

УДК 364.013

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ

НИКИФОРЕНКО Н.О.,
кандидат історичних наук, доцент,
завідувач кафедри соціології
управління Донецького державного
університету управління

У статті аналізується діюча в Україні модель соціального захисту в контексті класичних моделей соціального захисту – ліберальної / залишкової; корпоративної; інституційно-розподільчої; рудиментарної. Окреслюються основні напрямки, проблеми і перспективи реформування системи соціальних послуг в Україні. Зокрема, робиться акцент на адресності державної соціальної допомоги, монетизації соціальних послуг, впровадженні соціального замовлення.

Ключові слова: державне регулювання, соціальний захист, модель соціального захисту, соціальні послуги, модернізація, реформування

В статье анализируется действующая в Украине модель социальной защиты в контексте классических моделей социальной защиты – либеральной / остаточной; корпоративной; институционально-распределительной, рудиментарной. Очерчиваются основные направления, проблемы и перспективы реформирования системы социальных услуг в Украине. В частности, делается акцент на адресности государственной социальной помощи, монетизации социальных услуг, внедрении социального заказа.

Ключевые слова: государственное регулирование, социальная защита, модель социальной защиты, социальные услуги, модернизация, реформа.

The article deals with analyzes of the existing ukrainian model of social protection in the context of classical models of social protection: liberal / residual; corporate; institutionally-distributive, rudimentary. The main directions, problems and the prospects of reforming of system of social services in Ukraine are outlined. In particular, emphasis is placed on targeted social aid, monetization of social services, the introduction of the social order.

Keywords: state regulation, social protection, social protection model, social services, modernization, reform.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний курс державної політики України потребує гармонізації та адаптації сфери соціального захисту в цілому та системи надання соціальних послуг зокрема до вимог, норм і стандартів Європейського Союзу. Між тим, модернізація системи надання соціальних послуг в Україні, яка триває вже понад 15 років, не характеризується достатньою успішністю. Через нерозвиненість інфраструктури ринку соціальних послуг, недосконалість бюджетних механізмів реалізації соціальної підтримки

населення, недостатню дієвість системи дотримання соціальних гарантій, невідповідність змісту та рівня надання соціальних послуг потребам їх отримувачів, брак кваліфікації у значній кількості працівників соціальних служб тощо [1], якість соціальних послуг в Україні лишається низькою.

Надання соціальних послуг у нас здебільшого підміняється громіздкою системою пільг, соціальних виплат, іншими анахронізмами радянської моделі соціального забезпечення, що в сучасних реаліях є економічно необґрунтованим і нерациональним. На практиці система пільг та соціальних виплат, задекларованих у чинному законодавстві, реалізується лише частково, адже вимагає для свого забезпечення у 2,5 – 3 рази більше коштів, ніж це передбачено у Державному бюджеті України [2].

При тому, що в Україні нараховується понад 130 «пільгових категорій громадян», на сьогодні є відсутньою ефективна система обліку різних груп отримувачів соціальної допомоги, а також ефективна система статистичного обліку діяльності недержавних надавачів соціальних послуг.

Прецедентний принцип функціонування бюджетної системи України не дозволяє реально планувати витрати на соціальну допомогу. В наступному фінансовому році на них закладається така сама сума, що і попереднього року, з незначним збільшенням на рівень прогнозованої інфляції. При цьому лівова частка коштів, передбачених на соціальну допомогу, витрачається на утримання установ соціального захисту (оплата комунальних послуг, заробітна платня працівникам тощо). Мережа таких установ і закладів в Україні є надмірно розгалуженою – Центри соціальних послуг для сім'ї, дітей та молоді та Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), Центри реабілітації інвалідів, підприємства УТОС, УТОГ тощо. Фінансування державою установ, а не послуг, забезпечує насамперед інтереси надавачів соціальної допомоги (а не її отримувачів), що суперечить клієнтоорієнтованому підходу в організації соціального захисту, поширеному в більшості європейських країн.

