроші ходять за дитиною» принцип «гроші ходять за отримувачем послуг» також потребує роз'яснень з погляду доцільності та змісту. Принцип «гроші ходять за дитиною» правомірний з погляду гарантій фінансування опікунства за дитиною-сиротою, яка може бути усиновлена в іншому місці, ніж дитячий притулок і у непередбачуваний час. «Принцип гроші ходять за отримувачем послуг» дещо суперечить принципіві Стратегії «забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді», тобто за місцем проживання. Проте він доцільний з погляду вибору одержувачем державного / комунального / недержавного закладу чи постачальника послуг. Однак із документа Стратегії це не є очевидним. Завдання удосконалити взаємодії постачальників соціальних послуг із закладами освіти, охорони здоров'я та соціального захисту для врахування всіх аспектів подолання складних життєвих обставин є цілком позитивною новацією у тому випадку, якщо така взаємодія не використовуватиметься для обмеження права на соціальні послуги. Завдання «запровадити диференційовану плату за соціальні послуги залежно від доходу отримувачів таких послуг» впливає із згадуваного ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг» №4523-VI і навряд чи може бути напрямом діяльності у стратегічному документі. Крім того, нагадаємо, що його виконання також може бути пов'язане із проблемою обмеження доступності соціальних послуг. Інші завдання, по суті, дублюють положення Концепції 2007 року.

Третій акцент Стратегії 2012 – розширення переліку соціальних послуг, що надаються за місцем проживання отримувачів, і залучення таких отримувачів до активного суспільного життя. Щоб його реалізувати, передбачено:

- забезпечити визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, у тому числі із залученням громадських, благодійних та релігійних організацій і розробити короткострокові та довгострокові плани розвитку системи надання соціальних послуг у відповідній громаді;
- забезпечити діяльність фахівців із соціальної роботи центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, пов'язану з раннім виявленням сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- забезпечити взаємодію соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги, з іншими фахівцями, зокрема вчителями, лікарями, дільничними інспекторами;
- впроваджувати надання інноваційних соціальних послуг, що надаються отримувачеві вдома, у тому числі альтернативних послугам з догляду в стаціонарних інтернатних установах та закладах;
- розробити заходи з реорганізації стаціонарних інтернатних установ та закладів, зокрема шляхом утворення при таких установах та закладах відділень денного, тимчасового перебування, для забезпечення можливості проживання отримувачів соціальних послуг вдома;
- запровадити механізм невідкладного реагування для забезпечення захисту осіб, особливо дітей, у разі виникнення загрози їх життю і здоров'ю;
- створити систему інформування населення про наявні соціальні послуги;
- проводити постійну роботу з формування позитивної громадської думки про користь соціальних послуг, що надаються за місцем проживання їх отримувачів;
- запровадити проведення регулярної інформаційної роботи з питань запобігання маргіналізації населення з урахуванням особливостей соціальних груп;
- забезпечити під час надання соціальних послуг співпрацю місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськими, благодійними та релігійними організаціями.

Цей акцент на соціальних послугах «вдома» пов'язаний із діяльністю ЦСССДМ, хоча це не очевидно із тексту Стратегії. Якихось реформаторських новацій тут віднайти важко, оскільки відповідні завдання власне для ЦСССДМ і визначені.

Питання постачання послуг у нестационарних установах як пріоритет вже було визначено у Концепції 2007 року.

Очікувані результати Стратегії 2012 конкретніші, ніж у Концепції 2007 р.:

- створити ефективну систему надання соціальних послуг, підвищити їх якість та рівень задоволення потреб отримувача таких послуг;
- оптимізувати діючу мережу установ та закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги;
- запровадити надання інноваційних соціальних послуг, що сприятиме доступності та задоволенню у повному обсязі потреб осіб у соціальних послугах;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів.

Критерії оцінки достатньо зрозумілі і яскравіше ілюструють цілі Стратегії 2012:

- планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб адміністративно-територіальної одиниці;
- розширення переліку соціальних послуг, що надаються за місцем проживання, на 30 відсотків;
- збільшення кількості осіб, яким надаються соціальні послуги, на 25 %;
- зменшення чисельності осіб, що отримують соціальні послуги у стаціонарних інтернатних установах та закладах, на 25 %.

Варто наголосити, що кількісні та якісні показники свідчать про слабку орієнтацію Стратегії на розширення доступу до соціальних послуг, підвищення їх якості та ефективності. Як виявлятиметься факт надання соціальних послуг з врахуванням потреб? Як оцінюватимуться досягнення в інноваціях соціальних послуг? При цьому нагадаємо, що Стратегія передбачає значні адміністративні перешкоди для впровадження інновацій через становлення переліку та інвентаризації послуг, державних стандартів послуг тощо. Що на практиці означатимуть кількісні показники соціальних послуг, якщо в Стратегії не визначена їх поточна кількість і йдеться про потребу створення реєстру, інвентаризації – передбачити важко. Відповідно, будь-які результати реалізації Стратегії можна подавати як позитивні, оскільки виміряти зростання кількості послуг неможливо. Потреба в реорганізації стаціонарних установ, які споживають найбільше бюджетних коштів, скорочення обсягу їх послуг, тобто і їх скорочення на 25 % – досить реалістичне та вимірюване завдання Стратегії.

Отже, сучасна політика реформування соціальних послуг здійснюється за консервативним сценарієм Концепції 2007 р., містить незначні новації і орієнтована насамперед на скорочення бюджетних витрат на мережу стаціонарних закладів соціального обслуговування, перенесення видатків на одержувачів послуг та посилення урядового контролю за системою державних та недержавних соціальних послуг. Позитивні новели Стратегії 2012 щодо комплексного підходу у наданні соціальних послуг, запобігання складним життєвим обставинам та координації соціальних послуг з іншими заходами соціальної політики мають декларативний характер і головне – не піддаються контролю та вимірюванню. Однак варто також очікувати більшу адресність соціальної підтримки на основі концентрації даних про всі види соціальної підтримки особи, які можна використати, і для неправомірного обмеження соціальних прав.

РОЗДІЛ II

ДОСЛІДЖЕННЯ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИХОДУ ІЗ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ»

2.1. Методологія дослідження

У рамках дослідження «Забезпечення прав на соціальний захист в Україні в умовах виходу із фінансово-економічної кризи» Фонд суспільної безпеки, Центр соціального партнерства та лобіювання НаУКМА спільно із Школою соціальної роботи ім. Володимира Полтавця НаУКМА проводили статистичний аналіз соціальних послуг у вибраних областях України.

Протягом листопада-грудня 2011 р. дослідження проводили у десяти областях України: Волинській, Житомирській, Київській, Львівській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Донецькій та Луганській областях (включаючи міста Київ, Рівне, Львів, Донецьк, Луганськ, Маріуполь).

У рамках дослідження проанкетовано 80 осіб, серед яких: клієнти ЦСССМД; клієнти територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких, непрацездатних громадян; громадяни, які зверталися до міських та районних управлінь праці та соціального захисту населення з питань оформлення таких видів соціальної допомоги: житлових субсидій, допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги при народженні дитини, допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Під час тестування оцінювали: 1) якість та доступність інформації про соціальну допомогу і джерела її поширення, 2) умови прийому громадян у процесі оформлення допомоги, 3) результативність процесу оформлення та рівень задоволеності одержувачів допомоги та користувачів послуг.

На другому етапі дослідження було організовано та проведено напівструктуровані інтерв'ю з керівниками міських, районних, сільських ЦСССДМ та територіальних центрів соціального обслуговування. Також, відповідно до ЗУ «Про доступ до публічної інформації», були подані запити до обласних ЦСССДМ та до головних управлінь праці та соціального захисту населення щодо отримання статистичних даних.

2.2. Загальна процедура дослідження

На першому етапі дослідження у кожному місті та семи областях вибіркою доступності було обрано та опитано по 4 особи, які протягом останнього тижня перед проведенням анкетування звернулися до міського чи районного Управління праці та соціального захисту населення з питання оформлення однієї з чотирьох видів соціальної допомоги (житлових субсидій, допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги при народженні дитини, а також допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку). Крім того, у кожному місті та семи областях було обрано та опитано по 2 особи – клієнти Центрів соціальних служб для сім'ї дітей та молоді і Територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян.

На другому етапі дослідження було організовано та проведено напівструктуровані інтерв'ю з керівниками міських, районних та сільських ЦСССДМ та Територіальних центрів. Також, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» були подані запити до обласних ЦСССДМ та до головних управлінь праці та соціального захисту населення щодо визначених критеріїв.

Третій етап дослідження – підведення підсумків, формування фінального звіту та вироблення рекомендацій для органів державної влади щодо удосконалення процедури оформлення та призначення соціальної допомоги і загалом функціонування визначених державних соціальних служб та територіальних центрів.

Дослідження здійснювалось за методикою, яка застосовується для якісної оцінки впровадження соціальних програм, що використовує Інститут з питань розвитку при Університеті Сассекс (Велика Британія). У 2009 році представник зазначеної

установи Марк Беренсон спільно з Фрідом Хаус Україна та Центром соціального партнерства та лобювання НАУКМА тестував соціальні служби за зазначеною методикою в Україні. Одночасно такі дослідження проводили в Польщі та Російській Федерації. Перші результати моніторингу в п'яти регіонах Марк Беренсон представив у Мінпраці в травні 2010 р. у присутності заступника міністра праці та соціального захисту населення України.

Щоб оцінити доступність соціальної допомоги в Україні, британський дослідник здійснив вибірку з п'яти регіонів України за географічним принципом. Така вибірка пояснювалась тим, що в Україні здійснюється централізована соціальна політика, застосовуються єдині національні соціальні стандарти, соціальна допомога та послуги надаються за єдиним порядком, затвердженим на національному рівні.

Загалом методика тестування соціальних служб за принципом «таємного покупця» передбачає звернення волонтерів до установ та служб з метою одержання соціальної допомоги чи послуг. За результатами звернення детально фіксуються всі перешкоди в одержанні послуг. Крім того, паралельно опитують інших громадян, які перебувають у черзі або виходять із приміщення. Як правило, обирають ті види допомоги та послуг, які найбільш затребувані населенням (допомога сім'ям з дітьми, допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога по безробіттю, призначення субсидій тощо).

Крім того, у рамках дослідження передбачене опитування керівників соціальних установ та служб для виявлення їх бачення проблем соціального захисту та постачання відповідних адміністративних та соціальних послуг. Щоб оцінити доступність соціальної допомоги та соціальних послуг, здійснено статистичний аналіз кількості одержувачів за останні три роки для визначення динаміки.

Пропоноване дослідження відбувалось у два етапи із відповідним уточненням вибірки. На першому етапі у 2010–2011 рр. досліджували соціальні установи та служби у восьми регіонах, переважно західних та північних, більшість з яких означені гостротою проблеми бідності.

На другому етапі здійснено повторне тестування служб у попередніх регіонах, а також включені додатково чотири східні та південні області України.

Достовірність вибірки доводиться відносною стабільністю результатів по всіх обраних регіонах. Відповідно така методика та вибірка дає змогу представляти результати дослідження як загальнонаціональні. Кількість опитаних не має принципового значення, оскільки опитування мало не кількісний, а якісний характер.

Актуальність дослідження з погляду чинної соціальної політики України полягає ось у чому:

По-перше, це здатність України виконувати свої зобов'язання за Європейською соціальною хартією (переглянутою), необхідність прогресу соціальних прав та ратифікації таких принципових статей, як Стаття 4 «Право на справедливий винагороду» та Стаття 12 «Право на соціальне забезпечення», а також виконання зобов'язань України з іншими міжнародними стандартами.

У сфері соціального захисту та соціальних послуг варто відзначити такі зобов'язання України, відповідно до яких здійснюється моніторинг соціальних прав:

- Стаття 16 – право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (зобов'язання: сприяти захисту сімейного життя шляхом соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми фіскальними заходами, наданням житла, допомоги молодим).
- Стаття 17 – право дітей і підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (зобов'язання: держава забезпечує функціонування закладів та служб, які сприяють державі у забезпеченні дітям і підліткам з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків догляду, допомоги, освіти та підготовки; повинен здійснюватись захист дітей від недбайливості, насилля або експлуатації).
- Стаття 14 – право на користування соціальними службами (зобов'язання: сприяти функціонуванню служб або створювати служби, які завдяки використанню методів соціальної роботи сприяли б підвищенню добробуту і розвитку як окремих осіб, так груп осіб у суспільстві).

Для оцінки можливості прогресу соціальних прав та ратифікації Хартії у ширшому обсязі принциповими для моніторингу є наступні статті, за якими Україна не взяла на себе зобов'язання:

- Стаття 4 – право на справедливий винагороду (зобов'язання: визнати право працівників на винагороду, яка забезпечує їхнім сім'ям достатній рівень життя; визнати право на підвищену ставку винагороди за роботу у надурочний час; визнати право чоловіків і жінок на рівну винагороду за рівноцінну працю; визнати право на розумний строк попередження про звільнення з роботи; здійснювати відрахування із заробітної плати тільки на умовах та у розмірах, передбачених законодавством, колективними договорами або арбітражними рішеннями; здійснення цих прав шляхом вільного укладання колективних договорів,

запровадженням законних систем нарахування зарплати). Варто наголосити, що Україна не бере на себе зобов'язання лише по п. 1 статті – визнати право працівників на винагороду, яка забезпечує їх сім'ям достатній рівень життя.

- Стаття 12 – право на соціальне забезпечення (зобов'язання держави: підтримувати систему соціального забезпечення на рівні, необхідному для ратифікації Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення (МОП № 102) або Європейського кодексу соціального забезпечення). Зокрема за Кодексом необхідно ратифікувати шість із таких частин: медична допомога (частина 2), допомога по хворобі (ч. 3), допомога по безробіттю (ч. 4), допомога по старості (ч. 5), допомога у разі виробничої травми (ч. 6), допомога сім'ям з дітьми (ч. 7), допомога по вагітності та пологах (ч. 8), допомога по інвалідності (ч. 9), допомога в разі втрати годувальника (ч. 9). Звертається увага на чітко визначені критерії мінімальних норм соціального забезпечення на рівні 40–50 % від середньої зарплати працівників, точніше середньої зарплати типового некваліфікованого працівника (Додаток XI Конвенції МОП № 102).

Отже, для моніторингу соціального захисту передбачені критерії оцінки результатів, які випливають із міжнародних зобов'язань України та потреби забезпечення прогресу соціальних прав.

Сприяння прогресу у забезпеченні: 1) прав на гідний рівень життя, 2) права на забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, старості, втрати засобів до існування, 3) права жінок на допомогу у зв'язку із пологами та народженням дитини, 4) захисту сімейного життя шляхом соціальної допомоги, 5) права на спеціальну допомогу дітям та підліткам, які тимчасово позбавлені батьківської опіки (в т. ч. опіки хоча б одного з батьків через хворобу, а також алкоголізм, наркоманію).

Основними критеріями прогресу є: 1) доступ всіх громадян, які потребують соціального захисту, до відповідних державних програм, а також 2) наближення до спроможності забезпечити мінімальні стандарти соціального забезпечення на рівні 40–50 % від середніх по економіці доходів працівників.

Відповідно негативно оцінюватимуться факти обмеження потребуючих громадян до програм соціального захисту, будь-які спроби обмеження мінімальних стандартів та розмірів соціальної допомоги.

На думку авторів, уряд має право обмежувати соціальні права лише у випадках, коли таке обмеження сприятиме загальному добробуту. Отже, аргументація обмеження має бути виключно переконливою.

По-друге, гостра потреба у гарантії доступності прав громадян на соціальне забезпечення в умовах реформування системи соціального захисту.

Реформа соціальної підтримки, визначена у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», передбачає посилення адресності всіх видів соціальної підтримки (соціальна допомога, соціальні послуги), зокрема:

- уніфікацію підходів до надання всіх видів допомоги з урахуванням доходів та майна;
- запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на допомогу;
- урахування доходів при наданні всіх видів пільг.

