

Я.С. Белєвцова,  
аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

*Розглянуто історичний розвиток системи надання соціальних послуг в Україні та закордонний досвід у цій сфері, а також на прикладі м. Харкова показано надання соціальних послуг місцевими органами влади.*

**Ключові слова:** соціальні послуги, соціальна сфера, соціальний захист.

В історії кожного суспільства настає момент, коли дуже важливо об'єктивно проаналізувати реальний стан справ і визначити оптимальні шляхи розвитку на перспективу.

З переходом економіки України на ринкові механізми загострилися соціальні проблеми, через що з'являються нові: безробіття, бездомність, бездоглядність, соціальне сирітство. Погіршилась екологічна ситуація, що спричинило виникнення смертельно-небезпечних хвороб для життя людства. Відтак, система соціальних послуг повинна адекватно реагувати на потреби суспільства, а самі послуги спрямовувати на кожну людину з урахуванням її індивідуального стану та потреб.

Перед Україною постало питання, який шлях обрати. Для того щоб знайти на нього відповідь, перш за все необхідно проаналізувати розвиток соціальних послуг на території України, поза її межами та розглянути періоди становлення цієї сфери на місцевому рівні. Науковим дослідженням з питань надання соціальних послуг і вдосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямку присвятили свої розробки багато вітчизняних науковців зокрема: С. Бичков, Н. Гричук, Ю. Дехтяренко, В. Єлагін, М. Кравченко, Е. Лібанова, В. Мартиненко, В. Мірошніченко, І.Мигрович, Н. Нижник, А. Новіков, О. Палій, В. Роик, В. Скуратівський, А. Тамм, А. Ягодка та ін. Проте, попри широке коло теоретичних та практичних розглянутих питань, досі залишається актуальним питання про визначення

шляхів розв'язання проблем надання соціальних послуг як на місцевому рівні, так і в країні в цілому, що й є метою даної роботи.

Надання соціальних послуг на території України пройшло певні етапи. Офіційним початком упровадження системи надання соціальних послуг вважається 2003 р., коли набув чинності Закон України «Про соціальний послуги» № 966-IV. Проте підґрунтя до цього мають глибоке історичне коріння. Розглянемо першооснову цього.

Початком законодавчого встановлення соціального захисту в Європі можна вважати 1601р., коли в Англії королева Єлизавета видала «Закон про бідних» [9, с. 41; 6, с.109]. Згідно з цим законом полегшення долі бідних було покладено на церковні парафії. В інших західних державах перші кроки по соціальному захисту населення розпочалися в XVII-XVIII ст. та носили приблизно такий же характер, що й в Англії.

Історія соціального захисту в Україні починається з часів Київської Русі. Слов'яни турбувалися про співвітчизників, які потрапляли в біду. Так, відомі спеціальні договори з греками «Про порятунок полонених», якими визначалися взаємні зобов'язання щодо викупу русичів у греків, в якій би країні вони не знаходилися та умови повернення їх на батьківщину [4, с. 5].

Традиції благодійництва в Україні також мають багатолітню історію. Здавна при православних храмах на території України створювались лікарні, приюти, школи. Значну благодійну діяльність проводили монастирі. Крім релігійної і просвітницької діяльності, вони розвивали різного роду ремесла, садівництво, городництво, надавали притулок і допомогу старцям, осиротілим і потерпілим від лиха [7, с. 5].

Щодо цього на Україні в XVI, а особливо в XVII ст., було досягнуто певних успіхів. В опису Павла Алеррського, який з антиохійським патріархом подорожував через Україну до Москви в 1654 р., читаємо: «Починаючи з цього міста (м. Рашків на Дністрі – *В. Скуратівський*) по всій землі козацькій, в кожному місті, в кожному селі для їх убогих, немічних та сиріт збудовано по краю чи в середині населеного місця будинки, в яких вони

мають притулок» [6, с.109]. Ці примітивні братські притулки, в яких, зрозуміло, ніякого медичного догляду не було, вже в XVI ст. дістають у нас назву шпиталів (змінене латинське слово *hospitalis* – гостинний). У містах робітничі цехи утримували свої шпиталі. Усі ці шпиталі мали опікувану мету. Київське братство було засноване в 1615 р. Воно мало свою школу і шпиталь «для людей убогих, старих, уломних та духовних, яко и свецких и людей рицерских», як відзначається у його заснованій грамоті [6, с.109-110].

