

УДК 351

В. Г. БУЛЬБА, І. І. ТАРАБУКІНА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто питання ролі держави в реформуванні змісту і суті надання соціальних послуг у сучасних умовах; досліджено соціальну складову розвитку суспільних відносин і визначено перспективи розвитку держави та її інституцій.

Ключові слова: соціальна політика; державне управління наданням соціальних послуг, соціальні функції держави, нормативно-правові та інституційні передумови реформування системи надання соціальних послуг.

The problems of the state's role in forming the content and essence of social functions; investigated the social component of social relations and identify prospects for the development the state and its institutions.

Key words: social functions of the state, the institutional preconditions of social functions, social policy.

Реформування системи управління соціально-економічним розвитком українського суспільства потребує якісного науково-теоретичного супроводження. Ця вимога безпосередньо відноситься і до управління такою важливою і делікатною сферою як система надання соціальних послуг. Від якісного наукового обґрунтування стратегії змін, аналізу можливих наслідків і загроз у процесі реформування названої складної соціальної системи залежить успіх реалізації запропонованих державою заходів. Тому виглядає актуальною з наукової та практичної точок зору проблема дослідження процесу державного управління реформуванням системи надання соціальних послуг в умовах сьогодення.

Питання вивчення державної соціальної політики та діючої системи надання соціальних послуг розглядають у своїх роботах В. Скуратівський, В. Трощинський та ін. З позиції формування соціального капіталу і забезпечення стабільності суспільних відносин проблему вивчають Н. Діденко, О. Руденко, О. Радченко та ін. Але сучасний стан державного управління реформуванням системи надання соціальних послуг залишається ще малодослідженим.

Метою статті є спроба проаналізувати сутність заходів держави у справі реформування системи надання соціальних послуг в Україні. Її логіка, а також запропоновані висновки і пропозиції певною мірою спираються на аналіз поточних матеріалів, які характеризують роботу Міністерства соціальної політики України в 2012-2013 рр.

З початку розбудови в Україні сучасної незалежної держави система надання соціальних послуг зазнала серйозних змін. За радянських часів соціальні послуги переважно надавались у системі соціального забезпечення у стаціонарних державних установах і за своєю місією та змістом були спрямовані на підтримку

тих категорій населення, що не могли жити самотійно без постійного медико-соціального нагляду.

Значне збільшення з початку 1990-х рр. у кількості людей, які потребували соціальної допомоги і підтримки, поява в соціальній структурі суспільства таких специфічних груп населення, як малозабезпечені, безпритульні, жертви домашнього насильства та ін. привели до перегляду ролі соціальних послуг у житті людини та змін у відношенні держави до системи їх надання. На сьогодні соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та ін. заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [4]. Надання соціальних послуг є елементом державної політики і реалізується завдяки дії соціально-захисної функції, суть якої полягає в забезпеченні соціальних прав громадян [1, с. 35]. Така диспозиція підвищує відповідальність органів влади перед суспільством за формування та функціонування якісної та гнучкої системи надання соціальних послуг.

На сьогодні в Україні за участю держави, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування створено розгалужену мережу закладів та установ, що надають соціальні послуги, яка налічує майже 3 тис. суб'єктів. Серед них 733 територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), 873 відділення соціального обслуговування вдома, 656 відділень соціально-побутової адаптації, а також значна кількість відділень соціально-медичних послуг і надання грошової та натуральної допомоги, будинків-інтернатів для громадян похилого віку та інвалідів, дитячих будинків-інтернатів, пансіонатів для ветеранів війни та праці, реабілітаційних установ для інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, установ постійного та тимчасового перебування інвалідів з розумовою відсталістю, комунальних закладів для бездомних осіб, установ для осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, центрів обліку бездомних осіб та інших профільних соціальних закладів. Цими установами в середньому обслуговується понад 2 млн осіб: 1,5 млн у територіальних центрах соціального обслуговування, 55 тис. осіб у будинках-інтернатах для громадян похилого віку та інвалідів, 19,8 тис. осіб в реабілітаційних установах для інвалідів, 20 тис. осіб у закладах для бездомних, 400 тис. сімей отримують різні форми допомоги від центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді тощо.

Наведені дані свідчать, що система надання соціальних послуг представляє собою складний і різноманітний механізм реалізації одного з завдань державної соціальної політики. А розглядаючи, в свою чергу, розвиток самої сучасної держави та зміну її функцій, можна визначити, що соціальна складова трансформаційних процесів стає пріоритетною. Це відображене у структурі бюджету останніми роками, у політичних заявах лідерів держави. Так, 7 березня 2012 р. на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України Президент України В. Янукович оприлюднив низку ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності соціальної політики, серед яких своє місце посіла й “глибока модернізація сфери соціального забезпечення” [2]. Складовою модернізації, серед іншого, мав стати перегляд структури та роботи державних соціальних служб з метою 100 % охоплення увагою держави всіх категорій найуразливіших громадян.