Для цього передбачено: а) створити базу даних одержувачів допомоги на основі єдиного інформаційного середовища всіх органів, які управляють даними про доходи та майно, б) створити Державну агенцію соціальної інспекції при Мінсоцполітики для перевірки правильності надання допомоги та супроводження соціально вразливих сімей із залученням соціальних служб, в) здійснити постійний моніторинг програм соціальної підтримки.

Активна фаза реформ передбачена у 2011–2012 рр., коли заплановано інтегрувати всі види соціальної підтримки (соціальна допомога та соціальні послуги) в рамках єдиного соціального агентства, запровадження принципу адресності до всіх видів соціальної допомоги.

Отже, питання нормативного забезпечення адресності соціальної допомоги та соціальних послуг, його впровадження у практику на місцях є надзвичайно актуальним, оскільки реформа соціальної підтримки може мати наслідком систематичне та грубе порушення соціальних прав.

Тут варто відстежувати діяльність управлінь соціального захисту, соціальних служб, які мають повноваження визначати право на допомогу на основі перевірок доходів та майна.

По-третє, необхідність успішного виконання урядових заходів щодо реформування системи адміністративних послуг.

Відповідно до вимог, визначених у Розпорядженні КМУ від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи

надання адміністративних послуг» в усіх обласних центрах 2012 р. мають бути створені Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), які забезпечують надання в тому числі соціальних адміністративних послуг із призначення різних видів соціальної допомоги. При цьому необхідно забезпечити повноту і доступність інформування громадян щодо соціальних адміністративних послуг, дотримання термінів постачання таких послуг, гарантувати їх доступність для мешканців найвіддаленіших поселень. Управління соціального захисту повинні бути спроможні координувати свою діяльність із постачання адміністративних послуг із ЦНАП.

Розділ III

РЕЗУЛЬТАТИ ТЕСТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ

ТА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У 10-ТИ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Проведене дослідження виявило деякі регіональні особливості надання соціальних послуг та функціонування сфери соціального захисту. З проведеного аналізу можна зробити висновок – 2011 р. у бідних регіонах збільшується кількість представників вразливих груп населення, а у небідних регіонах – кількість представників вразливих груп зменшується. Наприклад, у більшості регіонів із найвищим рівнем бідності частка безробітного населення майже не скорочується або зростає (Херсонська, Тернопільська, Житомирська, Львівська області), кількість звернень щодо отримання соціальної допомоги скорочується. Тоді як у регіонах із відносно низьким рівнем бідності (Дніпропетровська, Київська, Донецька області) 2011 р. рівень безробіття скоротився, зріс рівень зайнятості, але кількість звернень щодо отримання соціальної допомоги порівняно з 2010 р. теж зросла.

Відповідно до результатів дослідження якість послуг, укомплектованість приміщень, штат, кваліфіковані кадри також залежить деякою мірою від регіону. Опитані респонденти бідних регіонів Житомирської, Львівської областей незадоволені якістю послуг, процедурою і результатом оформлення соціальної допомоги. Тоді як у регіонах з нижчим рівнем бідності (Луганська, Київська області) – вища якість соціальних послуг та рівень задоволеності оформленням допомоги.

Також регіональною особливістю є інноваційність та продуктивність роботи соціальних служб. У регіонах з низьким рівнем бідності працівники соціальних служб більш ініціативні та кваліфіковані, мотивовані до співпраці. Соціальні служби у регіонах з низьким рівнем бідності краще оснащені технікою, необхідним приладдям, що значно покращує роботу та якість надання послуг,

тоді як у бідних регіонах помітне зменшення результативності за рахунок, неуккомплектованості штату, плінності кадрів, низької заробітної платні. У багатьох регіонах бідних областей проблема формування штату є однією з головних: велике навантаження кількістю клієнтів на одного працівника, некваліфіковані кадри, відсутність спеціалістів.

Дослідження виявило типові ключові проблеми для всіх регіонів.

3.1. Ключові проблеми у доступі та отриманні соціальних послуг

Дослідження виявило такі ключові проблеми доступу громадян до державної соціальної допомоги та соціальних послуг:

- низька якість інформування потенційних одержувачів, адже більшість із них потребують сторонньої допомоги у розумінні своїх прав та процедури оформлення допомоги;
- стримувальним чинником у доступі до соціальної допомоги є нерозуміння чинного законодавства, підстав надання соціальних послуг та соціальної допомоги, потреба у додатковому роз'ясненні з боку компетентних органів;
- за словами респондентів, які звертались до управління соціального захисту з метою отримання соціальної допомоги, ускладнена процедура подачі документів, затрата часу на оформлення допомоги призводить до небажання більше звертатись за отриманням допомоги до управління соціального захисту;
- залежність послуги виключно від особистих якостей працівника управління, який може довільно трактувати соціальні права і на власний розсуд надавати переваги у соціальній допомозі тим чи іншим клієнтам;
- відсутність інформації та іншої підтримки щодо можливості успішного оскарження неправомірних дій чи бездіяльності працівників управління.

Усі респонденти, які незадоволені розміром допомоги, не мають бажання подавати скарг, що є свідченням того, що вони не вірять у можливість оскаржити дії працівників у суді, незнання власних прав та законодавства. Негативним чинником є те, що працівники не пояснювали розмір допомоги, що може означати довільне тлумачення працівниками права на соціальну допомогу.

Слід зазначити, що загалом попит на соціальні послуги та допомогу зростає за останні три роки. Водночас існують регіональні особливості. У Волинській, Луганській, Донецькій, Рівненській, Сумській областях попит дещо скорочується, незважаючи на зростання безробіття та незначне зростання зайнятості та доходів. У Житомирській, Дніпропетровській, Тернопільській, Херсонській

областях кількість тих, хто потребує соціальної допомоги та соціальних послуг, збільшується, а кількість одержувачів соціальної допомоги та соціальних послуг у 2011 р. зменшилася.

Попри загальне зростання попиту на соціальні послуги, у більшості ЦСССДМ та територіальних центрах немає можливості задовольнити попит у зв'язку із неуккомплектованістю соціальних служб та недостатністю фінансування. У деяких регіонах служби укомплектовані лише на 30–40%. Така тенденція характерна більше для сільських ЦСССДМ. У деяких районних ЦСССДМ середня кількість соціальних працівників сягає 4 осіб, які обслуговують весь район. Це суттєво обмежує доступ до соціальних послуг та впливає на якість обслуговування.

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення соціальних служб надається не в достатніх обсягах, що зумовлює складнощі у надаванні послуг клієнтам. Територіальне охоплення діяльності окремого центру інколи сягає 70 км і при цьому забезпечення транспортом та пальним – недостатнє. Показовими є випадки, коли територіальні центри соціального обслуговування забезпечують транспортом, але при цьому вони не мають коштів на пальне.

Незадовільне фінансування позначається на доступності, попиту та якості послуг. За відсутності фінансування – відсутні і певні послуги, які мають надавати за законодавством, не створено певних структурних підрозділів у ЦСССДМ, а у деяких районах і взагалі відсутні усі служби, передбачені законодавством.

Недостатнє фінансування впливає і на якість обслуговування. За словами деяких респондентів, доводиться скорочувати працівникам ставку за неможливістю виплачувати заробітну платню, тому виникає дисбаланс – велика кількість вразливих громадян і брак кваліфікованих спеціалістів, а отже, перенавантаження соціальних працівників. За відсутності достатнього фінансування не вистачає і кваліфікованих кадрів та фахівців, зокрема юриста та психолога.

Недостатнє фінансування та низька заробітна плата (в середньому 1 200 грн) також спричиняють плинність кадрів та неуккомплектованість служб мультидисциплінарною командою, насамперед юристами та фаховими соціальними працівниками. Характерними є і диспропорції в оплаті праці. Навіть у Києві соціальних працівників оформляють не на повну ставку і вони отримують 900–1200 гривень.

Найпопулярнішими послугами, якими користуються у територіальному центрі, є соціально-побутові, доставка медикаментів та продуктів, в ЦСССДМ – гуманітарна допомога та консультативні послуги, інформаційна підтримка.

При цьому запровадження платних послуг призвело до відмови від послуг багатьох осіб похилого віку, які не можуть затребувати у своїх родичів фінансової підтримки.

Підсумовуючи результати дослідження, основні проблеми практичної реалізації права на соціальний захист у 2011 р. є такими:

- звернення щодо отримання соціальної допомоги та послуг зростає, тоді як кількість отримувачів допомоги зменшується;
- скорочення попиту на соціальну допомогу у найбільш бідних регіонах України, що призводить до стану тривалої бідності;
- низька поінформованість населення щодо законодавчого забезпечення права на соціальний захист та соціальну допомогу;
- посилення адміністративних перешкод в отриманні допомоги, спричинених прагненням уряду забезпечити адресність допомоги, але спроможних безпідставно обмежити право на соціальну допомогу;
- недостатнє кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення територіальних центрів соціального обслуговування та інших соціальних служб, яке обмежує доступ вразливих категорій громадян до якісних соціальних послуг.

3.2. Результати тестування порядку

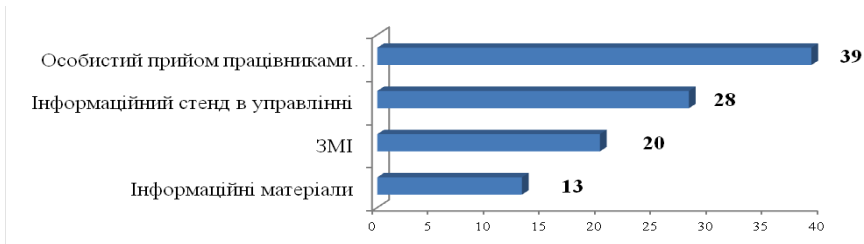
призначення державної соціальної допомоги

Інтерв'ю з відвідувачами управлінь праці та соціального захисту виявили, що, крім отримання чотирьох вказаних вище видів соціальної допомоги, вони також зверталися з низкою інших потреб: отримати допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами, для інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів віком до 18-ти років, а також з'ясувати наявність можливостей щодо створення прийомної сім'ї, оформлення особи з обмеженими можливостями на облік, отримання медичних послуг або навіть наявності курсів комп'ютерної грамотності.

Джерела інформації щодо порядку призначення соціальної допомоги та проблеми її розуміння

Найменш поширеним джерелом інформації щодо порядку призначення соціальної допомоги були інформаційні матеріали у приміщенні управління (їх вказали лише 13 % опитаних). Кожний п'ятий заявив, що отримав необхідну інформацію із ЗМІ. Інформаційні стенди та особистий прийом у працівника управління були важливим джерелом для 28 та 39 % опитаних, відповідно.

Діаграма 1. Джерела інформації відвідувачів управлінь соціального захисту щодо порядку призначення чотирьох видів державної соціальної допомоги (у % до опитаних)



Цифри, що наведені у цій діаграмі, є лише орієнтовними показниками через обмеженість вибірки. Однак узяті разом із коментарями респондентів, вони свідчать про існування серйозних проблем у наданні управліннями соціального захисту громадянам ключової інформації щодо можливості отримання соціальної допомоги.

Наприклад, відвідувачі Управління у Житомирській області скаржилися, що «у приміщенні Управління розміщено багато стендів, втім шрифт документів дуже малий». Вони також не знайшли жодних роздаткових матеріалів (буклетів, брошур, листівок). Подібна ситуація спостерігалася й у приміщенні Управління соціального захисту населення Калінінського району міста Донецька.

Мешканцям Львова було складно зрозуміти перелік документів, необхідних для оформлення допомоги, та знайти спеціалістів, до яких потрібно звернутися за призначенням соціальної допомоги.

Мешканці Рівного стверджували, що про процедуру оформлення соціальної допомоги можна почути лише від близьких родичів чи друзів, оскільки така інформація в місті не поширюється: «Щоб менше людей зверталися за призначенням».

Із наведених інформаційних джерел лише кожний третій зрозумів, які документи необхідно подати та до кого звернутися за призначенням соціальної допомоги, лише кожний четвертий – в яких розмірах виплачується допомога і лише приблизно кожний п'ятий опитаний – якими законами і нормативно-правовими актами визначається порядок призначення соціальної допомоги.

Половина опитаних зазначила, що без сторонньої допомоги їм було важко розібратися з інформацією щодо отримання соціальної допомоги. Для решти це не було проблемою, проте вони вказували, що за роз'ясненням вони зверталися і до працівників управлінь, і до осіб, які вже мають успішний досвід оформлення соціальної допомоги.

3.3. Оцінка умов прийому громадян у приміщенні органів праці та соціального захисту

Близько половини опитаних швидко отримали перелік та зразки документів, бланки та необхідні роз'яснення щодо процедури оформлення та призначення соціальної допомоги.

Решта відвідувачів управлінь соціального захисту зіткнулися з низкою проблем. Серед них найчастіше називали існування великих черг, недостатність стільців для сидіння, ігнорування працівником управління потреб відвідувачів, відмова приймати у години прийому без пояснення причин.

У Львові внаслідок великої черги респонденти змушені були кілька разів приходити на прийом.

В управлінні соціального захисту населення Броварського району Київської області «працівники одночасно приймали та обслуговували декілька відвідувачів, що заважало кожному зрозуміти відповідь на своє запитання, внаслідок чого затримувалася процедура оформлення допомоги і виникала істотна черга у приймальні».

За словами опитаних у Деснянському районі Києва, «найбільша кількість людей у черзі на прийом сягала 20 осіб».

З іншого боку, опитані у Житомирській області зазначали, що «працівники управління чудово працюють, все детально пояснюють, готові приділити увагу». Опитані у Волинській області не зіштовхувалися з чергами, що «свідчить про добре організовану процедуру прийому, оформлення та призначення допомоги, ефективність роботи персоналу управління».

За результатами дослідження, позитивним є досвід організації прийому громадян в управлінні праці та соціального захисту населення міста Суми. У громадській приймальні управління зроблено ремонт та створено систему прийому громадян за всіма видами соціальної допомоги. Окрім інформаційного «вікна», стендів, місць очікування з кріслами та стільцями, облаштовано дитячий куточок. Запис на прийом відбувається за талонами у єдиному інформаційному «вікні», що не створює черг.

3.4. Оцінка проблем прийому документів та призначення допомоги

Результати опитування відвідувачів управлінь соціального захисту населення свідчать про наявність серйозних проблем у задоволенні потреб потенційних одержувачів соціальної допомоги працівниками управлінь (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Найпоширеніші проблеми під час прийому документів та призначення соціальної допомоги працівниками управління соціального захисту населення

Варіанти відповідей	У %
Я не задоволений розміром призначеної допомоги і мені не пояснюють причини встановлення саме такого розміру.	38
Процес призначення допомоги забрав у мене багато часу, я не отримав те, на що розраховував і я не звертатимусь більше до управління праці та соціального захисту.	34
У мене не прийняли документів, попросили переписати заяву та принести додаткові документи наступного дня.	22
Мою скаргу не хочуть приймати і я не можу зустрітись із керівництвом управління.	8
Після моїх скарг мені порекомендували звернутись в суд і переконували у тому, що інше рішення по моєму питанню неможливе.	4

Найбільше занепокоєння викликає те, що понад третина опитаних заявляла про те, що процес призначення допомоги забрав багато часу, вони не отримали те, на що розраховували і не хочуть більше звертатись до управління праці та соціального захисту. Водночас, за словами одного з респондентів, «я не маю іншого виходу, адже це єдина структура, відповідальна за призначення соціальної допомоги. Тому мені доведеться ще раз звертатися до управління, не зважаючи на всі недоліки».

Ще більша частка (38 %) повідомила про те, що вони не задоволені розміром призначеної допомоги і їм не пояснили причин встановлення саме такого розміру. Частина незадоволених стверджувала, що причиною цього є не провина працівників управління, а політика держави, яка «не враховує інтереси вразливих категорій населення».

Отже, тестування порядку призначення державної соціальної допомоги в управліннях соціального захисту населення 10 областей України виявило існування низки серйозних проблем. Робота працівників управлінь щодо інформування потенційних одержувачів допомоги залишається незадовільною. Значна частина отримувачів не в змозі самостійно, без сторонньої допомоги зрозуміти інформації.