У цілому в Російській державі, до якої в сер. XVII ст. приєдналася більша частина України, ставлення офіційної влади до соціальних проблем було суперечливим і непослідовним. З одного боку продовжувала існувати започаткована старокиївськими князями традиція допомагати нужденним, роздавати милостиню, спільно боротися з голодом і іншими лихами. З іншого – в міру ускладнення соціальних проблем владні органи, громадськість починають усвідомлювати обмеженість приватної благодійності і усталених форм церковно-монастирської опіки, шукають нових підходів до боротьби з жебрацтвом, іншими недугами, що нестримно вражали суспільство. Ідея розгортання державної системи громадської опіки почала реалізуватися за царя Федора Олексійовича, який 1682 р. наказав споруджувати шпиталі (богадільні) [7, с. 5-6].

Розвиток розрізнених заходів суспільного піклування в певну цілісну систему належить вже Петру I, узаконення і розпорядження якого торкнулися всіх основних питань піклування. Так, він у 1712 р. видав указ, що забороняв жебрацтво, яке спричинило загрозу соціальній безпеці Російській держави. Старих і хворих жебраків відправляли до богаділень. Немовлят, яких матері не могли прогодувати й кидали, віддавали на виховання до 10 років, а потім – у солдати. Опіку над богадільнями здійснював Святий Синод і міські магістрати [6, с. 109].

Ідеї Петра I розвивалися також і в правлінні Катерини II, яка 7 листопада 1775 р. видала Указ «Про установи для управління губерніями». Відповідно до цього Указу до складу губернських установ всюди повинен

був входити особливий «приказ» суспільного піклування [8, с. 205-206].

Велике соціальне значення мало створення товариства Червоного Хреста як спеціальної організації з надання допомоги пораненим на полі бою. Його предтечею вважають військового лікаря П. Загорського, який наприкінці XVIII ст. надавав допомогу полоненим і цивільному населенню без розрізнення «своїх» і «чужих» [7, с. 5-6].

У період з XVI – поч. XIX ст. соціальній підтримки населення увага також приділялась і місцевою владою. Розглянемо найбільш детально механізм надання соціальної допомоги на рівні місцевих органів влади того часу на прикладі м. Харкова. У зв'язку із загостренням на території України, зокрема і в м. Харкові епідемії найбільш небезпечними хвороб, а саме: чума, холера, віспа, венеричні захворювання, цинга, туберкульоз, тиф, дифтерія, виникла потреба в організації надання якісної медичної та соціальної допомоги.

Основними видами медичної допомоги в м. Харкові в цей період були стаціонарна і амбулаторна. При цьому мережа безкоштовних лікувальних закладів була малопотужною, а ціна на медичні послуги – високою і недоступною для більшості «харьковцев». Тому переважна більшість, яка до того ж через низький культурний рівень не довіряла медикам, лікувалася самостійно: або засобами народної медицини, або за рекомендаціями тодішніх рукописних «лечебников» [5, с.126].

І. Робок вважає, що першим закладом у м. Харкові для цивільних осіб був «Шпиталь» для злиденних при Троїцькому соборі. У 1793 р. у м. Харкові з'явився «смирительный дом», який став першим «богоугодным заведением» Слобідськоукраїнського Приказу громадського опікування. У 1796-1797 рр. на базі «богоугодных заведений» почали діяти будинок для божевільних і невиліковно хворих, лікарня та венеричний лазарет [5, с.126].

На початку XIX ст. за ініціативи нашого видатного земляка Г.Ф. Квітки-Основ'яненка було створено Харківське товариство благодійництва, яке було одним з перших офіційно зареєстрованих громадських установ у м.

Харкові. Загальною метою товариства було не просто надавати допомогу всім нужденним, але й «представити втіху й порадник нужденним у них» [4].

Особливо активізувалась організована благодійна діяльність у Харкові зі створенням Благодійницького товариства, яке поклало початок цілій низці аналогічних установ [7, с. 6]. А в 1876 р., напередодні війни з Туреччиною, як харківське відділення всеросійського «Общества попечения о раненых и больных воинах» відкривається відділення Червоного Хреста [2, т. 2, с. 923]. 15 квітня 1883 р. було засновано Харківський відділ сестер-жалібниць Червоного Хреста, саме ж відділення було названо Харківським відділенням Російського товариства Червоного Хреста [5, с.196].

