

Тетяна Бавол
аспірант ЛПІДУ НАДУ при Президентіві України

ВИКОРИСТАННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ПІДХОДУ В НАДАННІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто найважливіші проблеми системи надання соціальних послуг в Україні та обґрунтовано необхідність запровадження в ній індивідуального підходу. Проаналізовано відображення принципів індивідуального підходу в національному законодавстві, сучасний стан його використання в системі надання соціальних послуг. Окреслено пропозиції щодо теоретичної розробки принципів, методів, форм і механізмів запровадження індивідуального підходу в цій сфері.
Ключові слова: соціальні послуги, індивідуальний підхід, методологічний індивідуалізм, реформа, індивідуальні програми.

Tetyana Baval

USING OF INDIVIDUAL APPROACH IN THE SOCIAL SERVICES PROVISION

The most important problems of the social services provision system in Ukraine are covered and the need of the introduction of individual approach into this system is justified in the article. There are analyzed the mapping of principles of individual approach in the national legislation, modern condition of its using in the social services provision system. There are marked the proposals for theoretical development of the principles, methods, forms and mechanisms of the introduction of individual approach into the system according to the system-principle of methodological individualism. The practical steps to reformation of the system with a view to a more efficient using of individual approach are marked also.

Keywords: social services, individual approach, methodological individualism, reform, individual programs.

Татьяна Бавол

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОДХОДА В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

В статье рассмотрены наиболее важные проблемы системы предоставления социальных услуг в Украине и обоснована необходимость внедрения в нее индивидуального подхода. Проанализированы отображение принципов индивидуального подхода в национальном законодательстве, современное состояние его использования в системе предоставления социальных услуг. Обозначены предложения по теоретической разработке принципов, методов, форм и механизмов внедрения индивидуального подхода в этой сфере.

Ключевые слова: социальные услуги, индивидуальный подход, методологический индивидуализм, реформа, индивидуальные программы.

✦ За роки незалежності України система надання соціальних послуг населенню пройшла кілька етапів становлення та розвитку. Соціальні й економічні зміни, що відбуваються в суспільстві за останні роки, свідчать, що система надання соціальних послуг в Україні застаріла і не відповідає вимогам сьогодення. Це зумовлює вітчизняних і зарубіжних науковців все частіше досліджувати проблеми надання соціальних послуг, а також знаходити ті механізми і стандарти, які потрібні саме для України для задоволення соціальних потреб суспільства.

Загальне питання соціальної модернізації українського суспільства тісно пов'язане з формуванням динамічної соціальної структури, неможливої без ефективної системи соціального захисту. Згідно з класифікацією МОП, Україна входить до групи країн з повним соціальним забезпеченням, у нас існує розгалужена система соціального захисту населення, яка, однак, однозначно не відповідає сучасним потребам суспільства, оскільки, будучи успадкованою від радянської доби, базується на домінуванні пільгового принципу, при цьому значний обсяг соціальних пільг отримують заможні громадяни, тим часом як найбідніші верстви їх позбавлені. Кошти, виділені на це з бюджету, використовуються неефективно: постійне збільшення видатків на соціальну політику не тягне за собою зменшення рівня бідності, адже пільговий принцип ґрунтується не на реальних потребах людей,

а на категоріальному (статусно-груповому) підході до реалізації соціального захисту [10].

Ще на початку 2000-х рр. Кабміном було затверджено Програму заміни пільг адресною грошовою допомогою (до 2006 р.), проте її й досі повністю не реалізовано. У 2007 р. було схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг і план дій щодо її реалізації [3], які фактично провалилися; зокрема, не було запроваджено стандартизацію соціальних послуг; не враховуються рівень доходів і майновий стан домогосподарств, реальне фінансове навантаження на сім'ї з огляду на можливості їхнього самозабезпечення [13; 14]. Сьогодні реформування системи вже неможливе без впровадження індивідуального підходу. У стані подальшої розробки перебуває стандартизація соціальних послуг, що додатково актуалізує наукові розробки щодо принципів, напрямів, методів і форм використання індивідуального підходу в системі надання соціальних послуг. З іншого боку, реалізація надання соціальних послуг з використання індивідуального підходу містить широке коло питань, які вимагають теоретичного і практичного опрацювання принципів, методів, форм і механізмів його забезпечення. Їх дослідження є вимогою часу в контексті демократичних трансформацій українського суспільства.