Умови прийому відвідувачів управлінь також перебувають на низькому рівні, оскільки значна частка зіштовхується з чергами, ігноруванням їхніх потреб, відмовою приймати у визначені години тощо.

Врешті результати розгляду заяв на призначення соціальної допомоги свідчать про те, що надто багато заявників не вбачають сенсу у зверненні до управлінь соціального захисту населення для отримання державної допомоги, на яку вони, за їхніми словами, мають право.

3.5. Результати тестування послуг територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян

Опитані пенсіонери та одинокі непрацездатні громадяни зверталися до територіальних центрів з метою отримати соціально-побутові послуги, психологічні консультації, допомогу у купівлі ліків і продуктів, прибиранні, а також щоб отримати такі послуги як УЗД, масаж та фізіотерапевтичні процедури.

Найпоширенішими джерелами інформації щодо послуг територіальних центрів виявилися родичі, знайомі, друзі (35 %) та «працівники соціальної сфери» (27 %). З мас-медіа про центри дізнавалися 12 %, від працівників сфери охорони здоров'я – 7 %. Майже кожний п'ятий вказав інші інформаційні джерела. Наприклад, у Бориспільському районі Київської області один респондент зауважив, що інформацію про послуги центру він дізнався від сільського депутата.

Усіх респондентів в їхньому управлінні праці та соціального захисту ознайомлювали із порядком влаштування у територіальний центр та видами послуг, на які вони можуть розраховувати.

Більшість із наданої інформації зрозуміла, на основі яких нормативно-правових актів вони можуть отримувати послуги. Водночас значна частина опитаних (40 %) цього не зрозуміла. Всі опитані у Чуднівському районі Житомирської області зазначили, що їх це не цікавило, тому що головне – результат, а не те, якими нормативними актами керується установа.

З іншого боку, у Бориспільському районі Київської області усі респонденти заявили, що вони обізнані щодо нормативно-правових актів, оскільки працівники управління постійно посилалися у своїй діяльності на закони та нормативні документи.

Третині респондентів запропонували пройти обстеження соціально-побутових умов перед скеруванням до територіального центру (решті опитаних цього не пропонували).

**Мета відвідування територіального центру
та оцінка найбільш затребуваних послуг**

Для опитаних найважливішими мотивами відвідування територіальних центрів та подальшого отримання їхніх послуг були необхідність у спілкуванні (21 %), потреба у догляді (15 %) та увазі людей (12 %), а також забезпечення повноцінного життя (10 %) та виживання (8 %).

Менш значущими були такі мотиви, як підтримка стану здоров'я, збереження звичного способу життя та отримання впевненості у завтрашньому дні.

Найбільш затребувані послуги подано у Таблиці 2.

Таблиця 2. Найважливіші для отримувачів послуги територіальних центрів соціального обслуговування

Послуги	У %
Придбання і доставка додому продуктів харчування	11
Придбання ліків	11
Допомога з оплатою житла та комунальних послуг	10
Допомога в оформленні документів	9
Прибирання житлового приміщення	8
Доставка води	8
Спілкування, обговорення різних питань	8
Допомога в написанні та читанні квитанцій/листів ін.	8
Придбання і доставка промислових товарів першої необхідності	8
Допомога в забезпеченні друківаними виданнями	8
Сприяння в отриманні соціальної допомоги	7
Супровід до соціальних об'єктів (лікарня, магазин та ін.), прогулянки	6

Крім того, називали проведення медичних процедур та надання санітарно-гігієнічної допомоги. Неважко помітити, що вказані послуги охоплюють практично всі аспекти буденного життя людини. Отже, вони є конче необхідними для забезпечення нормальної життєдіяльності їхніх одержувачів (пенсіонери та одиноки непрацездатні громадяни).

Оцінка якості надання послуг територіальними центрами соціального обслуговування

Найбільше незадоволення у відвідувачів територіальних центрів викликали такі характеристики надання соціальних послуг:

- відсутність пандусів для людей з інвалідністю (майже половина опитаних вказали на цей недолік);
- відсутність спеціалістів різного профілю в одному закладі (психолога, юриста, соціального працівника, педагога, медичного консультанта та ін.);
- погане оформлення приміщення;
- не всі послуги є безкоштовними;
- черги до співробітників центрів;
- інформація, що надають співробітники центру, є нечіткою та незрозумілою;
- незручні місця очікування для відвідувачів;
- неможливість отримати інформацію про послуги цього закладу через Інтернет.

З іншого боку, найбільше задоволення (більше двох третин опитаних) відвідувачі висловлювали щодо таких характеристик центрів та їхніх послуг, як розклад роботи закладу та дотримання розкладу його працівниками, ввічливість та тактовність працівників закладу, чистота в приміщенні, наявність інформаційних вказівників та табличок на дверях приміщень, компетентність та рівень професіоналізму працівників центрів та їхнє прагнення допомогти відвідувачам.

У Чуднівському районі Житомирської області зауваження респондентів стосувалися відсутності облаштованих місць для очікування.

Проблема відсутності пандусів є дуже поширеною, оскільки навіть у столичному Деснянському районі респонденти скаржилися на це.

У Херсоні респонденти скаржилися на відсутність медичного консультанта, а також на те, що важко підніматися на четвертий поверх.

У Рівному основною проблемою обслуговування у територіальному центрі є наявність плати за послуги. Крім того, він розташований незручно, а попит на послуги є великим. Клієнти належать до різних соціальних груп та мають різні проблеми і потреби, тоді як більшість працівників закладу не мають високоякісної та спеціалізованої освіти, що погіршує ефективність надання соціальних послуг.

Опитані відвідувачі центрів висували такі пропозиції щодо підвищення якості послуг:

- розвивати напрями, які не розвинені сьогодні, а саме: соціально-медичні послуги, постійне або тимчасове проживання;
- залучати волонтерів до роботи центру;
- активніше співпрацювати з НУО, підприємцями регіону;
- постійно підвищувати кваліфікацію кадрів;
- залучати нових молодих співробітників, розвивати нові напрями роботи;
- фокусуватись на різних групах людей похилого віку (ЛПВ);
- збільшити фінансування та залучення молодих фахівців;
- приділяти щирі увагу літнім людям;
- дотримуватися безкоштовності послуг;
- зменшити навантаження клієнтів на одного соціального працівника.

Водночас, попри численні критичні зауваження щодо послуг центрів, переважна більшість опитаних відвідувачів висловлювала задоволення їхньою роботою.

3.6. Оцінка організаційного забезпечення, інституційної спроможності та доступності послуг територіальних центрів соціального обслуговування

За інформацією керівників територіальних центрів, всі центри надають два види послуг:

- соціальна допомога вдома;
- організація надання адресної натуральної та грошової допомоги.

Послуги трьох центрів обмежуються лише цими двома послугами – у Чуднівському районі Житомирської області, у Броварському районі Київської області та у місті Ромни Сумської області.

Найбільшу кількість послуг надають територіальні центри у Деснянському районі Києва та Бориспільському районі Київської області (по п'ять послуг). У першому – до вказаних вище двох послуг додано послуги соціально-побутової адаптації, відділення денного перебування дітей-інвалідів з порушенням психіки та

соціально-медичні послуги. У другому – замість останньої послуги надають послугу стаціонарного відділення для постійного або тимчасового проживання.

Найчастіше територіальні центри, керівники яких брали участь в опитуванні, надають чотири послуги:

1. соціальної допомоги вдома;
2. соціально-побутової адаптації;
3. соціально-медичних послуг;
4. організації надання адресної натуральної та грошової допомоги.

Територіальні центри, створені у куцзових центрах сільських районів, як правило, обслуговують низку сільських поселень. Наприклад, територіальний центр соціального обслуговування Горохівського району Волинської області створив робочі місця соціальних працівників у 40 населених пунктах, Чуднівського району Житомирської області – у 29 населених пунктах тощо.

Штатна чисельність працівників суттєво варіює по територіальних центрах – від 273 у Луганську до 12 у Стрийському районі Львівської області. Проте майже всі опитані керівники центрів скаржилися на нестачу та плінність кадрів, які вимушені працювати на половину або навіть чверть ставки.

Середня заробітна плата працівників опитаних територіальних центрів становить приблизно 1200 грн на місяць. Найвищий рівень був зафіксований у Луганську (1780 грн), Бориспільському районі Київської області (1600 грн) та восьми районах Донецька (в середньому майже 1560 грн). Найнижчий рівень – у Деснянському районі Києва (900 грн).

На думку опитаних керівників центрів, низька зарплата не дає змоги брати на роботу висококваліфікованих спеціалістів або заповнювати існуючі вакансії.

Забезпеченість засобами пересування також дуже залежить від конкретних центрів та їхнього розташування. Найпоширенішим транспортним засобом для сільських районів є велосипед. Наприклад, керівник територіального центру у Горохівському районі Волинської області повідомив про 87 велосипедів у розпорядженні центру, а керівник центру у Ромнах Сумської області – про 63 велосипеди.

У міських центрах звичайною практикою є надання працівникам проїзних квитків.

Опитані керівники всіх територіальних центрів засвідчили зростання річного бюджету центрів з 2009 по 2011, хоча темпи зростання є невеликими та залежать від конкретних центрів. Наприклад, бюджет центру Чуднівського

району Житомирської області зріс із 860 тис. грн у 2010 р. до 870 тис. грн у 2011 р., центру Горохівського району Волинської області – із 900 тис. грн у 2009 р. до 1,2 млн у 2010 р. та 1,3 млн грн. у 2011.

У Деснянському районі Києва спостерігалася зворотна тенденція: якщо у 2009 р. його бюджет становив 4 130 960 грн, у 2010 р. – 4 900 400 грн, то у 2011 р. він скоротився до 4 711 800 грн.

Переважна більшість керівників територіальних центрів скаржилася на вкрай недостатнє фінансування навіть за умов постійного зростання бюджетів.

За словами керівників територіальних центрів, левову частку фінансування (як правило, не менше 80–90 %) становили кошти державного та місцевого бюджетів.

Найбільші частки фінансування за рахунок благодійних внесків громадян та підприємств були зафіксовані у Деснянському районі Києва (18,1%), Стрийському районі Львівської області (15%), Ворошиловському районі Донецька (9,4 %) та місті Суми (3,6 %). Керівник одного центру в Рівненській області повідомив про надходження благодійної допомоги з-за кордону (у розмірі 4 % від річного бюджету 2011 р.).

Надходження за рахунок надання платних послуг є рідкісними та незначними: у бюджеті центру Калінінського району Донецька це джерело становило 5 %, Петровського району Донецька – 1,97 %, Ворошиловського району Донецька – 1,8 %, Ленінського району Донецька – 1 %, міста Суми – 0,3 %, міста Херсон – 0,1 %, Пролетарського району Донецька – 0,039%. Причому у бюджеті останнього центру його вага постійно зменшується: із 0,8 % у бюджеті 2009 р., 0,165 % – у бюджеті 2010 р. до 0,039 % у бюджеті 2011 р.

Загалом за даними опитаних керівників територіальних центрів, попит на їхні послуги збільшився за останні три роки.

Опитані керівники територіальних центрів також називали такі чинники збільшення попиту на соціальні послуги: значне зниження рівня доходів населення, небажання дорослих дітей допомагати батькам та інформування населення про можливість отримати послуги.

Попри зростання попиту, у деяких центрах кількість осіб, які перебувають на обслуговуванні, зменшилася або залишилася незмінною.

Найчастіше опитані керівники територіальних центрів називали постанову Кабінету Міністрів України № 1417 та введення платних соціальних послуг як один із ключових чинників зменшення кількості одержувачів соціальних послуг центрів.

За словами керівника центру у місті Суми, «попит збільшується, проте з липня по грудень 2010 р. вибуло з обслуговування 107 людей через введення в дію постанови № 1417, а саме через введення платних соціальних послуг».

Керівник центру Чуднівського району Житомирської області охарактеризував ситуацію так:

«Після внесення змін до Положення «Про територіальний центр» попит на послуги установи знизився на 40 %, але починаючи із 2011 р. попит починає відновлюватися, оскільки платні послуги починають оплачувати діти людей похилого віку.

З іншого боку, важливу роль відіграє міграція до Києва, оскільки фактично діти є, але вони не допомагають своїм батькам. Це суттєво відсіває значну частину потенційних клієнтів, адже по документах вони не мають права отримувати допомоги чи безкоштовних послуг, але фактично вони їх потребують».

Про особливості негативного впливу згаданої урядової постанови розповідав керівник центру у місті Луганськ:

«Потреба у послугах зростає, адже наше населення старіє і послуги наші необхідні. У зв'язку зі змінами порядку надання соціальних послуг, – раніше платні послуги складали десь 5 % від пенсії, а зараз – це достатньо накладно.

Багато хто не розуміє, як так «у мене діти знаходяться закордоном, ось вона Росія за 30 км, а діти не хочуть платити?» і пояснити щось їм важко. У нас є комісія по звільненню від плати за послуги, але у постанові випадок знаходження десь закордоном не передбачений...

У місцевому бюджеті нема додаткових коштів і це біда всіх територіальних центрів. Тому працює комісія, 10 осіб звільнено від плати, але без компенсації з місцевого бюджету».

Керівник Сумського районного територіального центру соціального обслуговування так прокоментував негативний вплив змін у порядку надання соціальних послуг: «Раніше керувалися призначеннями самих соціальних працівників – що цю людину можна взяти на обслуговування у територіальний центр. Тепер потрібно мати три підписи: 1) дільничного лікаря, 2) завідуючого терапевтичним відділом, 3) лікаря-психіатра (до останнього повезти кожну людину на обстеження у нас можливості немає – це аж в Сумах, у місті).

Через таку складну процедуру багато людей відсіялося, адже ми не маємо права брати тих, у кого є складений договір довічного утримання. Тому новий порядок прийому на обслуговування значно вплинув на ситуацію.

Люди залишаються за межею, це дуже негативний момент, оскільки ми їх виявляємо, бачимо, що вони потребують наших послуг, проте на безкоштовній основі ми їм послуги надавати не маємо права, а платити їм нічим».

Найчастіше опитані керівники центрів називали осіб похилого віку, інвалідів та хворих як ту групу, яка має найбільшу потребу у соціальних послугах.

Оцінка опитаних керівників територіальних центрів щодо найбільш затребуваних соціальних послуг загалом збігається з відповідями опитаних одержувачів цих послуг. Керівники центрів у західноукраїнських областях відзначали особливу ситуацію батьків, діти яких виїхали на заробітки закордон.

Територіальні особливості попиту, зазвичай, полягають у тому, що сільські мешканці потребують набагато більшого обсягу послуг. За словами керівника центру у Луганську, «якщо віддалені райони, то важче знайти соціального працівника, який захоче кудись їхати. В центрі більше потребують доставки продуктів, чи прибирання. А от у віддалених районах – там треба і воду принести, і сніг почистити, і лікаря викликати. Влітку менше користуються платними послугами – доставка продуктів, зимою – більше».

Відстань, на якій розташоване найвіддаленіше поселення, мешканці якого можуть відвідувати територіальний центр, або які обслуговують соціальні працівники центру, як правило, є найбільшою для територіальних центрів, що обслуговують сільських мешканців. Наприклад, для центру у Ромнах Сумської області це 70 км, для Чуднівського району – 55–60 км. Для порівняння: для районних центрів у Донецьку така відстань у середньому становить 18 км, а для Луганська – 15 км.

Опитані керівники територіальних центрів виокремлювали такі скарги, з якими звертаються одержувачі соціальних послуг щодо обслуговування у центрах:

– Недостатнім є фінансове забезпечення закладу. Люди звертаються зі скаргами щодо збільшення розмірів матеріальних виплат, але в бюджеті центру немає передбачених на це коштів (Горохівський район Волинської області).

