

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ НА РІВНІ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ

Розглянуто питання залучення суб'єктів і додаткових ресурсів до надання соціальних послуг непрацездатному населенню на рівні місцевої громади.

Ключові слова: соціальні послуги непрацездатним, місцева громада, ресурси місцевої громади, недержавні організації, соціальний захист.

The article deals with the involvement of other subjects, and additional resources to provide social services to disabled people at community level.

Key words: social services to disabled people, local community, resources of local community, NGOs, social protection.

Невід'ємною умовою успішної розбудови соціальної держави і створення стану соціальної захищеності в Україні є забезпечення гідного рівня життя для всіх громадян, у тому числі соціально вразливих верств населення. Особливо актуальним це питання є для осіб похилого віку, які внаслідок обмеження працездатності потребують сторонньої підтримки. Розширення потреб унаслідок суспільного розвитку і гетерогенність осіб цієї категорії висувають більш складні вимоги до здійснення державою соціального захисту. Ускладнюють розв'язання посталих проблем також глобальне постаріння населення і зменшення народжуваності, що в перспективі загрожує зростанням навантаження на пенсійну систему і відповідним збільшенням державних видатків на соціальне забезпечення [4]. Згідно з прогностичними показниками ООН і дослідженнями науковців, значне ускладнення ситуації очікується вже до 2050 р., коли чисельність пенсіонерів може зрівнятися з чисельністю працюючих осіб. У цих умовах держава як основний суб'єкт соціального захисту буде не в змозі гарантувати гідний рівень життя для всіх непрацездатних і буде змушена залучати до здійснення соціального захисту інших суб'єктів.

Саме тому все більшої актуальності набувають питання залучення додаткових ресурсів до розв'язання проблем соціального захисту непрацездатних осіб, пошуку інших шляхів його реалізації.

Актуальність даної проблеми підтверджується зростанням кількості наукових публікацій зі згаданої тематики. Оцінки, підходи та погляди науковців на шляхи реалізації соціального захисту й пенсійного забезпечення в сучасних умовах дуже різняться. Багато дослідників вказують на наявність важливого резерву для покращання життя літніх осіб, а саме: їх бажання і спроможність продовжувати працювати. А держава як основний суб'єкт соціального захисту має створити для них сприятливі умови і виступити гарантом рівного доступу до ринку праці.

Так, за твердженням французького науковця А.-М. Гіймар, питання забезпечення гідного рівня життя літнім особам залежить від ситуації для даної категорії на ринку праці, режиму соціального захисту й організації життєвого циклу різних вікових категорій [11]. Вплив ситуації на ринку праці на зазначену проблему підкреслює також К. Лесне, який зазначає, що тільки значне покращання стану у сфері зайнятості дозволить досягти рівноваги в пенсійному забезпеченні [13]. За висновками згаданих та інших дослідників продовження професійної діяльності в пенсійному віці сприяє репродукції соціального статусу літньої людини в родині й суспільстві, поліпшенню матеріального стану, відчуттю незалежності й самоповаги, допомагає впоратися з негативними проявами кризи літнього віку. Німецький дослідник У. Періна взагалі наголошує на необхідності зміни моделі ставлення до осіб похилого віку: домінуюча довгий час "Defizit"- модель, яка допускає погіршення багатьох параметрів із віком, повинна бути змінена на "Kompetenz"- модель, що ґрунтується на розумінні наявності компенсаторних механізмів у процесі старіння [14, с. 21].

Інші науковці наголошують на необхідності модифікації цілої низки інститутів для задоволення потреби вікової структури суспільства: підвищенні податків на працюючих або збільшенні віку виходу на пенсію до 67, а в перспективі – до 69 років [16].

Немає єдності щодо цієї проблеми серед російських учених: наявні підходи від необхідності готуватися до нових викликів [6, с. 338–340] до впевненості, що зменшення кількості дітей і, відповідно, витрат на них, компенсує зростання витрат на підтримку літніх людей [1, с. 3–12].