Суттєво ускладнює функціонування системи соціального захисту в нашій країні недостатньо систематизована нормативно-правова база, адже соціальні послуги та 120 видів пільг і 60 видів соціальних і компенсаційних виплат здійснюються на основі 58 законів та більше ніж 120 підзаконних нормативно-правових актів [2]. При цьому нормативні документи часто є неузгодженими між собою. Це стосується зокрема визначення форм, методів та видів соціальних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику модернізації державного регулювання системи соціального захисту в Україні сьогодні вивчають С. Бандур, О. Бендасюк, С. Біла, В. Близнюк, Н. Болотіна, Т. Боярчук, Н. Деева, К. Дубич, Т. Заяць, Л. Клівіденко, Т. Ковальчук, М. Кравченко, Р. Ларіна, Е. Лібанова, Г. Лопушняк, О. Макарова, В. Мандибура, А. Мартякова, М. Недюха, О. Новікова, М. Панченко, О. Палій, Г. Пікалова, П. Пиlipенко, С. Сіденко, В. Скуратівський, Б. Сташків, А. Степанов, А. Халецька, В. Черняк, Ю. Юрченко та інші.

Теоретичні та практичні аспекти підвищення якості надання соціальних послуг в Україні та оптимізації видатків державного бюджету присвячено роботи таких науковців, як М. Дімітрова, К. Дубич, В. Єлегіна, М. Карлсон,

Т. Кіча, Ю. Кривобок, К. Міщенко, Т. Меркулова, К. Ньюмен, С. Попова, Л. Сідельнік, П. Ситнік, Т. Семігіна, В. Скуратівський, В. Собченко, Р. Тофтїсова-Матерон, В. Трощинський, Н. Ярош тощо. Дослідники наголошують, що триваюча реформа децентралізації в Україні вимагає якомога скорішої зміни державних механізмів фінансування соціальної допомоги. Йдеться про залучення об'єднаних територіальних громад в якості провайдерів, удосконалення договірних відносин між надавачами та отримувачами соціальних послуг, запровадження соціального замовлення. Реалізація останнього має врешті привести до демонополізації сфери соціальних послуг в Україні, адже в цивілізованому світі провідну роль у наданні соціальних послуг відіграють недержавні організації, що, з одного боку, дозволяє істотно економити кошти державних бюджетів, з іншого – в умовах конкуренції, забезпечувати високу якість соціальних послуг.

Метою статті є аналіз напрямків реформування системи соціальних послуг в Україні (зокрема, впровадження інституту соціального замовлення) у контексті класичних моделей соціального захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні експерти обґрунтовують кілька варіантів запровадження соціального замовлення в Україні, кожен з яких має свої переваги та недоліки й зумовлює той чи інший ступінь модернізації сфери соціальних послуг.

Перший варіант (діє від 2013 р.) передбачає розподіл державою коштів на виконання соціального замовлення на конкурсних засадах між установами, які відповідають установленим законодавством вимогам. Як результат – усе бюджетне фінансування йде на утримання комунальних закладів, які надають соціальні послуги, приватні ж структури у такому випадку, як правило, від держави нічого не отримують [3]. Тобто, реальної лібералізації ринку соціальних послуг не відбувається.

Такий шлях, з чітко окресленою орієнтацією на патерналізм як основу соціальної держави, *de facto* веде до закріплення чинної «інституційно-розподільчої» (за класифікацією Г. Еспінг-Андерсена, С. Лейбфріда, У. Лоренца) моделі соціального захисту в Україні. У межах такої моделі соціальна підтримка громадян здійснюється у вигляді надзвичайно широкого кола гарантій та пільг, які реалізуються через перерозподіл матеріальних і соціальних благ на державному рівні. Право на допомогу або пільги набувається внаслідок настання певних обставин, тобто за категоріальним принципом.