Протягом 2012 р. у зв'язку із внесенням змін до низки законів України, у т.ч. до Закону України “Про соціальні послуги”, було підготовлено і схвалено Урядом України Стратегію реформування системи надання соціальних послуг а також затверджено план заходів на 2013 – 2016 роки з реалізації цієї Стратегії [7].

Але, як відомо, забезпечення реалізації завдань важливих державних рішень стратегічного характеру не здійснюється автоматично. На шляху їх втілення в життя стоять недосконалі нормативно-правові акти, обмежені ресурси, інерція в мисленні виконавців тощо. Вирішення цих питань стали основою роботи з реформування системи надання соціальних послуг. Модератором організації змін стало Міністерство соціальної політики України. Указом Президента України було внесено зміни до Положення про його повноваження з метою розширення повноважень і конкретизації завдань [6].

Ураховуючи, що успіх поточної роботи залежить від компетенції та психологічного настрою працівників центрального апарату та провідників політики Міністерства на місцях, було заплановано та проведено низку комунікативних заходів. Так, протягом березня – червня 2013 р. відбулося більше 30 одноденних навчальних семінарів, три засідання “круглого столу” з питання реформування системи надання соціальних послуг, визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, планування роботи з розвитку системи надання соціальних послуг, запровадження соціального замовлення, розрахунку вартості соціальних послуг, упровадження державних стандартів соціальних послуг.

На виконання поставлених завдань та з метою покращання якості та ефективності надання соціальних послуг, удосконалення процесів управління та адміністрування в цій сфері протягом 2012-2013 років прийнято 15 нормативно-правових актів, якими зокрема затверджено перелік соціальних послуг, критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, методикку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів, державні стандарти соціальних послуг (денного догляду, надання тимчасового притулку, соціальної реінтеграції та інтеграції бездомних осіб, соціальної інтеграції та реінтеграції дітей та осіб, які постраждали від торгівлі людьми; соціальної профілактики торгівлі людьми, догляду вдома), порядок атестації соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги тощо. Також для забезпечення доступності до соціальних послуг було затверджено прядок надання соціальних послуг зі встановленням диференційованої плати залежно від доходу їх отримувача, запропоновано сучасну системи моніторингу, контролю та оцінки якості соціальних послуг. Важливою складовою роботи стало удосконалення типових положень установ та закладів, що надають соціальні послуги, тощо.

Особлива увага приділялась відпрацюванню критеріїв і технологічних параметрів соціального обслуговування різних категорій населення. Зусиллями фахівців Міністерства, науковців та представників громадських організацій було розроблено 15 проектів державних стандартів соціальних послуг. Часину з них затверджено наказами Міністерства соціальної політики України (“Про затвердження Державного стандарту денного догляду”, “Про затвердження Державного стандарту надання притулку бездомним особам”, “Про затвердження державних стандартів надання соціальних послуг особам, які постраждали від

торгівлі людьми”, “Про затвердження Державного стандарту соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб”, “Про затвердження Державного стандарту догляду вдома”). Доопрацьовується за результатами апробації 4 проекти державних стандартів та 4 проходять апробацію на базі діючих установ та закладів.

Реформування системи надання соціальних послуг здійснюється з використанням закордонного досвіду та міжнародної допомоги. Прикладом такої взаємодії є впровадження проекту ПРООН “Підтримка реформ соціального сектора в Україні” та проекту Twinning “Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні”. У рамках реалізації зазначених проектів, за підтримки Фонду народонаселення ООН, Всеукраїнської благодійної організації “Всеукраїнська мережа людей, що живуть з ВІЛ/СНІД”, здійснюється робота з розроблення законодавчих актів, навчання працівників структурних підрозділів з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій.

Необхідною складовою реформування системи соціального захисту населення є розширення взаємодії державних, комунальних установ та громадських організацій. У цьому напрямку роботи використовується досвід таких відомих у державі та за кордоном недержавних структур як Товариство Червоного Хреста, Всеукраїнська благодійна організація “Турбота про літніх в Україні”, Всеукраїнський Благодійний фонд “Коаліція ВІЛ-сервісних організацій”, Об’єднання громадян “Народна допомога”, Всеукраїнський благодійний Фонд “Соціальне партнерство”, Всеукраїнський центр правової допомоги “Громадський захисник”, міжнародний благодійний фонд “Карітас України” та інші. Але на часі залучення до соціальної роботи значно більшої кількості громадських організацій і використання з їх участю нових для України форм і методів співпраці з владою.