Незважаючи на значний науковий доробок, потребують поглиблення дослідження питання реалізації соціального захисту непрацездатних на місцевому рівні, особливо у сфері надання особам похилого віку соціальних послуг, залучення до розв'язання цієї проблеми інших суб'єктів і додаткових ресурсів, а також узагальнення світового досвіду щодо здійснення соціальних послуг на рівні місцевої громади. Це і є метою даної статті.

Вирішення соціальних проблем непрацездатних осіб розглядається сьогодні через використання різних ресурсів: державу (welfare state), ринок (обов'язкове й добровільне соціальне страхування), громадянське суспільство (добровольчий сектор), неформальні об'єднання (сім'я, сусіди, друзі). При цьому державу

традиційно називають “першим сектором”, економічні структури – “другим сектором”, а громадянське суспільство – “третьім сектором”. Останній розглядається як різні асоціації, об’єднання, співтовариства [2; 9].

Вплив глобальних тенденцій зумовлює зміни в підходах науковців до соціального захисту осіб похилого віку. Перетворення мають безпосередній вплив не тільки на форми й методи здійснення державою соціальної політики, але й на роль і значення інших суб’єктів у здійсненні соціального захисту вразливих категорій населення, особливо у сфері надання соціальних послуг.

Досвід розвинених країн свідчить, що якість суспільних послуг можна значно покращити через залучення місцевого населення до їх надання. Тобто, найвищий соціальний ефект забезпечує широке залучення до надання послуг громадських об’єднань, благодійних та інших неприбуткових організацій.

Дослідник І. Григор’єва відзначає підйом на Заході комунітарної ідеології, що протиставляє себе державному патерналізму й відносинам страхування. Цей напрямок пов’язаний із широкою участю самих людей у вирішенні власних проблем на основі взаємодопомоги й кооперації. Причому ресурсом розвитку співтовариств виступають саме люди похилого віку, що володіють кваліфікацією, життєвим досвідом і, найголовніше, часом для ресоціалізації і нового соціального включення [3].

Виникає безліч ініціатив і дій в інтересах людей похилого віку, які не можна чітко віднести ні до держави, ні до системи соціального страхування, ані до місцевого самоврядування й громадянського суспільства. Вони пропонують змішані, гнучкі способи вирішення соціальних проблем (welfare pluralism). При цьому повсюдно вважається, що навіть найкращі інтернати або стаціонарні установи не можуть замінити сім’ї й домашнього проживання. Саме сім’я, сусідство й місцеве співтовариство є базовими інститутами “органічної солідарності” і носіями соціальних ресурсів. Змішані структури забезпечення соціальної політики у формі, наприклад, добровільних організацій, кооперативів або взаємодопомоги/самопомоги дозволяють поєднати потенціал держави та громадянського суспільства. При цьому в кожній країні ці форми спираються на власні історичні й культурні традиції [15].

У Франції більшість послуг особам похилого віку надається мерією, організаціями приватного сектора і “третьім сектором”. Пріоритетною є підтримка сімейного проживання. Зокрема, останніми роками стала надаватися спеціальна допомога для догляду вдома. Вона дозволяє або компенсувати частину втраченого заробітку тому члену сім’ї, який доглядає за літньою людиною, або найняти доглядальницю. Ці соціальні послуги є для їх отримувачів лише частково безкоштовними. Вживаються заходи для того, щоб більше платили ті, хто багатший. Ціна послуги конкурентна, але дозволяє одержати послугу кожному. Поступово виникає реальна конкуренція служб і послуг, а система надання послуг стає більш гнучкою, спектр її діяльності постійно розширюється. Ці ж фактори дозволяють зробити людину не пасивним користувачем, а вимогливим клієнтом, чий попит на послуги визначає успіх підприємства. Таким чином, у сучасній Франції обслуговування літніх спирається на збільшення внутрішньосімейних ресурсів, муніципальні соціальні служби і “третьій сектор” [13].

У Швеції на початку 90-х рр. XX ст. економічний спад спричинив значне зниження витрат на соціальні потреби й поставив на порядок денний три питання:

- оптимізація використання ресурсів, виробництво більшої кількості послуг на одиницю витрат;
- використання ресурсів тільки для забезпечення життєво необхідних потреб літніх людей;
- перерозподіл ресурсів між групами населення й різними напрямками соціальної політики.