✦ Різні аспекти системи функціонування соціальних послуг досліджують Н. Болотіна (становлення і розви-

ток права громадян на соціальний захист), С. Галашко (підвищення якості надання соціальних послуг в умовах формування громадянського суспільства), В. Гошовська (нові моделі державної соціальної політики), А. Гриненко (раціоналізація розвитку системи надання соціальних послуг),

К. Дубич (можливі напрями і способи подолання недоліків існуючої системи соціальних послуг, впровадження нових моделей, технологій, підходів) [7], М. Кравченко (проблеми соціального захисту окремих категорій населення, зокрема інвалідів), О. Крентовська,

О. Міняйло (реформування системи соціальних послуг), М. Лукашевич (соціологічні аспекти надання соціальних послуг сім'ям), К. Павлюк (організаційно-економічні напрями вдосконалення механізмів соціального захисту, зокрема на основі впровадження нових моделей економічного розвитку) [11], О. Сахарук (органи місцевого самоврядування в системі надання соціальних послуг) [12], Т. Семигіна (соціальна політика, соціальні послуги надання різним категоріям на рівні громади), В. Скуратівський (надання соціальних послуг у контексті соціального і гуманітарного розвитку суспільства), І. Тарабукіна, Л. Ільчук (теоретично-методологічні засади надання соціальних послуг з урахуванням міжнародного досвіду) [14].

У наявних дослідженнях розглядаються різні напрями та аспекти задекларованого переходу від існуючої непрозорої системи надання різноманітних соціальних пільг різним категоріям населення до соціально та економічно обґрунтованої дієвої моделі індивідуального надання конкретним громадянам і сім'ям тих соціальних послуг, яких вони в першу чергу потребують. Проте, проблема ефективного впровадження індивідуального підходу в цю систему залишається на периферії наукових пошуків у цій сфері.

Мета статті – аналіз практики використання індивідуального підходу в українській системі надання соціальних послуг і розгляд перспективних можливостей її реформування з метою більш ефективного використання такого підходу. Завдання, які вирішувалися в ході дослідження: 1) визначити ступінь впровадження індивідуального підходу в законодавстві та державному стандарті надання соціальних послуг; 2) проаналізувати сучасний рівень використання індивідуального підходу в системі надання соціальних послуг в Україні.

В аналітичній записці «Щодо розвитку системи надання соціальних послуг в Україні на сучасному етапі» зазначено: розвиток системи надання соціальних послуг передбачає наближення соціальних послуг до громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах [15, ч. 2, п. 8]. Саме використання в цьому контексті слова «наближення» свідчить про розмитість даної тези. Принцип індивідуального підходу покликаний усунути цю розмитість. При цьому його використання не слід плутати з реалізацією механізму адресності надання соціальних послуг, побудованого на допомозі цільовим аудиторіям [10]. В Україні впроваджуються саме адресні програми соціального захисту, але навіть за впорядкованості та прозорості системи виплат, чого фактично немає, принцип адресності може забезпечити збільшення величини допомоги на одну особу, зареєстровану у відповідних установах, без значного зростання витрат бюджету, однак немає гарантії, що це буде саме та особа, яка найбільше потребує отримання тієї чи іншої соціальної послуги.

Слід зауважити, що станом на 2012 р. соціальні питання в Україні регламентували понад 170 законів, а