Нині «інституційно-розподільча» модель успішно функціонує у скандинавських країнах. За умов усталеності етичних норм, високорозвиненої економіки, клієнтоорієнтованої держави, значні бюджетні витрати на соціальний захист сприяють формуванню ефективних соціальних та економічних стабілізаторів і симетричному зменшенню масштабів бідності та нерівності в суспільстві. В Україні ж, через високий рівень корумпованості та аномію суспільства, недосконалість системи оподаткування, загальну економічну відсталість та низькі темпи розвитку, хронічний дефіцит бюджетних коштів, поширеність патерналістських стереотипів та утриманських настроїв, подальша орієнтація на «інституційно-розподільчу» модель загрожує стагнацією діючої системи соціальних послуг, консервацією існуючих у ній проблем, непередбачуваними політичними наслідками, зрештою – небезпекою повної

руйнації механізмів державного регулювання в сфері соціального захисту та сповзанням до архаїчних практик самоорганізації та взаємодопомоги, властивих латиноамериканській / рудиментарній моделі соціального захисту.

Другий варіант запровадження соціального замовлення, з тих, які пропонуються експертами, – «гроші ходять за людиною», є альтернативним щодо описаного вище. Він передбачає, що в залежності від здатності особи забезпечувати базові життєві функції, для неї встановлюються диференційовані нормативи бюджетного фінансування. Далі застосовується порядок, за якого нормативно розрахована сума коштів постійно супроводжує особу, незалежно від того, чи перебуває вона на утриманні в спеціалізованих закладах (пансіонати, інтернати, хоспіси), чи ні. Якщо особа перебуває вдома під наглядом родини, то призначені їй кошти передаються на її рахунок, або на рахунок родини. При цьому, в залежності від обсягу послуг та їхньої вартості, на рахунки спеціалізованих закладів може перераховуватись вся належна сума або її частина (решта залишається на рахунку особи, за якою доглядають) [3]. З точки зору результативності реформи сфери соціальних послуг, цей шлях максимально наближає Україну до ринкових механізмів регулювання суспільних відносин, але він вимагає низки кардинальних змін в українському законодавстві: забезпечення абсолютної рівності надавачів послуг (державних, комунальних, приватних, громадських, релігійних організацій, фізичних осіб тощо); створення реєстру надавачів соціальних послуг (відповідно до визначених критеріїв діяльності суб'єктів, що їх надають) та реєстру осіб, які потребують соціальної допомоги від держави (включно з тими, хто вже отримує соціальні послуги); запровадження єдиної цінової політики для надавачів послуг; врахування при розрахунках сум коштів для оплати соціального замовлення платоспроможності особи, що отримує послуги; автономізації закладів соціальної сфери; переходу від принципу фінансування закладу до фінансування послуги (зокрема, здійснення «монетизації» послуг) [4].

При подібному векторі модернізації системи соціальних послуг можна вести мову про перспективи формування в Україні «залишкової» / ліберальної моделі соціального захисту, спрямованої на подолання соціальної патології. У межах такої моделі уряд бере на себе функції першочергового втручання, але державна допомога не є універсальною та комплексною. Вона надається лише у випадках, коли особа не в змозі розв'язати свої проблеми власноруч або за допомогою сім'ї чи інститутів громадянського суспільства. Характерний для «залишкової» моделі принцип адресності передбачає обов'язкову перевірку реальної невідповідності доходів реципієнтів встановленому мінімуму. Крім того, дана модель ґрунтується на монетизації соціальних послуг і накладанні на отримувачів державної допомоги конкретних зворотних зобов'язань (щодо працевлаштування, винаймання житла, відкриття власного бізнесу та ін).

Оскільки застосування «залишкової» моделі є ефективним при загальній розвинутості ринкових механізмів (особливо в сферах страхування, житлового забезпечення, освіти, охорони здоров'я), наявності потужної альтернативи щодо надання соціальної допомоги з боку громадських організацій та благодійних фондів, низьких показників бідності, впровадження її в повному обсязі в сучасних українських реаліях видається вкрай ризикованим. Реформаторство шляхом «шокової терапії» зазвичай загрожує різного роду соціальними

вибухами, отож експерти радять втілювати в життя модель, про яку йдеться, покроково.