Отже, питання підвищення ефективності обслуговування літніх людей у Швеції вирішується на користь менш універсального/більш адресного надання послуг, ніж колись. Якщо клієнтові не потрібна якась послуга або потрібна зовсім інша, держава може заощадити відповідні ресурси для тих, кому ця послуга дійсно необхідна.

У сучасній сім’ї, як вважає Г. Еспін-Андерсен, не вистачає часу на повноцінне обслуговування всіх своїх членів через революцію в мотивах і перевагах жінок. Жіноча економічна незалежність і сучасна родина як соціальний інститут створюють економіку обслуговування й сервісу. Стійкість життя в родині й у співтоваристві, за припущенням Г. Еспін-Андерсена, зворотно пропорційна рівню споживання послуг поза будинком [10, с. 59–77]. Сім’я, як зазначають шведські фахівці, може не витримати конкуренції сервісу для кожного з її членів. Тому необхідно розвивати таку підтримку ресурсів сімейного співтовариства, яка не буде його руйнувати.

Г. Еспін-Андерсен вважає, що коли всі члени родини перебувають на роботі, у школі або центрі денного перебування, місцеве співтовариство порожніє. Ті ж, хто вільний від роботи, як, наприклад, безробітні або пенсіонери, зіштовхнуться із сусідством як єдино можливим способом взаємодіяти і їхнє соціальне виключення може наростати [10]. Тут його точка зору контрастує з упевненістю англійських соціологів в інтегративних ресурсах місцевого співтовариства й наявності в місцевих співтовариствах соціального капіталу, що може зростати [8; 12].

Англійські автори підкреслюють, що саме в період переваги державного забезпечення були сформовані групи громадськості для участі у вирішенні проблем, які вирішувалися неадекватно [17, с. 15–37]. З 1985 р. почався рух до фрагментованої і змішаної економіки соціального забезпечення, що поклала головну відповідальність за обслуговування літніх осіб на співтовариство. Акцент перемістився від держави як суб’єкта забезпечення й обслуговування до держави, що уповноважує, активізує й купує послуги в різних постачальників. Зростання ролі третього сектора було підтримане державою. Відбулася фактична передача лікарень і соціальних служб місцевим співтовариствам, незважаючи на економічний підйом.

Таким чином, до вирішення поставлених проблем були залучені ресурси громадянського суспільства, а саме потенціал місцевих громад (сім'я, сусіди, друзі) і ресурси неприбуткових недержавних організацій (далі – НДО). Поступово у зв'язку із запровадженням державного замовлення на надання соціальних послуг виникають прямі партнерські зв'язки між державою та громадянським суспільством.

Усвідомлення потенціалу та можливостей цих організацій, їх залучення до соціально-економічних процесів є чинником розвитку і зміцнення громадянського суспільства. Недержавним організаціям може по праву належати передова роль у наданні соціальних послуг вразливим групам громадян. НДО можуть надавати послуги як самостійно, так і спільно з іншими органами місцевої влади та державними й комунальними закладами.

Особливістю послуг НДО є їх соціальна й суспільна спрямованість, що базується на принципі пріоритету людини, солідарності та відповідальності, використанні отриманих доходів заради суспільного добробуту та задоволення інтересів громади.

Третій сектор у розвинених країнах виконує широкий спектр функцій і має за мету забезпечення добробуту громадян. Недержавні організації сприяють цьому безпосередньо (надають послуги як своїм членам, так і широкому колу людей або суспільству в цілому) чи опосередковано (впливають на забезпечення добробуту громадян шляхом взаємодії з органами державного управління). У США, Великобританії, Франції, Німеччині послуги НДО формують у середньому майже 10 % ВВП цих країн і забезпечують близько 4 % робочих місць. Більшість своїх коштів вони отримують від членських внесків та продажу послуг державі або безпосередньо клієнтам.

Завдяки своїм послугам та довірі з боку клієнтів НДО мають значний вплив на формування громадської думки. Для багатьох громадян послуги НДО слугують найважливішим, іноді єдиним джерелом отримання допомоги від волонтерів, професіоналів або інших людей, які опинилися в подібній життєвій ситуації. НДО можуть забезпечити більш ефективну роботу з непрацездатними, бо надають якісніші послуги й можуть швидко реагувати на потреби таких клієнтів.