– Через відсутність пального до клієнтів приїжджають не так часто, як їм би хотілося... Відсутність надання гарячого харчування (особливо на це скаржаться чоловіки, у яких померли дружини, а самі вони не в змозі приготувати їжі) (Деснянський район Києва).

– Надходять скарги від самотніх людей щодо платних соціальних послуг у територіальних центрах після введення постанови (Ромни Сумської області).

– Скарги трапляються не на наше обслуговування, а скоріше на інші речі, наприклад, відсутність належних пільг на скраплений газ (пільги є, а гроші ще не надійшли). Чекаємо гроші... (Сумський районний центр).

– Скарги на грубість зі сторони працівників, на несвоєчасність його приходу. Скарги на те, що начебто беруть гроші собі на якесь харчування (Луганськ).

Як правило, працівники центрів намагаються вирішити спірні питання самостійно.

Практично всі опитані керівники територіальних центрів скаржилися на нестачу працівників, зокрема кваліфікованих, оскільки через низькі зарплати робота у центрах не є привабливою. Як правило, освіта працюючих в центрах є середньою або середньо-спеціальною.

Юристи, психологи – це ті спеціалісти, яких центрам найбільше не вистачає.

Загалом керівники центрів вказували на недостатність фінансування, хоча ситуація залежить від конкретних центрів. За словами керівника центру Деснянського району Києва: «Фінансове забезпечення роботи закладу є недостатнім. Вже давно не виділялися кошти на щось крім заробітної плати і оплати комунальних послуг. Працівникам центру доводиться щомісяця скидатися для закупівлі паперу, канцелярії, засобів санітарії та гігієни».

На думку керівника центру у Луганську, «фінансування є достатнім. В минулому році було дуже добре, купили «Газель» і легкову машину. Поки вистачає. Харчуванням підопічні забезпечені, тобто захищені статті бюджету, на комунальні послуги нам вистачає. Залучаємо спонсорів, які навіть працюю допомагають».

Представники територіальних центрів висловлювали такі пропозиції щодо покращання роботи своїх установ:

«Директор центру має багато хороших ідей стосовно вдосконалення роботи центру, зокрема він хотів би збільшити кількість соціальних робітників, забезпечити їх всім необхідним, в тому числі велосипедами, адже є така технічна можливість, чи скутерами, але, на жаль, все впирається в недостатнє фінансування» (Горохівський район Волинської області).

«Удосконалити процес освіти соціальних робітників. Забезпечити висококваліфікованими кадрами» (Рівне).

«Збільшення заробітної платні працівникам та збільшення фінансування центру на добудову стаціонарного відділення» (Бориспільський район Київської області).

«Відмінити висновки на тарифи, бо це є перепорою, бо клієнти бояться. Скоротити документообіг у відділеннях адресної допомоги, де людина потребує

натуральної грошової допомоги. Бо коли людина хоче отримати допомогу перукаря, а ми їй гору довідок і всього іншого – це неправильно. Багато протиріч. Багато зусиль іде на виділення адресної соціальної допомоги і там багато послуг, які не враховуються» (Луганськ).

Помітна частка представників територіальних центрів повідомили про те, що вони співпрацюють з благодійниками (грошова або натуральна допомога) або з недержавними організаціями (надання послуг, а також допомоги). Серед НУО найчастіше згадувалися як «традиційні» (Червоний Хрест, організації ветеранів, жінок, чорнобильців, інвалідів тощо), так і такі, що виникли у пострадянський період (релігійні, різноманітні благодійні фонди тощо). Нижче подано деякі приклади такої співпраці:

«Так, з ветеранськими організаціями, організаціями інвалідів. Якісь заходи – повезти на свято, діти-волонтери допомагають в обробітку ділянок. Раніше і гуманітарна допомога, однак зараз складно стало. Останнім часом бракує співпраці» (Суми).

«Одне із головних – Фонд милосердя «Луганськ», вони надають допомогу непрацездатним громадянам. Вони допомагають, коли є підопічні, яких ми не можемо взяти на забезпечення, у них матеріальна база краща, медикаменти, миючі засоби, допомога на дому. На жаль, їх діяльність не розповсюджується на все місто. Волонтери допомагають у обробці присадибних ділянок (студенти аграрного університету). Щодо організацій чорнобильців, афганців, то вони допомагають більше у виявленні підопічних» (Луганськ).

«Громадськими об'єднаннями, з районною радою ветеранів війни, праці та збройних сил та з районним осередком товариства Червоного Хреста України (здійснення соціально-побутового патронажу), релігійними організаціями (забезпечення продуктами харчування)...» (райони міста Донецьк).

3.7. Оцінка організаційного забезпечення, інституційної спроможності та доступності послуг ЦСССМД

За даними опитаних керівників ЦСССМД, переважну більшість центрів утворили місцеві органи виконавчої влади. У деяких випадках до їх створення долучалися органи місцевого самоврядування.

У більшості областей, в яких проводили інтерв'ю з представниками ЦСССМД, не працюють всі передбачені законодавством соціальні служби.

Найбільш поширеною виявилася така служба як Центр соціально-психологічної допомоги.

Склад та перелік служб залежить від розташування ЦСССМД (обласний, міський, районний у місті, районний, сільський тощо). Наприклад, у Деснянському районі Києва діють такі служби:

- служба соціальної підтримки сімей;
- служба соціально-профілактичної роботи (підтримка сімей у контексті алкогольної та наркотичної залежностей);
- центр соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями.

У міському ЦСССМД Маріуполя діють головний офіс центру та чотири відділення у міських районах. Головний офіс бере на себе усі допоміжні функції для всіх районних відділень (бухгалтерія, управління тощо). Кожне із відділень обов'язково має три служби: служба підтримки сім'ї, служба соціальної профілактики і служба соціально-профілактичної роботи. Решта служб різняться відділеннями, виходячи із потреб населення.

За словами представників ЦСССМД, відсутність всіх передбачених служб в одному центрі пояснюється двома причинами:

1. Відсутність фінансування або матеріально-технічної бази (цю причину називала більшість представників центрів).
2. Відсутність попиту або потреби з боку населення. За словами представника центру у столичному Деснянському районі, «у нас немає потреби в усіх службах, до того ж вони є на міському рівні».

Штатна чисельність працівників соціальних служб варіює по центрах та вочевидь залежить від конкретних обставин, чисельності населення, яке вони обслуговують тощо. Наприклад, у Центрі соціально-психологічної допомоги Чуднівського району Житомирської області працює три особи, тоді як у Рівненському обласному – вісім осіб.

Середня заробітна плата працівників ЦСССМД є низькою та дорівнює приблизно 1000 гривен. Спостерігається різниця між середньою зарплатою різних центрів. Наприклад, у столичному Деснянському районі зарплата працівників ЦСССМД коливається від 500–600 до 1000 грн. У Бориспільському районі Київської області та Чуднівському районі Житомирської області вона перебуває в межах 800–985 грн, тоді як у Роменському районі Сумської області вона становить приблизно 1200–1300 грн.

Практично всі опитані представники ЦСССМД скаржилися на перенавантаження працівників центрів. В середньому працівник центру обслуговує 25–30 осіб, проте конкретні показники варіюють залежно від центрів та соціальних служб.

Головне та майже єдине джерело фінансування ЦСССМД – це кошти місцевого бюджету. Деякі представники центрів розрізняли кошти державного бюджету та місцевого бюджету. Судячи з інтерв'ю, фінансування та матеріально-технічне забезпечення центрів також залежить від ставлення керівників органів місцевого самоврядування.

Практично всі опитані представники ЦСССМД говорили про зростання попиту на послуги центрів протягом останніх трьох років. За оцінкою керівника Маріупольського міського ЦСССМД, попит зростає на 5–10 % щороку, за оцінками представника Луганського обласного ЦСССМД, попит на послуги центру матері та дитини та центр для ВІЛ-інфікованих дітей (денний стаціонар) зростає на 30–40 %.

На думку представників центрів, чинниками, що впливають на формування попиту, насамперед є:

- зuboжіння населення, включаючи зростання кількості бідних, безробітних тощо;
- негативні зміни у державній соціальній політиці, коли кількість одержувачів державної соціальної допомоги скорочується, в тому числі через дію постанови КМУ № 1417, а попит, навпаки, зростає. За словами представника Чуднівського районного ЦСССМД, «зараз така ситуація, що допомогу всю витратили, а жити дітям треба, тому збільшилася кількість малозабезпечених та багатодітних сімей, які звертаються до центру за допомогою»;
- інформування потенційних отримувачів послуг центрів. За словами представника Луганського обласного ЦСССМД, «попит збільшується або зменшується від того, наскільки люди обізнані про послуги і де їх можна отримати; тобто, по-перше, рекламна діяльність центру, ЗМІ. І ті соціальні служби за час свого існування мають який-небудь імідж. Ті клієнти, які вже приходили, підказують своїм друзям, знайомим. Отже, основне – ЗМІ, реклама, преса, виступи на радіо»;
- соціальні послуги дітям (установлення опікунства, при смерті батьків тощо) є одним із напрямів, за яким спостерігається найбільше зростання попиту.

Деякі представники ЦСССМД розповідали про існування територіальних особливостей попиту на послуги центрів. За словами представника центру у місті Стрий Львівської області, «особливо користуються попитом послуги центру для мешканців центральної частини міста та мікрорайону. Для мікрорайону це характерно, оскільки це новий район, тут мешкають багато приїжджих/некорінних стриян, це спричинює певні труднощі, дезадаптацію, конфліктні ситуації».

За словами представника іншого центру з Львівщини, особливості мають «віддалені гірські райони, сільська місцевість, де немає виробництва, там спостерігається збідніння населення (частіші звернення по матеріальну допомогу), проблема міграції, зловживання алкогольними та наркотичними речовинами».

Представник Чуднівського районного ЦСССМД зазначав, що «до нас звертаються як жителі Чуднова, так і сіл, але після літнього штатного скорочення з 8 одиниць до 3 ми фізично не можемо надавати всього спектру послуг, а про якість я вже мовчу».

Як правило, для мешканців сільської місцевості існує серйозна проблема доступу до послуг ЦСССМД. Іноді відстань може сягати 50–60 км. На Львівщині це «здебільшого проблематичні віддалені, гірські райони: Турківський, Старосамбірський, Сколівський».

Найчастіше відвідувачі соціальних служб звертаються до ЦСССМД з такими скаргами: на невидачу грошової соціальної допомоги, оформлення житла, відключення комунальних послуг, особистісні та міжособистісні проблеми тощо.

За словами представників центрів, їхня реакція на скарги, як правило, залежить від предмету скарги, та вони намагаються їх вирішувати власними силами.

У ЦСССМД працюють соціальні працівники, психологи, педагоги, медичні сестри тощо. Конкретний склад спеціалістів залежить від самих центрів.

Водночас більшість опитаних представників ЦСССМД скаржилася на нестачу персоналу. У деяких випадках, зокрема, у сільських районах, йдеться про відсутність навіть соціальних працівників. За словами представника Чуднівського районного ЦСССМД, «всіх не вистачає, бо в нас немає ні юриста, а юридичні консультації прописані, ні психолога, та в нас не вистачає персоналу взагалі, ми можемо тільки сидіти і писати звіти».

За словами представника Луганського обласного ЦСССМД, «найбільша наша проблема – це неукмплектованість штату. У нас в міському центрі має працювати 10 людей, в обласному – 8. Насправді у нас в містах на 60–80 % може бути укомплектований штат, а в сільській місцевості, в районах де-не-де і 30 %».

У міських центрах гострою є потреба в юристах та психологах. Різниця між міськими та переважно сільськими ЦСССМД спостерігається і в освітньому рівні.

Міські центри, як правило, мають працівників з кращою освітою, ніж сільські. З іншого боку, практично всім центрам бракує спеціалістів за фахом «соціальна робота». Наприклад, за словами представника Деснянського районного ЦСССМД, «освіта у соціальних працівників вища та незакінчена вища. Немає жодного за фахом «Соціальна робота». Натомість є «Соціальна педагогіка», «Практична психологія».

Фінансування ЦСССМД є недостатнім. Оцінки фінансового забезпечення різняться від «вкрай недостатнього» до просто «недостатнього». Наприклад, у Чуднівському районному ЦСССМД через нестачу коштів кількість працівників скоротили з 8 до 3 осіб (включаючи бухгалтера). Як результат:

«В нас все-таки більше сімей із сільської місцевості, але ми фізично не можемо обробити запити всіх, у нас на обліку близько 200 малозабезпечених сімей, а в нас лише один соціальний працівник, який працює на селі і я в Чуднові, а бухгалтер – це не його обов'язки».

За словами представника Луганського обласного ЦСССМД, фінансування спрямовується лише на захищені бюджетні статті (зарплата та утримання), а самі послуги майже не фінансуються:

«Фінансування не вистачає. Фінансування є на захищені статті, зарплата і утримання, але дуже маленьке забезпечення соціальних програм. Ми потребуємо, по-перше, транспорту, тому що всього забезпечено 4 центри по області транспортом. А так, хто виїжджає з працівниками медицини, хто із службою у справах неповнолітніх, хто з міліцією. А по-друге – це надання саме соціальних послуг, тому що дуже часто ті сім'ї, з якими ми працюємо, елементарно на оформлення документів, того ж паспорту потрібно заплатити певну суму грошей у нас нема, і у клієнтів нема».

ЦСССМД активно співпрацюють з недержавними громадськими організаціями та фізичними або юридичними особами. Як і у випадку територіальних центрів, ці організації умовно діляться на «традиційні» (Червоний Хрест, ветеранські, жіночі тощо), та організації, що виникли у пострадянський період. Напрями співпраці – різноманітні:

- ... залучаючи до надання соціально-економічних, психологічних, юридичних, соціально-педагогічних та соціально-медичних послуг (Львівська область);
- а до приватних підприємців ми звертаємось коли свято і потрібні подарунки (Чуднівський район Житомирської області);

- соціальна служба співпрацює з НУО, які зазвичай надають гуманітарну допомогу, організовують спільні заходи, консультації (Деснянський район Києва);
- звичайно є налагоджена співпраця з певними організаціями. Зокрема це Клуб ресоціалізації хімічно залежних «Шанс», Центр «Грона», який займається підтримкою сімей. Крім того, є організація, що працює з дітьми-інвалідами, тож співпраця є, однак в перспективі – більш тісною має бути, і більше організацій маємо залучати (Суми);
- ЦСССДМ у Маріуполі та Луганську активно співпрацюють з міжнародними організаціями та проектами майже у всіх сферах, актуальних для задоволення потреб населення їхніх міст.

Пропозиції представників ЦСССДМ щодо удосконалення надання соціальних послуг центрами стосувалися такого:

- суттєво покращити або розширити кадрове забезпечення центрів;
- збільшити фінансове та матеріально-технічне забезпечення центрів;
- ввести стандарти соціальних послуг та їхній системний моніторинг;
- активізувати співпрацю з недержавними організаціями.

3.8. Статистичний аналіз динаміки попиту на соціальну допомогу та соціальні послуги

У 2011 році відбулася зміна соціальних стандартів щодо надання соціальної допомоги. ЗУ «Про Державний бюджет України на 2011 рік» визначає рівень забезпечення прожиткового мінімуму не у номінальному виразі, а у «відсотковому співвідношенні» до прожиткового мінімуму: (1) для працездатних осіб – 21 %, (2) для дітей – 50 %, (3) для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів – 75 %.

Також цим законом змінюється порядок призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, визначений у статті 5 ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

У статті 24 проекту ЗУ «Про Державний бюджет на 2011 рік» встановлено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня – 894 грн, з 1 квітня – 911 грн, з 1 жовтня – 934 грн, з 1 грудня – 953 грн та для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення:

- дітей віком до 6 років: з 1 січня – 816 грн, з 1 квітня – 832 грн, з 1 жовтня – 853 грн, з 1 грудня – 870 грн;
- дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня – 977 грн, з 1 квітня – 997 грн, з 1 жовтня – 1022 грн, з 1 грудня – 1042 грн;
- працездатних осіб: з 1 січня – 941 грн, з 1 квітня – 960 грн, з 1 жовтня – 985 грн, з 1 грудня – 1004 грн;
- осіб, які втратили працездатність: з 1 січня – 750 грн, з 1 квітня – 764 грн, з 1 жовтня – 784 грн, з 1 грудня – 800 грн.