Друга половина XIX – поч. XX ст. характеризувалися створенням цілої низки громадських об'єднань. На думку сучасників, Харків на той час займав одне з лідируючих місць у Російській імперії за кількістю діючих у ньому громадських організацій різної спрямованості. Усі вони тією чи іншою мірою відігравали важливу роль у суспільному житті того часу, виконуючи конкретну соціальну функцію. Необхідно відзначити, що основну роботу в таких організаціях виконували прості добровольці, ладні своєю працею принести додаткову користь усім нужденним [7, с. 6-7].

Роль державної влади обмежувалась законодавчим оформленням існуючих організацій та надання деяких видів гарантій і допомоги державним службовцям та деяким групам робітників, професії яких були пов'язані з підвищеним ризиком [7, с. 7]. Проаналізувавши діяльність міських «недержавних соціальних установ» м. Харкова, видно, що основними питаннями, якими вони опікувалися в період 1913 р., були: піклування та допомога бідним; допомога дітям; допомога старим; допомога хворим; допомога учням у нижчих середніх і вищих навчальних закладах; взаємодопомога. Для харківських організацій, що надавали ці види допомоги, найбільш характерною була спрямованість на піклування дітей і зовсім не охоплювало задоволення житлового нестатку населення й організація дешевих обідів. Більше за все здійснювалося піклування про бідних, про

становище яких піклувальники добре знали, і допомога надавалася адресно й цілеспрямовано бідним, а не симулянтам бідності [7]. Дуже багато приділялось уваги питанню надання медичної допомоги. Усі ці заходи не вирішували кількісні проблеми, що поставали за тих часів перед населенням, але вони й стали підґрунтям формування сучасної соціальної допомоги в місті та послуг, які б змогли задовольняти соціальні потреби населення – соціальних послуг.

За сім десятиліть радянської влади в Україні взагалі, а в Харкові зокрема була створена ефективна й доступна система державної освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення і страхування [7, с. 9].

За часів громадянської війни, у квітні 1918 р. було засновано Українське товариство Червоного Хреста. Новостворений Червоний Хрест України звернувся до уряду передати під його юрисдикцію майно установ Російського Червоного Хреста на території республіки, зайнявся допомогою біженцям, інвалідам, дітям-сиротам, військовополоненим, боротьбою з тифом та іншими масовими інфекціями, створенням шпиталів, пунктів харчування, санітарною освітою серед населення. Під час голоду 1921 – 1923 рр. Товариство організувало сотні безкоштовних їдалень, надало селянам мільйони продовольчих пайків [7, с. 8-9].

Нова історія соціального захисту, що розпочалась в ХІХ ст., на початковому етапі індустріального суспільства, який характеризувався бурхливим розвитком промислового виробництва, створенням великих підприємств найманої праці, зростанням міст, посиленням експлуатації, соціальної диференціації й пауперизації населення, розвитком злочинності, безробіття, аморалізму й бездуховності, обумовив питанням створення механізмів надання соціальної допомоги та появи нових підходів до цього питання.

На зміну доктрини соціального захисту, яка ґрунтувалася на принципах самопомоги, сімейного забезпечення та добродійності, почала формуватися нова, яка декларувала відповідальність усього суспільства за

добробут його членів. Наприкінці XIX ст. у багатьох іноземних країнах існували добровільні системи колективного захисту безробітних, престарілих, вдів і сиріт [7, с. 7].

У цілому міжнародний досвід розвинутих іноземних держав свідчить про те, що найбільш ефективні і комплексні системи соціального захисту ґрунтуються на таких елементах: 1) державні виплати (допомоги); 2) обов'язкове соціальне страхування; 3) накопичувальне пенсійне забезпечення; 4) соціальна допомога [3, с.192].

Соціальна політика в Радянській Україні, починаючи з 60-х рр. XX ст., будувалась у рамках загальноєвропейських підходів, які спричинили появу сучасної соціальної політики. Більшість дослідників зв'язують цей факт з високою динамікою перетворень економічного та суспільного устрою, які відбувались під впливом науково-технічної революції та змінами змісту праці. Знання та професійна кваліфікація працівника перетворилась на найбільш важливий фактор виробництва, що отримало своє відображення в низці теорій: людського капіталу, якості життя та якості трудового життя [4, с.30].