також близько 1,5 тис. урядових і відомчих нормативно-правових актів [9, с. 27]. Зокрема, 58 законів регламентували надання соціальних пільг і виплат, інших соціальних послуг для різних категорій населення, і приблизно половина з них передбачали заходи соціального захисту для соціально незахищених категорій [10]. З 2012 р. були започатковані скорочення загальних обсягів соціального законодавства та уніфікація відповідних нормативно-правових актів [15, ч. 1]. У чинному Законі «Про соціальні послуги» адресність та індивідуальний підхід зазначені серед основних принципів надання соціальних послуг [1, ст. 3], однак у розділі III «Організація діяльності з надання соціальних послуг» ніде не вказується, в які способи й за рахунок чого цей принцип повинен бути реалізований. У проекті нового Закону від 4 лютого 2007 р., розробленого в рамках діяльності Проекту ЄС «Розбудова громадянського суспільства», введено ст. 9 «Стандарти соціальних послуг», які визначають характеристику і вимоги щодо обсягу, змісту й порядку надання певних видів соціальних послуг. У проекті від 22 жовтня 2013 р. введено термін «індивідуальні потреби» і статтю «Державні стандарти надання соціальних послуг». У проекті Закону «Про соціальну роботу та соціальні послуги» від 21 січня 2014 р. не запропоновано нічого нового (тільки визначене поняття державного стандарту соціальної послуги) [2, ст. 1]. Враховуючи зміст проектів Закону «Про соціальні послуги», можемо переконатися в тому, що на сьогодні немає навіть перспектив законодавчого забезпечення використання індивідуального підходу в наданні соціальних послуг. Це й не дивно, адже фактично не розроблені принципи, методи, форми його реалізації.

Важливим етапом у використанні індивідуального підходу надання соціальних послуг є схвалення нової Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (2012), в якій задекларовано запровадження стандартизації соціальних послуг, що надаються за місцем проживання громадян [4]. Єдиний державний стандарт надання соціальних послуг серед вимог до роботи з їх споживачами містить порядок визначення їхніх індивідуальних потреб і складання індивідуальних планів надання соціальних послуг [5, п. 4.4.2]. Серед основних показників забезпечення їх якості зазначені адресність та індивідуальний підхід, «що визначаються шляхом аналізу правильності визначення індивідуальних потреб, відповідності соціальної послуги індивідуальним потребам її споживача» [5, п. 5. 2]. Загалом державний стандарт містить необхідні вимоги до використання індивідуального підходу, а існуючі стандарти повинні бути змінені відповідно до нових розробок щодо його використання.

У 2012 р. Міністерство соціальної політики розробило Методичні рекомендації щодо оцінювання потреб у соціальних послугах для осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та планування їх надання для адміністративно-територіальних одиниць, вони призначені для органів місцевого самоврядування і стосуються загальних питань нового планування регіональних систем надання соціальних послуг. Між тим, впровадження індивідуального підходу вимагає вивчення потреб конкретних громадян і сімей, які повинні дістати офіційного статусу «споживачів соціальних послуг». Чимало ТЦСО вже практикують заведення на клієнтів особових справ, що містять індивідуальні плани; передусім це стосується домашнього догляду. Ці плани включають графіки визначення індивідуальних потреб з конкретними термінами. Його результати слугують підставою для

переглядів існуючих і складання нових індивідуальних планів. У 2012 р. Програмою розвитку ООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні» (в рамках реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг) було проведено аналіз діяльності ТЦСО і розроблено форму складання індивідуального плану для клієнтів похилого віку та осіб з обмеженими можливостями. Були розроблені також методичні рекомендації, що визначають категорію конкретного клієнта і розрахунок норм часу на його обслуговування. Мобільні соціальні офіси і групи з надання адресних соціальних послуг, що створюються при управлінні з питань праці та соціального захисту населення, також сприяють поступовому впровадженню індивідуального підходу. Поступово починається запровадження механізмів соціальних замовлень щодо надання послуг недержавним суб'єктам [8, с. 125–126].

Станом на 2013 р. в Україні працювали понад 3 тис. суб'єктів надання соціальних послуг, серед них – 733 територіальні центри соціального обслуговування (далі ТЦСО), 873 відділення соціального обслуговування вдома, 656 відділень соціально-побутової адаптації, значна кількість інших профільних установ [6, с. 112]; між тим, система була й залишається неефективною. Погоджуємося з К. Дубич, яка серед її основних недоліків виділяє законодавчу та нормативно-правову неврегульованість, нераціональність у підходах до фінансування та управління, монополізацію державою ринку соціальних послуг і розподілу замовлень, недостатність механізмів впровадження норм правових актів [7, с. 214–216]. До цього можна додати нерівномірність розташування суб'єктів надання послуг, наявність структурних і територіальних бар'єрів доступу до них, практичну відсутність механізмів оцінювання якості послуг і потреб у них конкретних громадян. Такий стан справ у сьогоденних умовах соціальної, економічної та фінансової кризи неприпустимий. Не викликає сумнівів необхідність припинення «розсіювання» соціальних виплат, обмеження соціального утримання, перерозподілу фінансових і матеріальних ресурсів і створення в підсумку нової гнучкої системи, що надаватиме якісні індивідуальні послуги тим, хто їх дійсно потребує.