Зупинимося більш докладно на одній із таких прогресивних форм співпраці, як соціальне замовлення і визначимо його як комплекс заходів організаційно-правового характеру з розв’язання пріоритетних соціальних проблем силами громадських об’єднань (ГО) у співпраці з органами влади шляхом розробки і реалізації соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів через укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [3]. Відомо, що така форма соціального партнерства широко використовується в розвинутих країнах. Так, майже 70 % коштів, які обертаються в недержавному секторі, наприклад Німеччині це – кошти, що надійшли від держави через систему соціальних контрактів. У Франції така частка складає 80 % [Там же].

Треба зазначити, що така форма соціального партнерства як соціальне замовлення поступово займає гідне місце в організації соціальної роботи багатьох регіонів України. Серед них Одеса, Харків, Дніпропетровськ тощо. За оперативною інформацією протягом 2012 р. до надання соціальних послуг за різними механізмами (залучення бюджетних коштів на надання соціальних послуг відповідно до Закону України “Про соціальні послуги”, проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка) проведено конкурси у восьми регіонах (Автономна Республіка Крим, Житомирська, Запорізька, Луганська, Полтавська, Харківська, Хмельницька, Чернівецька області). Більше 100 організацій отримали кошти з місцевого бюджету на надання соціальних послуг на суму близько 2 млн грн.

Серед послуг, які було надано шляхом укладання соціальних контрактів: соціальне таксі, послуги з обігріву та харчування бездомних осіб, психологічні, соціально-педагогічні, соціальні послуги для людей з обмеженням слуху по виклику екстрених служб за допомогою SMS-повідомлень, послуга раннього втручання для сімей, що виховують дітей у віці від народження до 4 років з вадами здоров'я та розвитку, організація трудової зайнятості та трудової реабілітації людей з обмеженими можливостями тощо.

Цікавий приклад інноваційного підходу до створення системи партнерської взаємодії органів влади і громадських організацій демонструє Харківська міськрада. З 2001 р. у міській програмі соціального захисту населення існує окремий розділ – “Соціальне замовлення”, а оператором узгодження спільних зусиль на користь членів територіальної громади виступає певна структура: “Єдина соціальна мережа”. З того часу було проведено 12 конкурсів проектів, у яких взяли участь 628 соціальних проектів. З переможцями укладено 435 договорів про спільну діяльність на загальну суму 5692 тис. грн [8, с. 7, 12].

Своєрідним результатом у вивченні системи надання послуг через соціальне замовлення за кордоном та використання накопиченого досвіду у цій справі на вітчизняному ґрунті та правовою основою для подальшої роботи стала постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 р. № 324, якою було затверджено “Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів” [5]. Тут на нормативно-правовому рівні було визначено учасників процесу організації соціального замовлення, виділено його етапи, унормовано розуміння термінів, детально прописано процедуру проведення конкурсу на отримання фінансування запропонованої соціальної послуги.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на сучасному етапі реформування системи надання соціальних послуг державі належить важлива роль у забезпеченні комплексного підходу до успішної реалізації завдань соціальної складової суспільного прогресу. Відповідно до Стратегії напрямів реформування системи надання соціальних послуг на етапі завершення знаходиться формування відповідної нормативно-правової бази. Проведено необхідні організаційні заходи щодо налаштування злагодженої роботи національних інституцій, відповідальних за соціальне забезпечення населення та регіональних установ, створено сучасні умови по залученню до спільних дій громадських організацій. Відомі і забезпечені необхідними ресурсами наступні кроки реформування. Це – організація системи щорічного визначення потреб населення в послугах, запровадження соціального замовлення в усіх регіонах держави, впровадження розроблених і затверджених в установленому порядку державних стандартів соціальних послуг у щоденну роботу.

Література:

1. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
2. Виступ Президента України на розширеному засіданні Кабінету Міністрів 7 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23275.html>.
3. Крупник А. С. Соціальне замовлення / А. С. Крупник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. –

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – С. 564.

4. Міхненко А. М. Соціальні послуги / А. М. Міхненко, Н. О. Щур // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – С. 587.

5. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua/laws/show/324 – 2013-п.

6. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. (Редакція станом на 15.09.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua/laws/show/389/2011.

7. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua/laws/show/556 – 2012-р.

8. Соціальний паспорт м. Харкова : Єдина соціальна мережа / [С. О. Горбунова-Рубан, В. Г. Бульба, А. Є. Тамм та ін.]. – Х. : ДокДержУпр, 2011. – 96 с.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.