

Інтегрована система соціальних послуг у Вірменії та Україні

МІНІСТЕРСТВО ЗАКОРДОННИХ СПРАВ РЕСПУБЛІКИ ЧЕХІЯ

РОБОЧА ГРУПА 5 “СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВА ПОЛІТИКА ТА СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ” ФГС СХП

ЦЕНТР РОЗВИТКУ АРМАВІРУ (ВІРМЕНІЯ)

БЮРО СОЦІАЛЬНИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ РОЗРОБОК (УКРАЇНА)

ЗВІТ-МОНІТОРИНГ

СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

БЮРО СОЦІАЛЬНИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ РОЗРОБОК
2015

ЗМІСТ

ВСТУП ДО УКРАЇНСЬКОГО ВИДАННЯ

I. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

II. АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

II.1. СТРУКТУРНІ ПРОБЛЕМИ

II.2. ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ

II.3. ФІНАНСОВІ ПРОБЛЕМИ

III. ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМИ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

IV. ЄДИНЕ СОЦІАЛЬНЕ ВІКНО В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

ВИСНОВКИ

Вступ до українського видання

Соціальна політика будь-якої держави спрямована на соціальний захист різних соціальних і демографічних груп населення, особливо тих осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Ефективний соціальний захист – це не лише гарантовані державою соціальні виплати, а насамперед розвинена мережа соціальних послуг, які надаються з урахуванням особливостей і потреб різних категорій клієнтів. Сучасна система соціальних послуг повинна відповідати потребам громадян і орієнтуватися на покращення якості їхнього життя. Як зазначається у Концепції реформування системи соціальних послуг, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. №178-р, такі послуги необхідно наблизити до отримувачів, надавати на принципах адресності, індивідуального підходу, поваги до кожного клієнта та дотримання загальнолюдських прав.

Світова економічна криза спричинила зниження рівня життя населення, тому в Україні зростає кількість осіб, що потребують соціального захисту. Так, у 2014 році соціальними закладами та установами, які підпорядковуються Міністерству праці та соціальної політики України, було надано соціальних послуг понад двом мільйонам громадян. Насамперед, це особи, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які можуть забезпечити їм догляд і надати допомогу. Для таких категорій населення соціальні послуги надаються закладами соціального обслуговування, діяльність яких координується відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування і фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, передбачених чинним законодавством.

У зв'язку з цим, одним із пріоритетних завдань реформування системи соціального обслуговування є удосконалення управління державними видатками на соціальні послуги з метою їх раціонального використання. Це завдання можна реалізувати шляхом поступового переходу від утримання установ соціального захисту та обслуговування, які в сьогоденні надають соціальні послуги, до фінансування витрат на надання соціальних послуг. З цією метою необхідно визначити:

- соціально та економічно обґрунтований перелік базових соціальних послуг, що гарантуються державою на безоплатній основі, та категорії осіб, на яких вони поширюються;

- методику розрахунку граничної вартості конкретної послуги на одного отримувача залежно від того, кому надається послуга (одиноким особам похилого віку, інвалідам або хворим, не здатним до самообслуговування) та де вона надається (за місцем проживання вдома, у стаціонарних закладах, у закладах денного перебування).

На сьогодні, у кожному конкретному випадку, перелік, зміст та обсяг соціальних послуг визначаються працівником соціальної служби, до якої звернулася особа, з урахуванням її стану здоров'я, індивідуальних потреб, індивідуальної програми реабілітації та інших об'єктивних факторів, що

спричинили складні життєві обставини. Чинне законодавство України не регламентує мінімальний перелік соціальних послуг, які б забезпечили найголовніші потреби осіб, що опинилися у скруті, і які б гарантувалися державою за будь-якої економічної ситуації незалежно від території проживання громадян. Унормування переліку послуг для визначеної категорії осіб дасть змогу забезпечити надання соціальних послуг тим, хто їх потребує, і в конкретному обсязі.