Порівняння статей різних законів

Стаття 5. ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»	Стаття 22. ЗУ «Про Державний бюджет України на 2011 рік»
Для кожної дитини, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, рівень забезпечення прожиткового мінімуму збільшується на 10 %, а для кожної дитини, яку утримує матір (батько, усиновитель), що не перебуває в шлюбі, і запис про батька (матір) цієї дитини у Книзі реєстрації народжень провадиться в установленому порядку за вказівкою матері (батька), та для кожної дитини, в якій один або обоє батьків є інвалідами I або II групи, – на 20 %.	Розмір державної соціальної допомоги (в тому числі і максимальний), визначений відповідно до статті 5 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», збільшується у 2011 р. на кожну дитину віком від 3 до 13 років на 60 грн, а на кожну дитину віком від 13 до 18 років – на 100 гривень.

У 2010–2011 рр., попри запровадження антикризових урядових програм, кризовий рівень бідності зберігається і стає особливо загрозливим для сімей з дітьми. За національними методами оцінки, рівень бідності в Україні у 2011 р. досяг 30 % домогосподарств, збільшившись протягом року на 1,5 %.

У 2011 р. в Україні налічувалося близько 13,5 млн сімей. Серед них 6,9 млн родин виховують дітей віком до 18 років, 2,3 млн сімей є неповними, де дітей виховує один із батьків, частіше – мати, багатодітних сімей – 396,2 тис. Серед усіх родин тих, в яких виховується троє дітей – 298,4 тис.; четверо – 63,9 тис.; п'ятеро та більше – 33,9 тис.; 1,7 тис. родин мають десять і більше дітей. 118,2 тис. родин є малозабезпеченими або такими, що отримують дохід менший за прожитковий мінімум для родини (менше 1 тис. грн на особу). При цьому мова йде тільки про ті сім'ї, які органи соціального захисту визнали малозабезпеченими.

Існує тенденція поглиблення рівня бідності, відповідно до збільшення кількості дітей у домогосподарстві. Серед молодих сімей рівень бідності становить 17,4 %. Через низький рівень оплати праці навіть двоє працюючих батьків не завжди можуть забезпечити гідний (за національними стандартами) рівень життя своїм неповнолітнім дітям. Коли працюють і батько, і мати й у родині немає непрацюючих дорослих, бідними є 26,1 % сімей з дітьми (1,8 млн сімей), – не кажучи вже про багатодітних. Рівень бідності серед родин з однією дитиною становить 29,5 %, із двома – 35,9 %, із трьома – 47,0 % (136 тис. сімей); серед родин із чотирма дітьми він зростає до 64,1 % (40 тис. сімей), а з п'ятьма й більше – до 88,7 % (30 тис. сімей). Кількість дітей до трьох років є особливо помітним фактором ризику (у середньому рівень бідності серед таких родин становить 44,1 %). Отже, у 2011 р. зросла кількість потребуючих соціальної допомоги від держави з огляду на високі показники бідності, особливо серед домогосподарств з дітьми.

Таблиця 3. Статистичні показники динаміки зайнятості

	Рівень зайнятості (2010–2011,%)	Рівень безробіття (2010–2011,%)	Частка населення з грошовим доходом меншим від прожиткового мінімуму (2010)
Волинська	+ 0,8	- 0,2	56,6 %
Дніпропетровська	+ 0,4	- 0,3	23,9 %
Донецька	+ 1,2	- 0,2	18,0 %
Херсонська	- 0,4	+ 0,4	41,2 %
Луганська	+ 0,2	- 0,6	28,3 %
Житомирська	- 0,3	+ 0,2	44,6 %
Рівненська	+ 2,3	- 1	52,1 %
Львівська	+ 0,3	- 0,3	40,5 %

Однак з огляду на статистичні показники, рівень зайнятості у 2011 р. має тенденцію до зростання, збільшуються доходи громадян, що передусім впливає на динаміку попиту, соціальну допомогу, соціальні послуги та скорочення кількості представників вразливих груп населення. Водночас рівень зайнятості, загалом, зростає на незначний показник, тоді як рівень безробіття з кожним

роком зростає у деяких регіонах. Попри позитивний показник збільшення доходів від заробітної платні у 2010–2011 рр., в Україні частка населення із середнім грошовим доходом на особу меншим від прожиткового мінімуму у деяких регіонах іноді сягає 40–50 % усього населення.

Варто відзначити, що у 2011 р., порівняно з 2010 р., найбіднішими регіонами залишаються Волинська, Житомирська, Тернопільська, Рівненська області, збільшується рівень бідності у Луганській області. Також, попри суттєве зменшення рівня бідності у Херсонській області, цей регіон перебуває у списку найбідніших регіонів країни.

Попри збільшення рівня бідності, зростання рівня безробіття у деяких регіонах, рівень охоплення соціальною підтримкою, з огляду на статистичні показники динаміки звернень та отримувачів соціальної допомоги, представників вразливих груп населення, є незадовільним. Значна частка населення вилучена із категорії бідних та малозабезпечених.

За основу аналізу попиту на соціальну допомогу та визначення охопленості потребуючих соціальною допомогою беруться показники кількості звернень щодо отримання субсидій та допомоги малозабезпеченим сім'ям і кількість отримувачів відповідної соціальної допомоги у 2010–2011 рр. у досліджуваних регіонах.

Таблиця 4. Кількість звернень щодо отримання субсидій у 2011 році

	Звер- нень (2010)	Звер- нень (2011)	Дина- міка	Отриму- вачів (2010)	Отриму- вачів (2011)	Дина- міка
Волинська	45839	19147	- 2,4	24790	10918	- 2,3
Дніпропетровська	109757	113819	+ 1,1	108366	113123	+ 1,1
Донецька	322307	334037	+ 1,1	259247	302740	+ 1,2
Херсонська	15757	15898	+ 1,0	9299	12405	+ 1,3
Луганська	9868	284	- 34,0	9402	16282	+ 1,7
Житомирська	65441	64446	- 1,1	51539	60765	+ 1,2
Рівненська	18375	5088	- 3,6			-

У 2011 р. зростає кількість звернень щодо отримання субсидій у Дніпропетровській та Донецькій областях. Водночас у бідніших регіонах кількість звернень щодо отримання субсидій скорочується у середньому вдвічі-втричі. У

Луганській області кількість звернень скорочується у 34 рази. Зважаючи на незначний приріст зайнятості та зростання рівня безробіття у деяких регіонах, потребує додаткового вивчення причина динаміки скорочення звернень щодо отримання допомоги у бідних регіонах.

Утім загалом кількість отримувачів субсидій збільшилась у 2011 році майже в усіх регіонах, окрім Волинської.

Кількість звернень щодо отримання соціальної допомоги у 2011 році скоротилась на такі види допомоги: допомога при народженні дитини, допомога на дітей одиноким матерям, допомога з малозабезпеченості. Відбувається незначне зростання звернень щодо отримання соціальної допомоги: допомога у зв'язку із вагітністю та пологами, допомога по догляду за дитиною після досягнення нею 3-річного віку, допомогу на дітей під опікою та піклуванням, допомогу при усиновленні дитини.

Водночас кількість отримувачів – відповідно до звернень – зросла на такі види допомоги: допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною після досягнення нею 3-річного віку, допомога на дітей під опікою та піклуванням, допомога на дітей одиноким матерям (у середньому на 1,3–1,5 раза).

Таблиця 5. Динаміка звернень щодо отримання соціальної допомоги з малозабезпеченості у 2010–2011 рр.

	Динаміка звернень (2010–2011)			Динаміка отримувачів (2010–2011)		
	2010	2011	зміна	2010	2011	зміна
Волинська	17568	14394	- 1,2	13890	10371	- 1,3
Дніпропетровська	9735	9945	+ 1,0	7699	7844	+ 1,0
Донецька	18827	20400	+ 1,1	5218	4584	- 1,1
Херсонська	4330	4718	+ 1,0	1666	1471	- 1,1
Луганська	5046	4146	- 1,1	1206	1172	- 1,1
Житомирська				3854	3935	+ 1,0
Рівненська	13778	9486	- 1,5	2817	2904	+ 1,1
Львівська *)	6377	4129	- 1,5	5930	3733	- 1,6

*) період з 01.03.2010 р. по 01.03.2011 р.

Попри низькі показники зайнятості та доходів населення, у Волинській, Львівській та Рівненській областях кількість звернень щодо отримання соціальної допомоги з малозабезпеченості у 2010–2011 рр. скоротилась у

середньому у 1,5 рази. Так само скорочується і кількість отримувачів допомоги з малозабезпеченості. Водночас середній розмір допомоги зростає у 2,5 рази і сягає 200–300 грн на місяць. Причина скорочення попиту у регіонах із незначним зростанням доходів, зайнятості та значною часткою населення із середнім доходом на особу меншим від прожиткового мінімуму потребує докладного вивчення.

Зважаючи на тенденцію загального зростання кількості звернень щодо отримання соціальної допомоги у 2011 р., можна простежити збільшення кількості представників вразливих груп населення. Водночас відповідність кількості звернень до кількості одержувачів допомоги істотно різниться майже в усіх регіонах. У середньому задоволеність запитів на отримання соціальної допомоги з малозабезпеченості менша від кількості звернень у 2–2,5 рази. У зв'язку з цим виникає потреба у докладному аналізі відношення кількості звернень до кількості отримувачів допомоги та причини істотної різниці між ними, оскільки значна частка населення, яка звертається за допомогою, виявляється неохопленою соціальною допомогою.

Для того, щоб проаналізувати динаміку попиту на соціальну допомогу, необхідно врахувати такі чинники:

1. Збільшення рівня зайнятості. На нашу думку, це є малоімовірний чинник, оскільки рівень зайнятості зростає у деяких регіонах на незначну частку, а рівень безробіття збільшується у найбільш вразливих регіонах.
2. Покращення матеріального становища громадян. Він також є малоімовірним. Попри підвищення рівня доходів громадян, частка населення із середньомісячним доходом нижчим від прожиткового мінімуму коливається, і в деяких регіонах становить до 56 % населення. Також значне покращення рівня доходів громадян у 2011 р. відбувалось за рахунок отримання соціальних виплат.
3. Обмеження доступу до соціальної допомоги та нові законодавчі ініціативи є найбільш ймовірним чинником. Згідно з новим законодавством, з метою посилення адресності соціальної допомоги плануються заходи з перевірки майна та доходів отримувачів соціальної допомоги з посиленням принципу адресності, що може стати суттєвою перешкодою доступу до соціальної допомоги та скорочення кількості отримувачів допомоги.

РОЗДІЛ IV

РЕЗУЛЬТАТИ ОБГОВОРЕННЯ ПРОБЛЕМ

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДРЕСНОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ

ДОПОМОГИ ТА ПОСЛУГ: МАТЕРІАЛИ КРУГЛОГО СТОЛУ

Представники ГО «Фонд суспільної безпеки» спільно із Комітетом праці та соціальної політики ВРУ ініціювали проведення круглого столу «Проблеми забезпечення права на соціальний захист вразливих категорій населення».

У квітні 2012 р. відбулось засідання робочої групи з обговорення результатів дослідження «Забезпечення права на соціальний захист представників вразливих груп населення в умовах виходу із фінансово-економічної кризи» із представниками Міністерства соціальної політики та праці України. Актуальність питання соціального захисту та адресної соціальної допомоги забезпечила жваве обговорення ключових аспектів та можливостей визначити найоптимальніший шлях впровадження реформ. Водночас представники міністерства здебільшого акцентували увагу на уточненні ключових понять та термінів; представники громадської організації, натомість, – на результатах дослідження, які стосуються ефективності роботи соціальних служб: управлінні праці та соціального захисту й праці та ЦСССДМ.

Під час зустрічі робочої групи, яка була присвячена обговоренню питань ефективності роботи соціальних служб у забезпеченні права на соціальний захист та результативності роботи служб у 2011–2012 рр., представники профільного міністерства відзначили неоднозначність понять «право на соціальний захист», «соціальний захист» та «вразливі категорії населення», що, на думку представників міністерства, суттєво впливає на результати досліджень. Водночас представники громадськості наголосили, що питання соціального захисту визначене у законодавстві, так як і питання «вразливих груп населення», яке є науковим терміном, і неоднозначність інтерпретації цих понять не впливає на суть дослідження.

Неодноразово було наголошено на питаннях малої вибірки під час проведення дослідження, яка, на думку представників міністерства, суттєво впливає на результат дослідження. Утім, зважаючи на особливу методику, яка була розроблена спеціально для соціальних досліджень, вибірка чисельністю 80 осіб є достатньою та репрезентативною.

Під час робочої зустрічі неодноразово обговорювались питання якості надання соціальних послуг в соціальних службах, їх оцінки та моніторингу. Представники

міністерства відзначили актуальність питання і потребу визначити критерії оцінки і моніторингу, а також методики у визначенні потреб клієнтів служб.

Першочерговим також було питання недостатньої кількості кваліфікованих кадрів соціальних служб та недостатнього фінансування соціальних установ. Учасники робочої зустрічі погодились із тим, що оплата праці працівників соціальної сфери в державних установах є «мізерною», але це питання необхідно розглядати у контексті недофінансування загалом у соціальній сфері: кошти, що виділяє держава на утримання соціальних служб, покривають лише захищені статті бюджету – оплата праці, при чому здебільшого на неукомплектований штат працівників. Лише у питанні підвищення заробітної плати та збільшення фінансування соціальних служб учасникам робочої групи вдалось досягти одностайного рішення.

Наріжним каменем в обговоренні рекомендацій за результатами дослідження постало питання платних послуг. Представники міністерства вказали, що проблем у сфері платних соціальних послуг немає, адже та людина, яка не має можливості оплатити послуги, може скористатись іншими послугами в соціальній службі. На думку представників міністерства, деякі люди мають можливість оплатити послуги у соціальних службах своїм літнім батькам. Той факт, що в Україні існує тенденція до того, що молоде та доросле покоління, працюючи закордоном, відмовляються надавати матеріальну допомогу, на яку можна було б утримувати людей похилого віку в соціальних установах, не мав значення для представників міністерства. Питання платних соціальних послуг у результаті обговорення, під час робочої зустрічі, так і залишилось відкритим.

Неоднозначним залишилось питання оптимізації соціальних служб. Під поняттям «оптимізація» соціальних служб малось на увазі пошук найкращого, оптимального шляху розміщення соціальних служб у віддалених районах і районних центрах. Але деякі учасники робочої зустрічі, вказавши на те, що оптимізація – це «скорочення та ліквідація соціальних служб», наголосили, що питання оптимізації сьогодні не є актуальним.

Попри численні дискусії та неможливість досягти порозуміння у деяких питаннях, проведена робоча зустріч надала можливість визначити найоптимальніші шляхи втілення нових законодавчих ініціатив у сфері соціальної реформи і розробити рекомендації щодо покращення сфери соціального захисту.

Рекомендації, вироблені на основі результатів дослідження з питань соціального захисту та адресної соціальної допомоги, були обговорені на «круглому столі» на засіданні Комітету ВРУ з питань соціальної політики та праці у квітні 2012 р. із

представниками профільного міністерства, недержавних організацій, федерації профспілок України.

Усі учасники круглого столу відзначили надзвичайну важливість питань соціального захисту у 2011–2012 рр.

Голова Комітету Василь Хара, відкриваючи засідання, зазначив: «Система соціального захисту населення в Україні потребує глибинного реформування». Він наголосив на тому, що «практична реалізація права людини на рівноправний доступ до соціальних послуг, незалежно від місця проживання й віку, перебуває у стані соціального відторгнення. Громадяни, які потрапляють у складні життєві ситуації, на багато речей реагують принципово по-іншому, ніж люди, які допомагають їм подолати ці труднощі. Тому наше завдання допомогти центральним органам виконавчої влади знайти правильний напрям у забезпеченні захисту прав найбільш вразливих категорій населення і показати громадянам нашої держави, що, хоча не все ідеально у цій системі, але робиться все можливе».