Говорячи про сучасний рівень використання індивідуального підходу в системі надання соціальних послуг в Україні, зазначимо, що соціальні послуги в Україні надають переважно обласні, міські, районні ТЦСО і центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, які утворені при обласних, районних райдержадміністраціях та міськвиконкомах. На рівні громад до надання соціальних послуг долучаються органи місцевого самоврядування, які надають послуги членам своїх територіальних громад; такі послуги варто розглядати переважно в контексті реалізації комплексу їхніх соціальних прав (на освіту, охорону здоров'я тощо) [12]. Важливо зауважити, що фактично не існує конкуренції як між цими установами, так і між ними, з одного боку, та альтернативними, недержавними суб'єктами надання соціальних послуг, з іншого боку. А це означає, що ринок соціальних послуг в Україні не функціонує. Клієнти здебільшого розподіляються за цільовими соціальними категоріями (це насамперед пенсіонери, інваліди, безробітні, малозабезпечені, діти-сироти та ін.). Дуже розмитою є категорія громадян, які тимчасово потрапили у складні життєві обставини. Діє єдина обліково-інформаційна система отримувачів адресної соціальної допомоги, яка призначається після надання необхідних документів та обстеження умов проживання сімей заявників. Основні

проблемні аспекти полягають у тому, що адресні виплати не враховують структурного і динамічного характеру бідності як соціального явища, існують явища «витоку коштів» та «недостатнього покриття цільових груп», не всі методи адресної допомоги підходять для різних видів соціальних виплат [11].

Для вирішення проблем, пов'язаних з використанням індивідуального підходу, має стати створення ефективного ринку соціальних послуг, на який повинні бути залучені громадські організації та суб'єкти приватної форми власності, при цьому за державою повинна залишитися функція контролю якості послуг, що надаються: надання всім суб'єктам надання послуг рівних прав та обов'язків; розробка нових механізмів через направлення потенційних споживачів соціальних послуг до різних суб'єктів їх надання. З метою подальшого впровадження у практику соціальних замовлень різним суб'єктам шляхом виведення надання соціальних послуг з-під дії Закону України «Про здійснення державних закупівель» (Ст. 2). Сьогодні нечисленні альтернативні суб'єкти надання соціальних послуг мають значні регуляторні обмеження; складний порядок отримання цільового фінансування діяльності гальмує розвиток мережі недержавних суб'єктів на місцях [15, ч. 2, п. 10]. Введення в дію механізму ліцензування недержавних суб'єктів надання соціальних послуг. Сьогодні бюджетні кошти призначені виключно для державних установ, що надають соціальні послуги, а з місцевих бюджетів кошти майже не виділяються. Така норма сприяє збереженню можливих корупційних схем і такого становища, за якого державні установи потенційно фінансуються з розрахунку на кожну особу, яка перебуває на обліку, але конкретні послуги до цієї особи (чи її сім'ї) не доходять. Отже, використання індивідуального підходу потребує і змін системи розподілу бюджетних коштів. В ідеалі повинно бути створено конкуренцію між різними суб'єктами, з одного боку, за бюджетні ресурси (через участь у відповідних тендерах), а з іншого – за кожного конкретного клієнта. Такий ринковий механізм конкуренції обов'язково передбачає наявність приватного компоненту у споживанні соціальних послуг, коли їх потенційний споживач сам шукає надавача й робить свій індивідуальний вибір. Отже, функціонування повноцінного ринку соціальних послуг сприятиме ефективному використанню індивідуального підходу, який буде ґрунтуватися вже на самому виборі особи, яка потребує соціальних послуг. Крім того, за такої конкуренції суб'єкти надання соціальних послуг будуть змушені вдосконалювати свою діяльність і використовувати в ній індивідуальний підхід.