Таким чином, розробка та затвердження єдиного соціально та економічно обґрунтованого переліку соціальних послуг, гарантованих державою на безоплатній основі особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, та визначення граничної вартості таких послуг є надзвичайно актуальним завданням. Це дозволить посилити фінансовий контроль за наданням соціальних послуг, сприяти ефективному плануванню та використанню коштів державного та місцевих бюджетів на сферу соціальних послуг, що особливо важливо в умовах економічної кризи, та забезпечити найнеобхідніші потреби людей, які опинилися у складних життєвих обставинах, в межах державних соціальних стандартів.

I. Загальний огляд системи соціального захисту в Україні.

Відповідно чинного законодавства соціальний захист в Україні включає в себе: схеми соціального страхування для осіб, що втратили роботу чи тимчасово втратили працездатність; фінансову та матеріальну допомогу різним категоріям відповідно до законодавства, а саме: субсидії, пільги, соціальні виплати тощо; соціальні послуги.

Основними проблемами системи соціального захисту є:

- громіздка нормативно-правова база. Різноманітні пільги (за соціальною та професійною ознаками), соціальні виплати та соціальні послуги в Україні здійснюються відповідно **58 законів** та більше ніж **120 підзаконних нормативно-правових актів**;

- занадто розгалужена система пільг та соціальних виплат, які є тягарем для Державного бюджету, а відтак на практиці не можуть бути реалізовані. За оцінками різних експертів, загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві пільг складає **від 3,8 до 5,8 млрд. дол. США** на рік, проте реально фінансується лише незначна їх частина. В Україні налічується понад **130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат**, з яких лише **70 отримують виплати за соціальною ознакою**, та близько 50 – за професійною. Усі пільгові, в т. ч. соціально незахищені, категорії громадян мають право на більш як **120 видів пільг**, а також понад **60 видів соціальних і компенсаційних виплат**;

- відсутність єдиної системи обліку різних категорій отримувачів пільг, соціальних виплат та соціальних послуг та відсутність системи статистичного обліку діяльності недержавних надавачів соціальних послуг;

- реальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення щонайменше у **2,5 - 3 рази перевищує ту суму**, що задекларована

у зведеному бюджеті України за видатковою статтею «Соціальний захист та соціальне забезпечення»;

- бюджетна система України функціонує за «прецедентним» принципом. Кошти, які виділялися в минулому фінансовому році, передбачаються і в наступному фінансовому році з невеликим збільшенням на рівень інфляції, що прогнозується. Такі підходи заважають реально планувати пріоритети соціальної політики та виділяти кошти на соціальні послуги. Кошти на соціальні послуги виділяються на утримання установ соціального захисту, в яких до 90% бюджету йде на комунальні послуги та на заробітну плату працівникам;

- серед заходів соціального захисту **переважають грошові трансферти населенню** (соціальні та компенсаційні виплати). В Україні систему надання соціальних послуг намагаються використовувати не як інструмент реінтеграції осіб, які опинились в складних життєвих обставинах, а як інструмент боротьби з бідністю;

- система соціального захисту не зацікавлена у виведенні осіб зі складних життєвих обставин (реабілітація) чи в профілактиці (недопущення потрапляння соціальних груп в складні життєві обставини (профілактиці). Підтримка осіб, що потрапили в складні життєві обставини забезпечує фінансування установ, та значний обсяг матеріальної і фінансової допомоги, яка проходить через керівників закладів, управлінь та департаментів соціального захисту на місцевому рівні.

В умовах системних реформ, які наразі проходять в Україні (зокрема децентралізація) соціальна сфера взагалі не прописана і не вважається пріоритетною ні в Стратегії 2020 ні в інших стратегічних документах. Ані Кабінет Міністрів України, ні Міністерство соціальної політики не мають загального бачення щодо того якою буде система соціального захисту в Україні після реформ. Фінансова сторона кінцевих результатів реформ не визначена хоча б гіпотетично. Важливою проблемою є те, що громадське експертне коло також замало цікавиться соціальною проблематикою. В експертних громадських об'єднаннях немає в пріоритетах реформи системи соціального захисту. З іншого боку, Опозиційний блок в протидію реформам пропонує популістські лозунги, реалізація яких є не можливою та підбурюють населення до соціальних протестів і вибухів. Єдиним майданчиком, який діє з 2012 року та системно підходить до розробки моделі соціального захисту є Координаційно-експертна рада з питань соціальної політики Науково-дослідного інституту праці та зайнятості населення Міністерства соціальної політики України і НАН України.