Можливість конвергенції «інституційно-розподільчої» та «залишкової» моделей соціального захисту свого часу була обґрунтована Р. Титмусом. На практиці, більшість країн Заходу нині тяжіють до «проміжної» (компромісної / гнучкої) моделі, яка є уособленням так званого «нового державного патерналізму», з акцентом на перспективах панування меритократичного суспільства; максимальній трудовій зайнятості за рахунок покладання на неоменеджеріалізм та менеджмент людських ресурсів; застосуванні стратифікованої системи здійснення державної соціальної політики із підтримки добробуту, за якої фаворитами є ті, хто працює; активізації ролі людського і соціального капіталів, у т.ч. різноманітних громадських ініціатив, що розвиваються за умов глобалізації; проведенні групового страхування на базі публічного / індивідуального партнерства; запровадженні державної політики щодо сприяння якомога повнішій соціальній інтеграції представників бідних та девіантних груп тощо [5, с. 24].

Гібридна модель соціального захисту, формування якої окреслюється в Україні, поки що є надто віддаленою від «проміжної» / компромісної моделі. Нині спостерігаємо спроби реалізації принципу адресності в наданні соціальної допомоги (зокрема, на прикладі ВПО), притаманного «залишкової» моделі, а також застосування аутсорсингу – виведення окремих видів послуг, які раніше надавалися органами влади, за межі їх впливу, шляхом укладання контрактів на надання послуг із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі [6]. У проекті нового ЗУ «Про соціальні послуги» [7] закладено такий варіант соціального замовлення на надання соціальних послуг (третій з розглянутих нами), за якого розподіл коштів між усіма їх надавачами, включно з територіальними комунальними центрами соціального обслуговування, притулками, будинками-інтернатами та ін., закріплено за місцевими органами влади. Без законодавчих гарантій рівних можливостей для всіх категорій надавачів соціальних послуг, цей варіант передбачає фінансову підтримку, насамперед, територіальних комунальних центрів соціального обслуговування. За відсутності реальної конкуренції саме вони матимуть перевагу перед приватними закладами [4]. Зазначений механізм фінансування системи соціальних послуг у вітчизняних умовах, доки не подолано системну корупцію, може посприяти поширенню тіньових схем, розкраданню та неефективному використанню державних коштів.

Головна ж відмінність «української гібридної моделі» соціального захисту від «проміжної» / гнучкої моделі, пов'язана з тим, що вона має цілком інший фокус соціальної підтримки (будучи зорієнтованою на осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, а не найбільш перспективні, схильні до підприємницької та інноваційної діяльності, групи). Обмеженість «української гібридної моделі» полягає в її принциповій нездатності подолати патерналістські та донорсько-реципієнтські настрої широкого загалу громадян, заохотити їх до особистої відповідальності за власне життя та добробут.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз теоретичних основ модернізації державного регулювання системи соціальних послуг в Україні (а саме – розгляд перспектив запровадження того чи іншого варіанту соціального замовлення у контексті класичних моделей соціального захисту),

дозволив нам унаочнити важливість системного підходу до реформування сфери соціального захисту в Україні, актуалізувати необхідність ідеологічної вивіреності курсу реформ та послідовності їх впровадження, спрогнозувати ризики та оцінити очікувані ефекти реформи соціальних послуг (зокрема, щодо належного виконання зобов'язань держави та місцевого самоврядування у сфері соціального забезпечення, появи в Україні якісного сервісу, доступу недержавних організацій до ринку надання соціальних послуг і забезпечення на ньому належної конкуренції, мінімізації корупції та раціоналізації витрат на соціальні цілі).