✎ 1. Результати дослідження засвідчують, що хоча адресність та індивідуальний підхід законодавчо визначені як одні з основних принципів надання соціальних послуг, на сьогодні немає реальних перспектив законодавчого забезпечення використання індивідуального підходу. Єдиний державний стандарт надання соціальних послуг містить необхідні вимоги до використання індивідуального підходу, але існуючі стандарти повинні бути змінені відповідно до нових розробок у цьому напрямку.

2. Сучасний рівень використання індивідуального підходу в системі надання соціальних послуг в Україні не відповідає вимогам часу. Фактично, він обмежується новим плануванням роботи регіональних систем, введенням на клієнтів особових справ і складанням індивідуальних планів, графіків визначення індивідуальних потреб з конкретними термінами, запровадженням мобільних соціальних офісів і груп.

3. Вдосконалення системи надання соціальних послуг з метою більш ефективного використання індивідуального підходу вимагає внесення змін до законодавства, введення в роботу суб'єктів надання соціальних послуг системоутворюючого принципу методологічного індивідуалізму, залучення на ринок соціальних послуг суб'єктів різних форм власності та забезпечення повноцінної конкуренції між ними, створення регіональних реєстрів осіб, які потребують соціальних послуг, вдосконалення системи визначення індивідуальних потреб і розробки на цій основі індивідуальних програм надання послуг, впровадження договірної форми взаємовідносин між конкретним суб'єктом надання та конкретним споживачем соціальних послуг, переходу до фінансування кожної конкретної соціальної послуги, що надається конкретному її споживачеві тощо.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з вивченням світового досвіду використання індивідуального підходу при наданні соціальних послуг, розробкою загальних принципів, методів, форм, механізмів його реалізації, методів і форм визначення індивідуальних потреб осіб, яким необхідні соціальні послуги, окресленням специфіки діяльності та стимулювання суб'єктів надання послуг різних форм власності, організаційного, інформаційного та іншого забезпечення їхньої діяльності.

Література.

1. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. В редакції від 18.10.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29 (1 серпня). – С. 52. – Ст. 1435.

2. Про соціальну роботу та соціальні послуги: Проект Закону України. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0714.html.

3. Концепція реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://mlsp.kmu.gov.ua>.

4. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61 (20 серпня). – С. 71. – Ст. 2482.

5. Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги: Наказ Міністерства соціальної політики України від 16 травня 2012 р. № 282. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>.

6. Бульба В. Г. Державне управління реформуванням системи надання соціальних послуг / В. Г. Бульба, І. І. Тарабукіна // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4 (43). – С. 111–116.

7. Дубич К. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження / К. Дубич // Вісник Нац. академії державного управління при Президентіві України. Серія: Соціальна і гуманітарна політика. – 2013. – № 1. – С. 211–218.

8. Кулачок Л. В. Надання соціальних послуг в Україні: реалії та перспективи / Л. В. Кулачок // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 3. – С. 125–128.

9. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: Аналітична доповідь. – К. : Нац. ін-т стратегічних досліджень при Президентіві України, 2012. – 54 с.

10. Павлюк К. В. Підвищення ефективності та раціоналізація видатків бюджету на надання соціальних послуг вразливим верствам населення на засадах адресності /

К. В. Павлюк. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ndi-fp.asta.edu.ua/thesis/58/#.VMefudKsWKM>.

11. Павлюк К. В. Система соціального захисту в Україні: без модернізації не обійтися / К. В. Павлюк. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/506?view=material.

12. Сахарук О. П. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування в наданні соціальних послуг членам територіальної громади / О. П. Сахарук // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1. – С. 56–65.

13. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с.

14. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти / За заг ред. І. І. Тарабукіної, Л. І. Ільчука. – К.-Херсон: Вид-во «ПП Вишемирський В. С.», 2013. – 360 с.

15. Щодо розвитку системи надання соціальних послуг в Україні на сучасному етапі: Аналітична записка // Нац. ін-т стратегічних досліджень при Президентіві України. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1328/>.