Система надання соціальних послуг є сферою, в яку вкладають значні кошти різноманітні міжнародні донори, але відсутність координації та паралельна робота призводить до появи нормативно-правових документів, які протирічать один одному та сприяють не реформуванню системи, а її деформації.

Реформування системи соціальних послуг розпочато з моменту її створення та визначено в «Стратегії подолання бідності»¹ яка була затверджена

Указом Президента України 15 серпня 2001 року. В даній Стратегії визначені основні напрями реформи, а саме:

- поглиблення адресності державної соціальної допомоги;
- окремі пільги населенню має бути замінено на соціальні послуги;
- перехід від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування на конкурсних засадах громадських організацій, які надаватимуть такі послуги;
- здійснити передачу органам місцевого самоврядування повноважень щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг.

Ці принципові завдання, які повинні забезпечити функціонування системи соціальних послуг дублювалися в усіх наступних стратегічних документах, які були прийняті українською владою. У 2003 році Верховна Рада України прийняла Закон України «Про соціальні послуги» який повинен був стати базовим для реалізації завдань щодо реформування соціальної сфери та розвитку системи надання соціальних послуг. Але прийняття цього Закону не дозволило просунутись вперед у напрямку роздержавлення соціальної сфери. Норми викладені в зазначеному законі принципово не дозволяли запровадити механізми закупівель соціальних послуг, та розбити механізми визначення вартості соціальної послуги. В Законі взагалі не надано визначення «соціальна послуга». Наявне визначення «соціальні послуги» в множині як «комплекс заходів» давало досить широке тлумачення та унеможливило на практиці зведення соціальної послуги до заходів для яких можна прорахувати кошторис. Визначений перелік соціальних послуг (ст. 5) також досить широко трактував соціальні послуги, які скоріше були сферами діяльності в яких можливо застосування соціальних. «Концепція реформування системи соціальних послуг», була схвалена у 2007 році та втратила чинність у 2012 році. Вона теж передбачала реалізацію цих 4-х завдань, але це завдання не було виконано. В «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг», яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р, зазначено, що ...концепція реформування системи соціальних послуг, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178 (Офіційний вісник України, 2007 р., № 28, ст. 1122), реалізована не в повному обсязі внаслідок відсутності законодавчого регулювання питань, зокрема, **щодо формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг.** Ті ж самі проблеми можуть стати на заваді реалізації самої Стратегії реформування.

На сьогодні існує неузгодженість законодавчих та нормативних актів щодо термінів, категорій, наявні проблеми з реалізацією вже прийнятих підзаконних актів, а також з відсутністю підходів до розрахунку фінансування соціальних послуг на одного отримувача на заміну традиційним підходам утримання установ. Вищенаведене негативно характеризує сферу соціальних послуг в Україні. На наш погляд, насамперед, необхідно виділити наступні проблеми

системи надання соціальних послуг, а саме: структурні; термінологічні; фінансові.

II. Огляд проблем системи надання соціальних послуг

1.1. Структурні проблеми. Ці проблеми пов'язані з неузгодженістю в діяльності самого Міністерства соціальної політики в сфері надання соціальних послуг та наявністю трьох умовних сфер соціальних послуг, відповідно до цільових груп: діти, сім'я, молодь; пенсіонери, ветерани; інваліди; інші соціальні групи які фінансуються лише за рахунок місцевих бюджетів відповідно ст. 91 Бюджетного кодексу України (бездомні, звільнені з місць позбавлення волі, ВІЛ-інфіковані, групи, уразливі до ВІЛ тощо)

Перші три «сфери» мають власну розгалужену систему установ та закладів «Центрів соціальних послуг для сім'ї, дітей та молоді» та «Територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)», Центри реабілітації інвалідів, підприємства УТОС, УТОГ тощо. Мають «власні» Закони, які розроблялися під конкретні структури: ЗУ «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»; ЗУ «Про соціальні послуги»; ЗУ «Про реабілітацію інвалідів в Україні».