Оскільки інституційні механізми надання соціальних послуг (з пріоритетом на інтересах держави) в Україні себе вичерпують, а перспективи формування ринкових механізмів узгодження інтересів надавачів і споживачів соціальних послуг (з акцентом на конкурентоспроможності) є віддаленими, подальше вивчення теоретичного підґрунтя модернізації вітчизняної системи соціальних послуг, ми пов'язуємо з концептом соціального партнерства (почерпнутим з арсеналу теорії громадянського суспільства).

Література:

1. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія / Н.Б. Болотіна. К.: Знання, 2005. – 381 с.
2. Звіт-моніторинг системи соціальних послуг в Україні – 2015 // Бюро соціальних та політичних розробок (Україна) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf>
3. Онуфрик М. Новий закон про соцпослуги: кому, хто, як // М. Онуфрик, І. Яковенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/health/2017/06/6/224562/>
4. Онуфрик М. Гроші в пошуках людей. Як поліпшити систему соціальних послуг? // М. Онуфрик, І. Яковенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/groshi-v-poshukah-lyudey>
5. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: Монографія / О.В. Макарова; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
6. Попова С.В. Соціальне партнерство та аутсорсинг як напрям підвищення ефективності надання соціальних послуг в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/2/12.pdf>
7. Проект закону про соціальні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997

The ongoing reform of decentralisation in Ukraine calls for the demopolisation of the social services sector by the state authorities and swift change in the system of financing and provision of social assistance in the united territorial communities, improvement of contractual relations between providers and recipients of services and introduction of a social order.

There are several options for implementing a social order in Ukraine.

The first option involves the allocation of state funds to fulfil a social order on a competitive basis between institutions that meet legal requirements. As a result, all budget financing goes to the maintenance of communal facilities providing social services. That is, there is no real liberalisation of the social services market. This path, with a clearly defined orientation to paternalism as the basis of a social state, de facto leads to the consolidation of the current "institutional distribution" (according to the classification of G. Esping-Andersen, S. Leibfrid, W. Lorenz) models of social protection in Ukraine.

The second option – "money follows the man" is an alternative to what is described above. It stipulates that, depending on the person's ability to provide basic life functions, differentiated norms of budget financing are established for him. Next, the order in which the standard amount of money is always accompanied by a person, regardless of whether she is in the maintenance of specialised institutions (boarding houses, boarding schools, hospices) or not. With such a vector of modernisation of the social services system, one can speak about the prospects of forming a "residual" / liberal model of social protection in Ukraine aimed at overcoming social pathology. Within such a model, the government assumes the functions of primary intervention, but state aid is provided only in cases where a person is not able to solve their problems by himself or through a family or institutions of civil society.

R. Titmuss substantiated possibility of convergence of "institutional-distributive" and "residual" models of social protection in his time. In practice, most Western countries are now drawn to the "intermediate" (compromise / flexible) model, which is the embodiment of the so-called "new state paternalism", with an emphasis on the prospects of domination of the meritocratic society; maximum employment; the implementation of the state social welfare policy in which the favourites are those who work; activating the role of human and social capital, etc.

The hybrid model of social protection, the formation of which is outlined in Ukraine, is still too far from the "intermediate" / compromise model. At present, we are witnessing attempts to implement the principle of targeting social assistance, inherent in the "residual" model, as well as the use of outsourcing - the withdrawal of certain types of services previously provided by the authorities outside of their influence, by concluding contracts for the provision of services with external executors on a competitive basis. The new draft Law on Social Services provides for such a variant of the social service order (the third one we have considered), in which the distribution of funds among all their providers, including territorial communal services, shelters, boarding schools, etc., is secured by local authorities. Without the legislative guarantees of equal opportunities for all categories of social service providers, this option involves financial support, primarily, of the territorial communal centres of social services. In the absence of real competition they will have an advantage over private institutions. The mentioned mechanism of financing of the social services system in domestic conditions, while the systemic corruption cannot be overcome, may contribute to the spread of shadow schemes, theft and ineffective use of public funds.