Учасники слухань розглянули інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства соціальної політики, згідно з якими: «Розпочато процес реформування системи соціальних послуг, здійснюється робота з підготовки таких нормативно-правових документів, як Стратегія реформування системи соціальних послуг, порядок вивчення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, методичні рекомендації з проведення соціального замовлення тощо».

Під час обговорення зазначалося, що вказані документи перебувають поки що у стадії опрацювання, попри те, що Програма Президента України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» прийнята ще у червні 2010 р. Зверталася увага на те, що у матеріалах Міністерства зазначено про розпочату сьогодні роботу. Натомість за два роки від часу надання відповідних доручень Президентом України та Прем'єр-міністром Міністерство не вжито відповідних заходів. Про негативний стан справ свідчить кількість бідного населення в Україні, яке у 2012 р. офіційно становить 10 813 351 осіб та злиднених громадян, що перебувають за межею бідності – 4 924 542 особи.

Учасники заходу наголошували на тому, що останніми роками спостерігається зростання кількості осіб, які потребують соціального захисту. Відповідно зростає і потреба у збільшенні кількості соціальних послуг та їх видів, зокрема, надання соціально-побутових та консультативних послуг, а також виплат різних видів допомоги. Це підтвердили дослідження, проведені протягом листопада 2011 р. – квітня 2012 р. у Волинській, Житомирській, Київській, Львівській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Донецькій, Луганській, Херсонській областях, а також у

Києві, Рівному, Львові, Маріуполі, Цюрупинську, Луганську щодо доступності адміністративних послуг із призначення соціальної допомоги управліннями праці та соціального захисту, а також забезпечення якості соціальних послуг територіальними центрами соціального обслуговування і центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Зазначалося також, що згідно з результатами дослідження, громадяни отримують занижені розміри соціальних виплат (близько 4 млн осіб отримують пенсії на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб (близько 900 грн), який нижчий від фактичного розміру прожиткового мінімуму (1111 грн).

Промовці наголошували на тому, що однією із важливих проблем є недосконалість використання бюджетних механізмів реалізації соціальної підтримки населення та низька дієвість системи дотримання соціальних гарантій. Зокрема трапляються випадки заниження фактично виплаченої соціальної допомоги та погіршення умов життя соціально незахищених груп населення.

На думку учасників круглого столу, нормативно-правова база, що встановлює вимоги до видів та умов надання соціальної допомоги різним категоріям населення, не створює достатніх механізмів для забезпечення належного рівня якості соціальних послуг, існує низька ефективність механізмів управління якістю соціальних послуг та недостатність інформаційного забезпечення процесу їх надання.

Промовці також відзначали низький рівень обізнаності норм чинного законодавства, обумовлений відсутністю вільного доступу до основної інформації щодо соціального захисту. За їхніми словами, не є винятком, що в управліннях соціального захисту відсутнє роз'яснення законів, не проведена інформаційна кампанія або існують незручності при читанні інформації (малий шрифт на стендах, стенди розміщені надто високо тощо). В управліннях праці і соціального захисту під час візиту громадян з приводу оформлення соціальної допомоги не було знайдено жодних матеріалів (буклетів, брошур, інформаційних листівок). Також існують складнощі у розумінні переліку необхідних для оформлення соціальної допомоги документів та пошуку спеціалістів, до яких можливо звернутися за призначенням соціальної допомоги. Процес оформлення допомоги займає багато часу, який витрачає і заявник, і працівник управління при оформленні допомоги.

Учасники заходу також звертали увагу на таке явище, як надання платних соціальних послуг, що значно обмежує допомогу нужденним. Особи похилого віку, які мають рідних, що з ними не проживають з причин різних життєвих обставин, не мають можливості скористатись безкоштовним наданням

соціальних послуг. Особа з пенсією 900 грн, щоб отримати допомогу, укладає з територіальним центром соціального обслуговування договір на платне обслуговування.

Під час обговорення вказувалося на недостатній рівень розвитку мережі закладів та установ, що надають соціальні послуги, зниження їх кадрового забезпечення, що призводить до обмеженого доступу населення до отримання соціальних послуг. Зокрема виявлено: майже у всіх соціальних службах не вистачає юристів, психологів, соціальних педагогів та персоналу загалом. Є випадки, коли обсяг роботи, який мають виконувати 8 спеціалістів, виконує 3 працівники.

Учасники заходу наголошували на тому, що однією із найбільших проблем діяльності соціальних установ є низький рівень фінансування. Виділених в бюджеті коштів, зазвичай, вистачає лише на покриття захищених бюджетом статей, організаційне забезпечення діяльності соціальних установ залишається на низькому рівні, не створюються передбачені законодавством соціальні служби, не проводиться оновлення обладнань в територіальних центрах, висока плінність кадрів.

У виступах зверталась увага на те, що суттєвим обмеженням доступу до соціальних послуг та соціальної допомоги є незручне географічне розташування соціальних установ одночасно із відсутністю транспорту в соціальних службах. Найвіддаленіші населені пункти можуть бути розташовані на відстані 60–70 км від управлінь праці та соціального захисту, що спричиняє ізолюваність представників вразливих груп населення від отримання соціальної допомоги. Не у всіх регіонах створено центри соціальних служб сім'ї дітей та молоді, а в окремих районах Львівської, Київської, Тернопільської областей взагалі не створені і не працюють всі передбачені законодавством соціальні служби.

Промовці наводили факти, які свідчать про закритість системи соціального захисту населення і які переконливо підтверджують, що отримати будь-яку інформацію в управліннях системи Міністерства соціальної політики вкрай складно.

Учасники круглого столу наголошували на тому, що рівень якості соціальних послуг для населення України в значній кількості випадків залишається незадовільним через недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку соціальних послуг, відсутність належного державного фінансування, недосконалість стандартизованої системи підвищення базової кваліфікації надавачів соціальних послуг. Як наслідок, рівень незадоволеності громадян отримуваними соціальними послугами залишається стабільно високим, а інтеграція вразливих груп населення в суспільстві надалі уповільнюється.

За результатами обговорення рекомендації круглого столу будуть передані Кабінету Міністрів, органам центральної виконавчої влади, обласним державним адміністраціям, Київській та Севастопільській міським державним адміністраціям, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, науковим установам для вжиття відповідних заходів.

До обговорення долучилися народні депутати України, представники Мінсоцполітики, науковці та, звичайно, представники Федерації профспілок України, зокрема керівник управління соціального захисту соціально-економічного департаменту апарату ФПУ Галина Голеусова.

За словами заступника міністра соціальної політики України В'ячеслава Коломійця, вже розпочався процес реформування системи соціальних послуг. Нині триває робота щодо підготовки деяких нормативно-правових документів.

Того ж дня за участі заступника Голови ФПУ Григорія Осового відбулося засідання Комітету, на якому розглядали діяльність Міністерства соціальної політики України щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. Президента України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», питання дотримання законодавчих актів України з питань соціальної політики тощо. «Досі, на жаль, в Україні не забезпечені гідні умови життя громадян, – зауважив заступник міністра соціальної політики України В'ячеслав Коломієць. – Сьогодні найгострішими проблемами залишаються несвоєчасна виплата заробітної плати, погашення заборгованості із виплати зарплат, подолання бідності серед населення. На 1 березня 2012 р. заборгованість по Україні становила 1 млрд 70 млн грн. До того ж 45 % цієї суми не виплачено працівникам на економічно активних підприємствах».

Загалом на адресу відомства пролунало чимало критики, однак у своєму виступі Григорій Осовий позитивно оцінив роботу міністерства, а також співпрацю з ФПУ. «Звісно, існують застарілі проблеми не одного року і не одного міністра, котрий очолював міністерство. Це означає, що ці проблеми потребують системного вирішення... Із приходом до керівництва Сергія Тігіпка ми побачили активізацію соціального діалогу, – наголосив Григорій Осовий. – Зокрема останнім часом Сергій Леонідович особисто презентував законопроект «Про зайнятість», постійно відбуваються робочі зустрічі з профспілками щодо соціального страхування, створено 7 робочих груп, які працюють над вирішенням різних питань». (За матеріалами Верховної Ради України).

РОЗДІЛ V

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ

Отримані результати дослідження, які виявили типові проблеми сфери соціального захисту в Україні, надали можливість спеціалістам ГО «Фонд суспільної безпеки» розробити практичні рекомендації урядові, представникам управлінь праці та соціального захисту, ЦСССДМ, центрам зайнятості.

Підсумовуючи отримані результати, можна вказати на таке:

– Рівень поінформованості серед представників вразливих груп населення щодо законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення вкрай низький. Населення є невмотивованим дізнаватись про основи процедури оформлення соціальної допомоги, підстав, на які спираються працівники управління, визначаючи розмір допомоги, вказуючи на те, що отримання соціальної допомоги – найважливіший чинник, а саме законодавство їх не цікавить. Незнання основ законодавства щодо розміру та порядку оформлення допомоги призводить до зловживань з боку працівників управління, які на власний розсуд визначають розмір допомоги та потребу у ній. Водночас невпевненість у знанні власних прав призводить до того, що більшість респондентів не бажають звертатись до суду, щоб оскаржити дії працівників управління.

– Низький рівень обізнаності щодо чинного законодавства також, зазвичай, обумовлюється відсутністю вільного доступу до основної інформації щодо соціального захисту. Не є винятком в управліннях соціального захисту відсутність роз'яснень закону, не проведена інформаційна кампанія або незручності при читанні інформації (малий шрифт на стендах, стенди розміщені надто високо чи інше). Отже, низький рівень обізнаності обумовлюється і незручностями при отриманні інформації.

– Представники вразливих груп населення потребують сторонньої допомоги у роз'ясненні законодавства. Консультаційна підтримка при управліннях праці є радше винятком з правил, тоді як некваліфікована допомога спричиняє повторне звернення людини до управління, часто ускладнює процес оформлення допомоги, призводить до великої кількості часу, яку витрачає і заявник, і працівник управління при оформленні допомоги. Отже, необхідно проводити оптимізацію процесу оформлення соціальної допомоги в управліннях праці та соціального захисту насамперед за рахунок створення окремих консультаційних пунктів щодо правової підтримки населення, яке звертається за отриманням соціальної допомоги.

– На думку респондентів, невеликий або недостатній розмір соціальної допомоги не є провинною працівників управління соціального захисту та праці, а є «політикою держави, яка не враховує інтересів суспільства». Визначаючи розмір соціальної допомоги, працівники управління повинні спиратись на оцінку потреб заявника, що надасть можливість точніше визначити майновий стан заявника та запобігти помилці виключення представників вразливих груп населення із категорії малозабезпечених та загострити рівень бідності.

– Рівень забезпечення соціальних установ кваліфікованими фахівцями загалом та соціальними працівниками зокрема є незадовільним. Попри курси підвищення кваліфікації, перекваліфікації, частина фахівців із повною вищою та вищою освітою соціального працівника чи юриста відносно мала. Здебільшого функції соціального працівника в соціальних установах виконують соціальні педагоги, соціальні робітники, психологи, які мають іншу спеціалізацію та інші прямі посадові обов'язки, що передусім позначається на якості адміністративних послуг та обмеженні в доступі до кваліфікованої фахової підтримки населення.

– Однією із найбільших проблем діяльності соціальних установ є низький рівень фінансування. Виділених в бюджеті коштів, зазвичай, вистачає лише на покриття захищених бюджетом статей, але водночас організаційне забезпечення діяльності соціальних установ залишається на низькому рівні, не створюються передбачені законодавством соціальні служби, не проводиться оновлення обладнань в територіальних центрах, спричинюється висока плінність кадрів.

– Суттєвим обмеженням доступу до соціальних послуг та соціальної допомоги є незручне географічне розташування соціальних установ одночасно із відсутністю транспорту в соціальних службах. Найвіддаленіші населені пункти можуть міститись на відстані 60–70 км від соціальних служб, що спричиняє ізолюваність представників вразливих груп населення від отримання соціальної допомоги та депривацію від соціальних установ, де можна отримати соціальні послуги.

– Загальне підвищення рівня доходів населення в Україні, зростання рівня зайнятості за останніх 3 роки загалом не вплинуло на динаміку попиту на соціальну допомогу та соціальні послуги, що може свідчити про наявний дисбаланс категорій населення збільшення рівня доходів серед багатого населення та зменшення рівня доходів серед бідного населення. Тож зважаючи на наявну тенденцію, необхідно переглянути програми підтримки малозабезпеченого населення через надання матеріальної допомоги та включити в програму підтримки програми сприяння зайнятості, складання індивідуального плану підвищення рівня доходів серед представників вразливих груп населення, враховуючи оцінку потреб.

Отже, все сказане вище вказує на потребу в таких кроках:

1. Міністерству соціальної політики розробити методичні рекомендації для обласних управлінь соціального захисту щодо широкого інформування населення про адміністративні та соціальні послуги. Зокрема інформація повинна містити відомості про: 1) зміст права на соціальний захист різних категорій населення; 2) чітке визначення всіх законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють той чи інший вид допомоги та послуг; 3) процедуру адміністративної послуги із зазначенням необхідних документів, відповідальних осіб, строків проходження; 4) порядок здійснення перевірки доходів та майна для призначення соціальної допомоги; 5) відповідальності посадових осіб у сфері адміністративних послуг та можливості оскарження їх рішень. До інформаційних заходів повинні бути залучені всі можливі установи та служби, які надають населенню публічні та соціальні послуги. Зокрема інформація про соціальні та адміністративні послуги може розміщуватись в центрах зайнятості, для інформування безробітних про можливість соціального обслуговування в територіальних центрах, медичних закладах тощо.

2. Заохочувати управління праці та соціального захисту активно долучатись до процесу створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) відповідно до Розпорядженням КМУ від 26 жовтня 2011 р. № 1076-р «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг». Зокрема необхідно передбачити належний інформаційний супровід соціальних адміністративних послуг в ЦНАП і розробити інформаційні картки (регламенти) кожної послуги, сформувати доступні каталоги послуг. Необхідно чітко визначити часові критерії надання адміністративних послуг і забезпечити їх дотримання. Там, де це можливо, процедура надання послуг повинна виключати присутність заявника або його контакт із працівниками, які оформляють документи.

3. Здійснити ґрунтовнішу концептуальну підготовку нормативно-правового забезпечення порядку здійснення перевірки доходів та майна громадян при визначенні їх права на соціальну допомогу, здійснивши необхідні дослідження можливих наслідків такої перевірки щодо ризиків виключення дійсно нужденних із соціальних програм. Перш ніж запроваджувати перевірки доходів та майна, необхідно поширити практику оцінки потреб бідних домогосподарств.

4. Розробити методiku оцінки потреб бідних домогосподарств, яку здійснюють фахові соціальні працівники, залучивши широкі кола науковців та фахівців соціальної роботи. Здійснити пілотну апробацію методики у типових регіонах та домогосподарства. На основі отриманих результатів окреслити концептуальні

засади методів визначення права на соціальну допомогу на основі принципів адресності. Зокрема рекомендується ґрунтовно розглянути такі прийняті міжнародним досвідом альтернативи визначення права на допомогу як: 1) самостійна ідентифікація вразливих груп; 2) ідентифікація за чітко визначеними категоріями отримувачів допомоги; 3) перевірка доходів; 4) перевірка доходів та майна; 5) ідентифікація за комбінацією критеріїв бідності; (6) ідентифікація на базі громади.

5. Визначити чіткі критерії оптимізації мережі соціальних служб для забезпечення доступу до них вразливих категорій, які проживають у віддалених населених пунктах. Зокрема потребують уваги критерій відстані (не більше 30 км) та критерій часу проїзду до служби (не більше 20 хв.). Одночасно потребують вирішення питання навантаження соціальних працівників та робітників.