Соціальні послуги для четвертої групи надаються за рахунок лише місцевих бюджетів, коштів неурядових організацій, а також за кошти міжнародних донорів. Кожен надавач, який працює в цих «різних сферах» надання соціальних послуг намагається зберегти фінансування власних установ та лобіює зміни до законодавства, які мають на меті забезпечити інтереси надавачів, а не отримувачів соціальних послуг.

Зазначені проблеми досить чітко проявляються при визначенні потреб в соціальних послугах на рівні адміністративно-територіальних громад. Забезпечення адресності як соціальної допомоги, у вигляді пільг та компенсацій, так і соціальних послуг, неможливо без чіткого планування, та визначення потреб населення адміністративно-територіальних одиниць в соціальних послугах. Оцінка потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах вперше була проведена в 2013 році відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених наказом Мінсоцполітики від 15.10.2012 року № 648.

У 2013 році незалежний Аналіз отриманих результатів, який проводили експерти Бюро соціальних та політичних розробок показав, що:

- оцінка потреб проведена частково;
- не визначені пріоритети в області щодо потреб в соціальних послугах;
- не враховано потенціал недержавних надавачів соціальних послуг;
- некоректне застосування видів соціальних послуг для визначення потреб окремих соціальних груп;
- не розраховано потенційний попит на соціальні послуги в більшості областей;

- кількісні показники потреб окремих соціальних груп не адекватні у порівнянні до їх загальної кількості (за даними офіційної статистики та оціночними даними);

- орієнтовні обсяги фінансування соціальних послуг для задоволення попиту необґрунтовані.

На початку 2014 року Мінсоцполітики ухвалило наказ від 20.01.2014 № 28 (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 7 лютого 2014 р. за № 253/25030) «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах». У 2014 році експерти Бюро також провели незалежний Аналіз визначення потреб, який показав, що:

- порядок оцінки потреб не забезпечує адекватний збір даних та їх аналіз;
- визначення цільових груп, які мають право на отримання певних видів соціальних послуг є незрозумілим, та дискримінаційним;

- оцінка потреб проведена частково, в більшості областей не проводився аналіз отриманих даних та не визначались основні пріоритети в послугах;

- не визначені пріоритети в області щодо потреб в соціальних послугах. Керівництво більшості областей не вважає за потрібне визначати пріоритети, тому що такий аналіз є завданням Міністерства соціальної політики;

- не можливо проаналізувати потенціал різних надавачів соціальних послуг та інфраструктуру, відповідно до вимог нового Порядку оцінки потреб в соціальних послугах;

- соціальне замовлення залишається декларативним механізмом, в перш за все по причині неякісного та некоректного проведення оцінки потреб.

Висновок: наявні нормативні документи не забезпечують визначення потреб та є громіздкими і не відповідають потребам реформи системи надання соціальних послуг. Перш за все, визначення потреб спрямовано на забезпечення фінансових інтересів державних та муніципальних надавачів. Кожен соціальний заклад забезпечує «визначення потреб» власне своїх цільових груп: діти, сім'я, молодь; пенсіонери, ветерани; інваліди; інші соціальні групи які фінансуються лише за рахунок місцевих бюджетів. При плануванні бюджетних коштів, які можливо виділити на соціальні послуги з місцевих бюджетів, послуги НУО не будуть враховані та профінансовані.