Така діяльність забезпечує НДО більшу підтримку з боку громадян, додаткові ресурси і, відповідно, сильніший вплив на політику й ухвалення рішень, стабільність. До того ж, саме з такими активними щодо надання соціальних послуг організаціями охоче співпрацює бізнес у рамках своєї корпоративної соціальної відповідальності.

Зростання ролі співтовариств і їх фінансування відбувається не без труднощів. Фінансування може складатися з безлічі різних джерел, і ця розрізненість викликає ресурсну залежність, що скорочує автономію організації, яка надає послугу.

Для забезпечення стабільності НДО та результативності їхньої діяльності важливо створити сприятливі умови для реалізації їх соціальної активності і налагодити тісну й ефективну співпрацю з органами влади та державними організаціями. Від розвитку послуг і використання ресурсів НДО виграють усі сторони: недержавні організації, держава, місцева громада, громадяни.

Актуальною для українського соціального захисту є також тенденція щодо розширення кількості соціальних послуг, що надаються пенсіонерам та іншим непрацездатним за рахунок коштів держави і недержавних організацій. Потрібно зазначити, що єдина послуга, передбачена українським пенсійним законодавством, – це виплата допомоги на поховання пенсіонера.

Недержавний сектор України, як зазначає дослідник громадянського суспільства Л. Сідельник, здатний сьогодні взяти на себе частину функцій із надання соціальних послуг на місцевому рівні. Шляхом до оптимізації системи надання соціальних послуг є впровадження нових механізмів взаємодії державного та недержавного секторів, використання вже існуючих ресурсів і потенціалу недержавних громадських організацій, що надають соціальні послуги в громаді [5].

Зокрема, НДО можуть надавати послуги соціально-психологічної реабілітації та адаптації вразливим категоріям населення; забезпечувати їх притулком, теплим одягом та їжею, здійснювати консультування, навчання, догляд у громаді, організувати денну зайнятість, надання послуг трудової реабілітації та адаптації тощо. Використання ресурсів НДО дозволить їм стати повноправним відповідальним учасником процесу реалізації завдань, що потребують часу, ресурсів, знань.

Але економічна діяльність НДО практично не розвинена в Україні. Лише 10 % українських організацій мають доходи від комерційної діяльності, наприклад соціального підприємництва. Частка доходів від такої діяльності становить в середньому 4 % бюджету організації [7]. Наразі найбільш поширеним в Україні для підтримки НДО є механізм субсидій, які надаються державою недержавним організаціям на їх статутну діяльність, проведення окремих масових заходів, зборів, форумів.

Доходи НДО можуть забезпечуватись діяльністю з виробництва та продажу їхніх послуг державним чи іншим організаціям шляхом участі у тендерах на закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти держави, місцевої громади або виконання замовлення з надання соціальних послуг (соціальне контрагування), а також шляхом прямої плати за послуги. Обсяг фінансової підтримки від держави при цьому визначається залежно від прямих витрат на організацію та надання певного обсягу послуг. Контракти, що їх укладають на кілька років, дають змогу контролювати якість та оцінити ефективність виконання замовлення, стимулюють підвищення професіоналізму працівників та менеджерів.

Таким чином, важливим ресурсом покращання життя особам похилого віку є налагодження співпраці між державою і громадянським суспільством та використання ресурсів недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг на місцевому рівні.

Удосконалення соціального захисту непрацевдатних повинно передбачати створення соціального захисту, побудованого на засадах поєднання економічної й соціальної ефективності, що знаходить своє відображення в завданнях найповнішого задоволення прав, потреб і законних інтересів непрацевдатного населення й, одночасно, зменшення державних витрат на соціальні видатки.