Новий етап переходу до нових принципів діяльності держави в соціальній сфері почався із здобуттям України в 1991 р. незалежності, розбудовою самостійної демократичної держави, розвитком ринкової економіки, що супроводжувалось інфляцією, зростанням безробіття, зниженням рівня життя переважної більшості населення, радянська система соціального забезпечення перестала бути адекватною реаліям [8, с. 215].

Сьогодні відбувається етап основних перетворень, який можна охарактеризувати як принциповий перехід від соціального забезпечення радянського зразку до соціального захисту, від забезпечення всіх до адресної допомоги, від універсальності до індивідуальності, що відповідає вимогам сучасного часу [8, с. 222].

Періоди становлення соціального захисту в Україні в цілому можна поділити на декілька етапів свого розвитку, а саме: проста (неорганізована)

добродійність; суспільне піклування; державне опікування; соціальне забезпечення; соціальний захист [8, с. 202]. Деякі з яких розглянуто вище.

Проведений аналіз історичного розвитку системи надання соціальних послуг свідчить про те, що протягом сторіч система соціального захисту набула певних перетворень і постала перед нами у вигляді сучасної соціальної політики, яка спричинила, в свою чергу, появу такого виду послуг, соціальні послуги, які зайняли важливу роль у розвитку суспільства. Їх основна мета, як і мета всіх послуг, що надаються задовольнити потреби споживачів. Але, попри тривалий період становлення соціальної сфери в Україні, соціальні послуги є ще досить новими видами послуг, які потребують удосконалення.

На сьогодні в Україні необхідно звернути увагу на те, що у зв'язку із бурхливим розвитком промислового виробництва, соціально-економічними змінами, погіршення екологічної ситуації, виникнення нових хвороб є потреба у збільшенні переліку різновидів соціальних послуг, що надаються. Йдеться про соціальні послуги, яким ще не приділялась увага, наприклад соціальні послуги вагітним жінкам, що надаватимуться в період протікання вагітності (консультаційні, роз'яснювальні, медичні). Ця послуга на сьогодні не надається в необхідному розмірі. Такі питання виникають щодня.

Головна мета України на сьогодні – це впровадження оптимального механізму надання якісних соціальних послуг, які б змогли задовольнити всі потреби населення. У зв'язку з чим це питання потребує ще детальнішого розгляду, що й має стати напрямком подальших досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України від 19.06.2003 №966-IV «Про соціальні послуги» зі змінами та доповненнями // Офіц. вісн. України.– 2003. – Вип. 29. – С. 52 – 60.
2. *Багалеї Д.И., Миллер Д.П.* История города Харькова за 250 лет его существования (1655-1905). Историческая монография. – В 2-х т. – Репринт. изд. – Х., 1993. – Т. 1. – 572 с.; Т.2. – 982 с.
3. *Бичков С.* Аналіз становлення та розвитку системи соціального захисту в різних країнах світу та можливості адаптації набутого досвіду до Умов України // Вісн. НАДУ. – 2006. – С.189 – 195.
4. *Роик В.Д.* Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России // Государственная власть и местное самоуправление.– 2006. – Вип. 10. – С. 27 – 38.

5. *Робак І.Ю.* Організація охорони здоров'я в Харкові за імперської доби (початок XVIII ст. – 1916 р.): Моногр. – Х.: ХДМУ, 2007. – 346 с.
6. *Скуратівський В.А., Палій О.М., Лібанова Е.М.* Соціальна політика (друге видання доповнене та перероблене). – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – 365 с.
7. Соціальна політика регіону: Моногр. / В.В. Говоруха, В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан та ін. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 272 с.
8. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри: Моногр. / В.В. Корженко, Н.М. Мельтюхова, Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк та ін. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 320 с.
9. *К. Blakemor.* Social policy an introduction: Open University press. – Buckingham/Philadelphia. – 1998. – 227 p.

***Bielievtsova I.S.* The development of system of social services provision in Ukraine.**

The article examines the history development of system of social services provision in Ukraine and as foreign experience in this sphere, is shown of social services provision by the local government on the example Kharkov.

**Key words:** social service, social sphere, social care.

***Белевцова Я.С.* Развитие системы предоставления социальных услуг в Украине.**

Рассмотрено историческое развитие системы предоставления социальных услуг в Украине и заграничный опыт в этой сфере, а также на примере г. Харькова показано предоставление социальных услуг местными органами власти.

**Ключевые слова:** социальные услуги, социальная сфера, социальная защита.