6. Оптимізувати відповідно до потреб споживачів структуру соціальних служб ЦСССМД та номенклатуру соціальних послуг, зосереджуючись переважно на завданнях подолання бідності. Зокрема розглянути доцільність утримання всіх видів соціальних служб у системі районного ЦСССМД (Центр соціально-психологічної допомоги; Центр матері та дитини; Центр соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді із функціональними обмеженнями; Соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; Центр для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді, Центр соціально-психологічної допомоги). Необхідно звернути увагу на такі, орієнтовані на подолання бідності, послуги як фінансове консультування бідних домогосподарств.

7. Вилучити із нормативних актів положення про платні соціальні послуги, які надаються в територіальних центрах соціального обслуговування, як такі, що неправомірно обмежують доступність послуг для осіб похилого віку та інвалідів, які їх потребують.

8. Вирішити питання підвищення оплати праці працівникам соціальних служб до рівня середньої заробітної плати по регіону та залучати переважно фахових соціальних працівників.

9. Для оптимізації та планування соціальних видатків держави запровадити практику прогнозування соціальних потреб та видатків за соціальними програмами. При цьому необхідно чітко узгоджувати прогноз соціальних потреб із прогнозними показниками національного та регіонального ринку праці.

10. На основі аналізу потреб бідних домогосподарств оптимізувати систему соціальної допомоги із наданням переваги тим програмам, які спрямовані на подолання бідності, зокрема програми допомоги з малозабезпеченості. Варто також збалансувати систему соціальної допомоги відповідно до критеріїв: 1)

обмеження інфляційних ризиків (підвищення цін на соціально значущі товари та послуги), приділяючи увагу ціновим дисконтам та матеріальній допомозі; 2) обмеження вибору споживача, зокрема споживання шкідливих для здоров'я та соціально незначущих товарів та послуг, приділяючи більшу увагу матеріальній допомозі; 3) мінімізації адміністративних витрат за соціальними програмами (витрати на перевірку доходів та майна); 4) стимулювання споживача соціальної допомоги до зайнятості (можливе продовження часткової виплати допомоги протягом початкового періоду зайнятості); 5) політичної прийнятності програм допомоги для більшості населення та вразливих груп.

За результатами круглого столу у Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці було розроблено рекомендації. (за підтримки Центру соціального партнерства та лобювання Національного університету «Києво-Могилянська академія», ГО «Фонд суспільної безпеки» та Програми сприяння Парламенту II):

01 червня 2011 р. на засіданні Комітету з питань соціальної політики та праці за участі Центру соціального партнерства та лобювання Національного університету «Києво-Могилянська академія» було розглянуто питання «Про результати проведеного моніторингу із забезпечення прав громадян на соціальний захист у 2010 р.». За результатами його розгляду рекомендовано Центру соціального партнерства продовжити моніторинг проблем із забезпечення прав громадян на соціальний захист у південному та східному регіонах України та про результати поінформувати Комітет.

Згідно з планом роботи Комітету, це питання розглядалося у квітні поточного року із залученням до обговорення Міністерства соціальної політики України, Рахункової палати України, соціальних партнерів, науковців, громадських організацій, інших зацікавлених суб'єктів.

Учасники слухань зазначили, що система соціального захисту населення в Україні потребує глибокого реформування. Про це також йдеться у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. Президента України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Міністерство соціальної політики України у своїх інформаційно-аналітичних матеріалах повідомляє, що «розпочато процес реформування системи соціальних послуг, сьогодні здійснюється робота по підготовці таких нормативно-правових документів, як Стратегія реформування системи соціальних послуг, порядку вивчення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, методичних рекомендацій з проведення соціального замовлення тощо».

Необхідно зазначити, що вказані документи поки що у стадії опрацювання, попри те, що Програма Президента України прийнята ще у червні 2010 року. Доцільно звернути увагу, що у матеріалах Міністерства зазначено про розпочату сьогодні роботу, а також про Програму економічних реформ Президента України на 2012–2014 рр., а не 2010–2014 рр. Вочевидь Міністерство не ознайомлене з Програмою і починає її виконувати з 2012 р.

Натомість за два роки з часу надання відповідних доручень Президентом України та Прем'єр-міністром України щодо реформування системи соціального захисту дієвих заходів Міністерство не вжило. Про існуючий негативний стан справ свідчить кількість бідного населення в Україні, що офіційно становить 10 813 351 осіб та злиднених громадян, які перебувають за межею бідності.

Останніми роками спостерігається зростання кількості осіб, які потребують соціального захисту. Відповідно зростає і потреба у збільшенні кількості соціальних послуг та їх видів. Зокрема надання соціально-побутових та консультативних послуг, а також виплат різних видів допомоги. Це підтвердили дослідження, проведені протягом листопада 2011 р. – квітня 2012 р. у Волинській, Житомирській, Київській, Львівській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Донецькій, Луганській, Херсонській областях, а також в Києві, Рівному, Львові, Маріуполь, Цюрупинську, Луганську щодо доступності адміністративних послуг із призначення соціальної допомоги управліннями праці та соціального захисту, а також забезпечення якості соціальних послуг територіальними центрами соціального обслуговування і центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Сьогодні склалася ситуація, коли громадяни отримують занижені розміри соціальних виплат. До прикладу, близько 4 млн осіб отримують пенсії на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних (близько 900 грн), який нижчий від фактичного розміру прожиткового мінімуму (1111 грн).

Щодо розмірів соціальних виплат, то слід зазначити, що вони відповідно до статті 46 Конституції України мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, а насправді до цього часу розміри деяких видів допомоги обраховують у відсотковому співвідношенні до розміру прожиткового мінімуму, або у твердому фіксованому розмірі, який нижчий від прожиткового мінімуму.

Однією із важливих проблем є недосконалість використання бюджетних механізмів реалізації соціальної підтримки населення та низька дієвість системи дотримання соціальних гарантій. Зокрема трапляються випадки заниження фактично виплаченої соціальної допомоги та погіршення умов життя соціально незахищених груп населення. У 2011 р. при збільшенні кількості громадян, які

отримали соціальну допомогу на 21,6 %, розмір допомоги на 1 особу становив 869,5 грн, що зменшено порівняно з 2010 р. на 19,6 % (1081,1 грн).

У 2011 р. Колегія Рахункової палати неодноразово розглядала питання соціального захисту вразливих категорій населення. У матеріалах Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на санаторно-курортне оздоровлення інвалідів зроблено висновок, що законодавчо визначені державні гаранті для інвалідів щодо своєчасності та доступності забезпечення їх санаторно-курортними путівками не виконується, рівень забезпечення путівками має негативну тенденцію. Значна частина інвалідів очікує путівки понад 10 років. У 2010 р. понад 134 тис. осіб не змогли скористатись своїм правом. Система обліку та звітності, впроваджена Міністерством соціальної політики України щодо визначення потреби на отримання путівки, є непрозорою. Внаслідок неналежної роз'яснювальної роботи на обліку на санаторно-курортне оздоровлення перебуває менше 5 % інвалідів від загальної їх кількості (2,5 млн осіб).

Також за результатами проведеного аудиту використання коштів на соціальний захист ветеранів війни Колегією Рахункової палати зроблено висновок, що Уряд, Мінфін, Мінсоцполітики в 2009–2010 рр. не забезпечило виконання Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині реалізації в повному обсязі соціальних гарантій. Мінсоцполітики не запровадило достовірного обліку ветеранів війни, які мають право на соціальні пільги, що ускладнює прогнозування та виплати допомоги до Дня Перемоги.

Необхідно також зазначити, що створена Кабінетом Міністрів України і Мінсоцполітики система виплати компенсацій за шкоду, заподіяну здоров'ю та допомоги на оздоровлення, у разі звільнення з роботи громадян постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, є неефективною, ґрунтується на нормативно-правових актах, що не відповідають вимогам ЗУ «Про статус і соціальних захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (Закон № 796-XII). Розміри компенсацій за шкоду, заподіяну здоров'ю інвалідам-чорнобильцям, не переглядали з 1996 р.

Невідповідність розмірів компенсаційних виплат, встановлених постановами Уряду до Закону № 796-XII, спричинило численні позови постраждалих громадян до судових органів. Станом на 15.06.2011 р. зазначена сума досягла 105,9 млн грн.

Нормативно-правова база, що встановлює вимоги до видів та умов надання соціальної допомоги різним категоріям населення, не створює достатніх механізмів для забезпечення належного рівня якості соціальних послуг. Можна

засвідчити низьку ефективність механізмів управління якістю соціальних послуг та недостатність інформаційного забезпечення процесу їх надання.

За матеріалами досліджень встановлено, що рівень поінформованості серед представників вразливих груп населення щодо законодавства у сфері соціального захисту та соціального забезпечення вкрай низький. У місті Стрий Львівської області двоє респондентів стверджували, що про надання соціальної допомоги можливо почути лише від близьких чи друзів тому, що таку інформацію не поширюють. У місті Суми більшість респондентів дізналась про порядок оформлення допомоги від друзів та знайомих.

Низький рівень обізнаності щодо чинного законодавства також, зазвичай, обумовлюється відсутністю вільного доступу до основної інформації щодо соціального захисту. Не є винятком, що в управліннях соціального захисту відсутнє роз'яснення законів, не проведена інформаційна кампанія або існують незручності при читанні інформації (малий шрифт на стендах, стенди розміщені надто високо чи інше). В управліннях праці й соціального захисту під час візиту громадян з приводу оформлення соціальної допомоги не було знайдено жодних роздаткових матеріалів (наприклад, буклетів, брошур, інформаційних листівок). Також існують складнощі у розумінні переліку необхідних для оформлення соціальної допомоги документів та пошуку спеціалістів, до яких можна звернутися за призначенням соціальної допомоги.

Представники вразливих груп населення потребують сторонньої допомоги у роз'ясненні законодавства. Консультаційна підтримка при управліннях праці є радше винятком з правил, тоді як некваліфікована допомога спричинює повторне звернення людини до управління.

Процес оформлення допомоги займає багато часу, який витрачає і заявник, і працівник управління при оформленні допомоги. Внаслідок великої черги респонденти зі Львова змушені були кілька разів приходити на прийом.

Неможливо оминати увагою таке явище, як надання платних соціальних послуг, що значно обмежує допомогу нужденним. Особи похилого віку, які мають рідних, котрі з ними не проживають з причин різних життєвих обставин, не мають можливості скористатись безкоштовним наданням соціальних послуг. Особа з пенсією 900 грн, щоб отримати допомогу, укладає з територіальним центром соціального обслуговування договір на платне обслуговування. До прикладу, послуга «доставка води в житло» з двору коштує 1,60 грн, купівля продуктів харчування та інших товарів – 20,81 грн, читання листа – 1,15 грн, допомога у приготуванні їжі – 11,89 грн. Як зазначають користувачі послуг, представник територіального центру соціального обслуговування, який 30 хв. надає послуги,

потім протягом ще 30 хв. дзвонить до центру, щоб поррахувати скільки потрібно взяти коштів, що морально та фінансово обтяжує отримання послуг.

Вкрай важливо звернути увагу на щомісячні компенсаційні виплати окремим категоріям громадян, які доглядають за особами, що потребують сторонньої допомоги. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.1996 р. № 832 таку виплату непрацездатній особі, яка доглядає за інвалідом I групи, а також за престарілим, який досяг 80-річного віку, встановлено у фіксованому розмірі 4,80 грн (з урахуванням індексації 13,86 грн). Відповідно до Постанови КМУ від 29.04.2004 р. № 558 стороння допомога інвалідам, хворим, дітям-інвалідам становить від 7 % до 15 % прожиткового мінімуму (58,66–125,70 грн), залежно від категорії осіб яким вона призначається.

У матеріалах дослідження зазначено про недостатній рівень розвитку мережі закладів та установ, що надають соціальні послуги, зниження їх кадрового забезпечення, що призводить до обмеженого доступу населення щодо отримання соціальних послуг. У 2010–2011 рр. кількість закладів соціального захисту для бездомних громадян зменшилася порівняно з 2009 р. на 9,1. Мережа закладів реінтеграції бездомних осіб та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, відсутня в АР Крим, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Івано-Франківській, Миколаївській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій областях та місті Києві.

Також рівень забезпечення територіальних центрів соціального обслуговування та ЦСССДМ кваліфікованими фахівцями та соціальними працівниками є недостатнім. Попри курси підвищення кваліфікації, перекваліфікації, частка фахівців із повною вищою та вищою освітою соціального працівника чи юриста відносно низька. Здебільшого функції соціального працівника, педагога, психолога, юриста в соціальних установах виконують особи, які мають іншу спеціалізацію та інші прями посадові обов'язки, що передусім позначається на якості адміністративних послуг та обмежені в доступі до кваліфікованої фахової підтримки населення.

За результатами опрацьованих матеріалів виявлено, що майже у всіх соціальних службах, де проводили дослідження, для підвищення ефективності роботи не вистачає юристів, психологів, соціальних педагогів та персоналу загалом. Існують випадки, коли обсяг роботи, який повинні виконувати 8 спеціалістів, виконує 3 працівники.

Однією із найбільших проблем діяльності соціальних установ є низький рівень фінансування. Виділених в бюджеті коштів, зазвичай, вистачає лише на покриття захищених бюджетом статей, організаційне забезпечення діяльності соціальних

установ залишається на низькому рівні, не створюються передбачені законодавством соціальні служби, не оновлюють обладнання в територіальних центрах, відбувається висока плінність кадрів.

Суттєвим обмеженням доступу до соціальних послуг та соціальної допомоги є незручне географічне розташування соціальних установ одночасно із відсутністю транспорту в соціальних службах. Найвіддаленіші населені пункти можуть міститись на відстані 60–70 км від управлінь праці та соціального захисту, ЦСССДМ та територіальних центрів (Чуднівський район Житомирської області, територіальний центр соціального обслуговування одиноких непрацездатних громадян на відстані, на якій знаходяться найвіддаленіші поселення, мешканці яких можуть відвідувати територіальний центр, або які обслуговуються соціальними працівниками центру: 55–60 км, Роменський район – 70 км, окремі райони Тернопільської області – 50 км), що спричиняє ізолюваність представників вразливих груп населення від отримання соціальної допомоги та депривацію від соціальних установ, де можна отримати соціальні послуги.

Не у всіх регіонах створено центри соціальних служб сім'ї, дітей та молоді, а в окремих районах Львівської, Київської, Тернопільської областей взагалі не створені і не працюють всі передбачені законодавством соціальні служби.

Причини, через які не створені служби, називають такі: відсутність субвенцій з державного бюджету та з обласного бюджету на створення нових Центрів (припинились в 2007 р.), відсутність приміщень та матеріально-технічної бази, відсутність фінансування, проблеми кадрового забезпечення, політичні зволікання органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, відсутність ініціативи щодо створення служб.

Особливої уваги потребує і небажання представників управління праці та соціального захисту населення надавати інформацію. Під час проведення дослідження у деяких областях опитувані зазначають, що основна проблема полягала в небажанні співпрацювати керівників вищих інстанцій – начальників управлінь. При тому відповідні керівники зазначають, що інформацію зможуть надати лише у випадку, коли буде дзвінок або доручення від Міністерства чи губернатора. Надавати ж статистичну інформацію людині, яка допомагає у проведенні дослідження, на думку керівників управлінь праці, є певним ризиком.

Такі випадки яскраво свідчать про закритість системи соціального захисту населення і вкотре переконливо підтверджують, що отримати будь-яку інформацію в управліннях системи Міністерства соціальної політики України вкрай складно.

Особливу увагу необхідно звернути на так звані «подяки» за надання, призначення та отримання певних видів допомоги. Міністерство юстиції України, оперуючи інформацією від правоохоронних органів, громадських організацій і міжнародних об'єднань, оприлюднило звіт про роботу протидії корупції. За 2011 р. виявлено 17 тис. посадових злочинів, із них до 20 % припадає на сферу соціального захисту (під час нарахування соціальних виплат).

Рівень якості соціальних послуг для населення України в значній кількості випадків залишається незадовільним через недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку соціальних послуг, відсутність належного державного фінансування, недосконалість стандартизованої системи підвищення базової кваліфікації надавачів соціальних послуг.