Заходами з реформування соціального захисту є такі:

- оптимізація заходів соціального захисту;
- адресність соціальної допомоги;
- обумовленість розміру надання допомоги визначеною потребою;
- зумовленість форм, розмірів і видів соціального захисту попередніми виплатами особи;
- формування в індивіда почуття особистої відповідальності за власний добробут у літньому віці;
- проведення державних заходів зі стимулювання участі особи в різноманітних програмах соціального страхування;
- розподіл навантаження із соціального забезпечення непрацевдатного населення між державою та іншими суб'єктами;
- перенесення акцентів з держави як основного суб'єкта соціального захисту до інших, більш наближених до особи суб'єктів за ознакою належності до локальної соціальної мережі (у першу чергу – родини, родичів, місцевої або релігійної громади, громадських організацій).

Розв'язання цієї проблеми можливе лише через вирішення таких завдань:

- розробка і впровадження стандартів якості соціальних послуг, нових форм і технологій соціального обслуговування громадян;
- удосконалення управління, планування й регулювання системи соціальних послуг;
- формування правових засад функціонування ринку соціальних послуг;
- децентралізація системи соціальних послуг, забезпечення розвитку їх надання на рівні громади за місцем проживання людини;
- упровадження нових механізмів фінансування послуг, які передбачають перехід до закупівлі безпосередньо самих послуг.

Таким чином, для успішної реалізації соціального захисту літніх людей на рівні місцевої громади необхідним є поєднання зусиль і коштів держави, потенціалу локальної соціальної мережі (сім'я, сусіди, друзі, громада) і ресурсів недержавних організацій.

Література:

1. *Вишне夫斯基 А. Г.* Пять вызовов нового века / А. Г. Вишне夫斯基 // Мир России. – 2004. – № 2. – С. 3–12.
2. *Григорьева И. А.* Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах / И. А. Григорьева. – СПб. : Образование-Культура, 1998. – 318 с.
3. *Григорьева И. А.* Теория и практика социальной работы : [учебник] / И. А. Григорьева, В. Н. Келасьев. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2004. – 358 с.
4. *Макаренко О. М.* Історичні та соціальні передумови й основні концептуальні підходи до соціального захисту осіб похилого віку / О. М. Макаренко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (24). – С. 371–378.
5. *Сідельнік Л.* Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг / Л. Сідельнік // Громадянське суспільство – 2008. – № 2 (4) – С. 9.
6. *Слепухин А. Ю.* Социальные государства перед новыми вызовами / А. Ю. Слепухин, Е. Р. Ярская-Смирнова // Социальные процессы и социальные отношения в современной России : IV Международный социальный конгресс. – М. : РГСУ, 2005. – 322 с.
7. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України у 2002 – 2006 роках: звіт за даними дослідження / авт.-упоряд. Л. Паливода, О. Кікоть. – К. : БФ “Творчий центр Каунтерпарт”, 2006. – С. 35–36.
8. *Abrams Ph.* Community Care: A reader / Ph. Abrams, R. Snaith and al. // Neighbourhood Care and Social Policy. – London, 1998.
9. *Abrahamson P.* Social policy in changing Europe / P. Abrahamson. – Roskilde : Roskilde University Press, 1993. – 372 p.
10. *Esping-Andersen G.* The three worlds of welfare capitalism / G. Esping-Andersen. – Princeton (N.J.) : Princeton univ. Press, 1994. – 248 p.
11. *Guillemard A.-M.* Les sociétés à l'épreuve du vieillissement / A. M. Guillemard // Futuribles. – P., 2004. – № 299. – P. 45–67.
12. *Fellin P.* Development of Capital in Poor, Inner-City Neighbourhoods. Journal of Community Practice / P. Fellin – 1998. – Vol. 5. – № 3.
13. *Laisne C.* France: reforme des retraites de 2003 / C. Laisne // Futuribles. – 2006. – № 316. – P. 78–79.
14. *Perina U.* Die Rentenreform 1992 / U. Perina // Special: Altersvorsorge. – Hamburg, 1995. – S. 21.

15. Compilation of Social Security Laws. Including the Social Security Act as amended and related enactments through Jan. – 1.1993. – Vol. 1.

16. *Caldwell J.* Policy responses to low fertility and its consequences: a global survey / J. Caldwell, P. Caldwell, P. McDonald // Journal of population research. – 2002. – May.

17. *Symonds A., Kelly A.* The social reconstruction of Community Care / A. Symonds – L., 1998. – 313 s.

Надійшла до редколегії 04.10.2010 р.