Як наслідок, рівень незадоволеності громадян отримуваними соціальними послугами залишається стабільно високим, а інтеграція вразливих груп населення в суспільстві надалі уповільнюється.

Підсумовуючи викладену та обговорену інформацію, що надали державні органи виконавчої влади, сторони соціального партнерства, наукові установи та громадські об'єднання, учасники круглого столу рекомендують:

Кабінету Міністрів України:

- доручити Міністерству соціальної політики України розробити план дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на 2013–2015 рр. та схвалити його до 31 грудня 2012 р.;
- розпочати розроблення нової Державної програми соціальної та професійної адаптації військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань;
- для оптимізації та планування соціальних видатків держави запровадити практику прогнозування соціальних потреб та видатків за соціальними програмами. При цьому необхідно чітко узгоджувати прогноз соціальних потреб із прогнозними показниками національного та регіонального ринку праці;
- утворити постійний дорадчий орган з метою вивчення проблемних питань у сфері надання соціальних послуг та підготовки пропозицій щодо розвитку системи надання соціальних послуг;
- забезпечити достовірний облік ветеранів війни та належне функціонування Централізованого банку даних з проблем інвалідності щодо осіб з обмеженими можливостями, як єдиної системи збору та узагальнення статистичних даних про чисельність таких осіб та їх потреби, а також обґрунтованого планування видатків на їх соціальний захист.

Створити єдину інформаційну мережу щодо обліку черги на санаторне лікування пільгових категорій населення.

Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям:

– визначитися з потребами адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах;

– забезпечити:

планування у місцевих бюджетах коштів на надання соціальних послуг в повному обсязі відповідно до потреб,

залучення до надання соціальних послуг громадських та благодійних організацій, проведення конкурсів на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг;

– проаналізувати кадрове забезпечення центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, вжити невідкладних заходів та взяти під особистий контроль питання щодо приведення відповідно до нормативу чисельність працівників центрів регіону, належного фінансування та збереження їхньої дієздатності;

– залучати фахових соціальних працівників для роботи у відповідних закладах соціального обслуговування населення.

Рекомендації круглого столу передати Кабінетові Міністрів України, органам центральної виконавчої влади, обласним державним адміністраціям, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, науковим установам.

Міністерству соціальної політики України рекомендовано:

Розробити та затвердити:

– порядок розроблення стандартів соціальних послуг;

– порядок вивчення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах;

– методичні рекомендації із запровадження соціального замовлення;

– методику розрахунку вартості конкретної послуги на одного отримувача залежно від того, кому та в якій формі вона надається з урахуванням регіональних особливостей;

– методику якості соціальних послуг, що надаються населенню;

– державні стандарти соціальних послуг;

– нові розміри щомісячних компенсаційних виплат окремим категоріям громадян, зокрема, непрацюючим працездатним особам, які доглядають за інвалідами I групи, а також за престарілими, які досягли 80-річного віку;

– розробити методичні рекомендації для обласних управлінь соціального захисту щодо широкого інформування населення про адміністративні та соціальні послуги. Зокрема інформація повинна містити відомості про:

а) зміст права на соціальний захист різних категорій населення.

б) чітке визначення всіх законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють той чи інший вид допомоги та послуг.

в) процедуру адміністративної послуги із зазначенням необхідних документів, відповідальних осіб, строків проходження.

г) порядок здійснення перевірки доходів та майна для призначення соціальної допомоги.

г) відповідальність посадових осіб у сфері адміністративних послуг та можливості оскаржити їхні рішення.

– розробити методику оцінювання потреб бідних домогосподарств, яку здійснюють фахові соціальні працівники, залучивши широкі кола науковців та фахівців із соціальної роботи. Здійснити пілотну апробацію методики у типових регіонах та домогосподарствах. На основі отриманих результатів визначити концептуальні засади методів визначення права на соціальну допомогу на основі принципів адресності;

– вирішити питання підвищення оплати праці працівникам соціальних служб до рівня середньої заробітної плати по регіону та залучати переважно фахових соціальних працівників.

Усі запропоновані рекомендації від ГО «Фонд суспільної безпеки» були включені до обговорення на круглому столі та передані до відповідних органів на опрацювання.

Варто також зазначити, що зміни до реформування сфери соціального захисту за результатами обговорення круглого столу почали впроваджувати майже одразу після обговорення.

Зокрема у червні було розпочато громадське обговорення проекту «Стратегія реформування системи соціальних послуг», мета якого – забезпечити доступність, покращити якість, підвищити ефективність соціальних послуг, що розробило Міністерство соціальної політики України.

У Стратегії йдеться про: запровадження механізму запобігання виникнення складних життєвих обставин та удосконалення системи управління, координації і взаємодії суб'єктів, які надають соціальну допомогу та соціальні послуги, модернізацію інфраструктури соціальних послуг та створення конкурентного ринку соціальних послуг через запровадження механізму, що стимулює надавачів соціальних послуг до постійного підвищення рівня якості таких послуг, збільшення спектру соціальних послуг, що надаються на рівні громади, задля забезпечення проживання осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, в громаді та залучення їх до активного життя у суспільстві, стандартизація соціальних послуг.

Згідно зі Стратегією, система соціальних послуг повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг, на результат, а не на процес надання послуг;
- адресність надання соціальних послуг;
- залучення отримувача соціальних послуг до розв'язання власних проблем;
- децентралізація та деінституціоналізація системи надання соціальних послуг;
- створення для надавачів соціальних послуг усіх форм власності рівних умов на ринку таких послуг;
- якість та ефективність соціальних послуг;
- взаємодія соціальних послуг та соціальної допомоги;
- прозорість надання соціальних послуг.

Щоб реалізувати Стратегію, необхідно:

- затвердити перелік (класифікатор) соціальних послуг;
- вивчити потреби адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах;
- запровадити надання соціальних послуг та їх планування, розвиток системи соціальних послуг відповідно до потреб адміністративно-територіальної одиниці;
- запровадити стандартизацію соціальних послуг задля забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг;
- встановити критерії діяльності суб'єктів, які надають соціальні послуги;

- впровадити механізм соціального замовлення задля розвитку ринку соціальних послуг;
 - запровадити в практику надання соціальних послуг методологію оцінювання потреб дитини та її сім'ї, як обов'язкову умову для планування, організації та надання соціальних послуг та соціальної допомоги;
 - удосконалити систему проведення моніторингу та оцінки соціальних послуг через застосування методик оцінювання результативності таких послуг, ефективної діяльності працівників соціальних служб;
 - створити правові умови для функціонування незалежних інспекцій та проведення громадського моніторингу якості соціальних послуг;
 - забезпечити оптимізацію використання коштів, що надходять з державного, місцевого бюджетів та інших джерел, для фінансування соціальних послуг, удосконалення методики розрахунку вартості послуг;
 - підвищити статус працівників соціальної сфери та запровадити механізми їх соціальної захищеності; удосконалити та розвинути систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників соціальної сфери.
- Щоб запровадити механізм запобігання виникненню складних життєвих обставин та удосконалення системи управління, координації і взаємодії суб'єктів, які надають соціальну допомогу та соціальні послуги, необхідно:
- комплексно проаналізувати законодавство, що регулює надання соціальних послуг, провести соціальну роботу та надати соціальну допомогу, щоб запобігти виникненню складних життєвих обставин, комплексно підійти до виведення сім'ї, особи зі складної життєвої ситуації та провести профілактику щодо споживацького підходу;
 - розробити єдиний механізм взаємодії суб'єктів, які надають соціальні послуги та соціальні допомоги, в процесі надання цих послуг та виплат сімей в складних життєвих обставинах, моніторинг їх ефективності;
 - запровадити механізм вивчення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, планування їх надання та розвиток системи надання соціальних послуг відповідно до вивчених потреб;
 - забезпечити розвиток спектру послуг для сімей та дітей на рівні громади, зокрема послуг, спрямованих на підвищення здатності батьків забезпечувати розвиток та виховання дитини;

- залучати до процесу планування, організації надання та моніторингу якості соціальних послуг надавачів послуг, у тому числі громадські, благодійні організації;
 - провести інвентаризацію соціальних послуг та створити реєстри надавачів та отримувачів соціальних послуг;
 - забезпечити громадський контроль за наданням соціальних послуг та інформування членів громади про діяльність у цій сфері;
 - удосконалити звітність щодо надання соціальних послуг та забезпечити її прозорість;
 - створити інформаційне поле соціальних послуг, що дасть можливість скоординувати відомості про надання усіх видів підтримки – соціальні виплати, соціальні послуги, пільги;
 - забезпечити отримання соціальної підтримки – соціальних послуг, соціальної допомоги тощо, через модель «мобільний офіс», «єдине вікно», для комплексного вирішення проблемної ситуації сімей, що перебувають у складних життєвих обставинах та профілактики утриманства;
 - удосконалити механізм координації співпраці міністерств, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та надавачів соціальних послуг; забезпечити міжвідомчу співпрацю фахівців з метою подальшого розвитку та підвищення ефективності соціальних послуг.
- Щоб модернізувати систему соціальних послуг та створити конкурентний ринок соціальних послуг через упровадження механізму, що стимулює надавачів соціальних послуг до постійного підвищення рівня якості таких послуг, необхідно:
- забезпечити надання соціальних послуг за принципом раннього виявлення сімей, у тому числі сімей з дітьми, та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, і потребують соціальних послуг;
 - удосконалити міжвідомчу взаємодію суб'єктів, причетних до подолання складних життєвих обставин, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та ін.;
 - планувати та організовувати надання соціальних послуг відповідно до вивчених потреб адміністративно-територіальної одиниці, сімей та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах;
 - опрацювати та запровадити механізм аутсорсингу послуг;

- розробити та затвердити державні стандарти соціальних послуг, що встановлюють вимоги до умов надання послуг та їх якості, визначають обсяги та зміст послуг для різних соціальних груп;
- запровадити диференційовану плату за соціальні послуги залежно від доходу отримувачів соціальних послуг;
- запровадити механізм соціального замовлення задля розвитку ринку соціальних послуг, посилити конкуренцію серед надавачів соціальних послуг та стимулювати підвищення якості послуг;
- опрацювати запровадження нового механізму фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг»;
- запровадити моніторинг та контроль якості й ефективності послуг для оцінювання ступеня відповідності послуг потребам клієнтів, рівня задоволення клієнта, рівня наданої послуги, її своєчасності та результативності;
- підвищити кваліфікацію працівників соціальної сфери, залучених до вивчення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, сім'ї та окремої особи у цих послугах.

Щоб розширити спектр соціальних послуг, що надають на рівні громади, задля забезпечення проживання осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, в громаді та залучення їх до активного життя у суспільстві, необхідно:

- вивчити потреби громади у соціальних послугах, у тому числі із залученням громадських, благодійних організацій та розробити короткострокові та довгострокові плани розвитку системи надання соціальних послуг у громаді;
- ввести посаду фахівця соціальної роботи з сім'ями та дітьми в громаді;
- забезпечити взаємодію фахівців соціальної сфери з іншими фахівцями, зокрема вчителями, лікарями, для забезпечення раннього виявлення сімей та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- впроваджувати інноваційні соціальні послуги, спрямовані на проживання отримувачів послуг у громаді, у тому числі альтернативні інституційному догляду;
- розробити заходи із деінституалізації закладів та установ інтернатного типу;
- запровадити механізм термінового реагування, захисту дітей та осіб у випадку виникнення загрози їх життю і здоров'ю;
- розробити систему інформування членів громади про наявні соціальні послуги;

- проводити постійну роботу щодо розбудови громадської думки на користь послуг на рівні громад;
- запровадити регулярну інформаційну роботу для запобігання маргіналізації населення з урахуванням особливостей різних соціальних груп;
- забезпечити співпрацю місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськими, благодійними, релігійними, волонтерськими організаціями під час надання соціальних послуг.

Передбачуваними результатами реалізації Стратегії є:

- створення ефективної системи соціальних послуг, підвищення їх якості та задоволення потреб клієнта через формування конкурентного ринку соціальних послуг;
- впровадження ринкового механізму регулювання ринку соціальних послуг;
- оптимізація мережі установ та закладів, що надають соціальні послуги;
- впровадження інноваційних видів соціальних послуг на рівні громади, що сприятиме доступності та максимальному охопленню осіб, які потребують соціальні послуги;
- запобігання виникненню складних життєвих обставин та координація соціальних виплат і соціальних послуг;
- підвищення ефективності раціонального та цільового використання бюджетних коштів.

Стратегія сприятиме створенню умов для правового, економічного та організаційного забезпечення реформування системи соціальних послуг, в результаті чого громадяни отримають кращий доступ до якісних та економічно ефективних соціальних послуг.

У рамках нових соціальних ініціатив передбачено збільшити кількість кваліфікованих соціальних працівників, які працюватимуть у віддалених районах. У червні передбачено набрати 12 000 соціальних працівників в соціальні служби у рамках запровадження соціальних ініціатив Президента. Вони пройдуть спеціальну підготовку та працюватимуть дільничними соціальними працівниками, а також представлятимуть інтереси дітей-сиріт.

Отже, деякі рекомендації, напрацьовані з огляду на результати дослідження, були втілені у нові законодавчі ініціативи у сфері соціального захисту.

ВИСНОВКИ

Зважаючи на отримані результати дослідження, можна сказати, що проблеми у сфері соціального захисту є актуальними та типовими для всіх соціальних служб зокрема та соціальної сфери загалом. Варто також зазначити, що нова соціальна політика сьогодні долає труднощі, пов'язані з імплементацією: деякі закони не функціонують, частина з них містять суперечності та не враховують інтересів громадян, деякі ініціативи наштовхуються на перешкоди при впровадженні на регіональному рівні, досвід та кваліфікація працівників не відповідає вимогам та стандартам. Все це насамперед позначається на якості надання соціальних послуг та процедурі оформлення соціальної допомоги, а загалом – на доступі представників вразливих груп населення до своїх соціальних прав.

Поки що система соціального захисту, відповідно до результатів дослідження, засвідчує свою неефективність. Більшість опитаних громадян не задоволені результатами оформлення допомоги, якістю соціальних послуг, некомпетентністю соціальних працівників і працівників управлінь праці та соціального захисту. Натомість представники соціальних служб та управлінь соціального захисту та праці вказують на об'єктивні обмежені можливості у наданні соціальних послуг: недостатнє фінансування, відсутність спеціалістів, занадто велике навантаження на працівників, низька заробітна платня і, як наслідок – невмотивованість персоналу та недостатність кваліфікованих кадрів. Усі зазначені вище проблеми потребують негайного вирішення, оскільки вони є першочерговими та перешкоджають ефективному функціонуванню системи соціального захисту громадян. Водночас ці проблеми не є такими, що не вирішуються, вони радше є перешкодами, які можливо подолати.

Жваві обговорення під час робочої зустрічі з розроблення рекомендацій уряду щодо внесення змін до законодавства соціальної сфери та дискусії під час круглого столу дають змогу розробити та впровадити нові законодавчі ініціативи із вирішенням проблем у функціонуванні сфери соціального захисту.

Зацікавленість у розв'язанні проблем і з боку громадськості, представників влади, і з боку недержавних організацій дає можливість констатувати те, що прогрес соціальних прав громадян можливий. За результатами дослідження вироблені рекомендації були імплементовані у проект «Стратегії реформування соціальних послуг», а також винесені на громадське обговорення, що дає можливість небайдужим громадянам долучитись до ухвалення рішень у розробленні соціальних реформ з урахуванням їхніх потреб.

ДЛЯ НОТАТОК

РЕФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

Відповідальний за випуск: Василь Стадник
Корекція та літредакція: Анна-Марія Волосацька
Технічна редакція та верстка: Євген Коваль
Формат: 60x84/16. Папір офсетний
Підписано до друку: 20.07.2012 р.
Гарнітура: Arial Narrow. Наклад: 1000 прим.
Виготовлено: СПД Савченко М.Б.

КИЇВ
- 2012-