1.2. Термінологічні проблеми. Невизначеність та неузгодженість основних термінів, які регулюють діяльність в сфері надання соціальних послуг призводить до значних проблем на шляху реформування. Як зазначалося вище, дефініція, що визначена у діючій редакції Закону України «Про соціальні послуги», не дає чіткого розуміння що таке «соціальна послуга». В Законі України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року № 966-IV є визначення «соціальних послуг» як комплекс заходів, але визначення «соціальна послуга» не надано. В цьому ж Законі вказані наступні види соціальних послуг: соціально-побутові; психологічні; соціально-педагогічні; соціально-медичні; соціально-економічні; юридичні; послуги з працевлаштування, інформаційні; та інші соціальні послуги. Також визначені форми надання соціальних послуг - матеріальна допомога та соціальне

обслуговування. Наказом Мінсоцполітики від 03.09.2012 № 5 затверджено Перелік 15 видів соціальних послуг що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Але не зрозуміло, яким чином соціальні послуги, які визначені в Переліку, пов'язані з соціальними послугами, які визначені в ЗУ «Про соціальні послуги».

Отже, в законі України «Про соціальні послуги» та нормативних актах застосовуються різні неузгоджені підходи до визначення форм, методів та видів соціальних послуг що призводить до проблем в оцінці потреб та плануванні соціальних послуг на регіональному рівні. Наказом Міністерства соціальної політики України від 15.10. 2012 року за №648, затверджені «Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах». Ця методика визначає потребу в послугах, які закріплені Переліком соціальних послуг, затверджених наказом Мінсоцполітики. В процесі застосування Методики у 2013 році, на рівні регіонів виникали проблеми у визначенні потреб в послугах, які територіальні центри та центри соціальних служб не повинні надавати відповідно своїх положень. В типових положеннях Територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) в якості послуг, які вони надають перелічено набір послуг які закріплені в ЗУ «Про соціальні послуги». В «Загальному положенні про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді», затвердженого Постановою КМУ від 1 серпня 2013 р. № 573, мова йде переважно про соціальну роботу.

Також існує невизначеність зв'язків терміну «соціальні послуги» та «соціальна підтримка». В Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» ст. 8. визначено, що «Державні соціальні нормативи у сфері надання соціальних послуг встановлюються для визначення розмірів державних гарантій соціальної підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах». Але визначення терміну «соціальна підтримка» не надається. В Наказі Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 25 квітня 2008 р. за № 1795, яким затверджено «Порядок здійснення соціального супроводу центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, сімей та осіб, які опинились у складних життєвих обставинах» в ч. II, ст.2.1. дається визначення соціального супроводу як форма соціальної підтримки та передбачає надання конкретній особі чи сім'ї комплексу соціальних послуг. Слід також зазначити, що таке визначення «соціального супроводу» суперечить Наказу Міністерства соціальної політики, яким затверджено перелік 15 соціальних послуг, в якому «соціальний супровід», визначено як соціальна послуга. Невизначеність основних понять призводить до того, що виникають проблеми з впровадженням інших важливих елементів системи соціальних послуг. Перш за все мова йде про визначення потреб в соціальних послугах, в розробці та використанні стандартів соціальних послуг.

В статті 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» надається наступні визначення «державні соціальні стандарти - встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні

основних державних соціальних гарантій». Стаття 8 цього ж закону визначає, що «Державні соціальні нормативи у сфері надання соціальних послуг встановлюються для визначення розмірів державних гарантій соціальної підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах». Закон України «Про соціальні послуги» надає таке визначення «державний стандарт соціальної послуги - визначені нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги, показники її якості». Але ніяких норм та нормативів в структурі стандартів не передбачається, що не дозволяє вийти на розрахунок вартості соціальної послуги. На сьогодні фахівцями Міністерства соціальної політики України, та експертами міжнародних проектів і програм технічної допомоги розробляється низка стандартів, які повинні врегулювати діяльність надавачів соціальних послуг. Але, навіть існуючі стандарти соціальних послуг які були прийняті спільним міжвідомчим Наказом «Про затвердження стандартів надання соціальних послуг представникам груп ризику» № 3123/275/770 від 13 вересня 2010 практично не використовують в своїй діяльності, ні державні надавачі соціальних послуг, а ні неурядові організації.

Таким чином, існуючі стандарти соціальних послуг не відповідають на питання які саме соціальні послуги може профінансувати держава, а які будуть надаватись на платній основі. Хоча, в «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» одним із завдань визначено «затвердити перелік соціальних послуг та запровадити їх стандартизацію з метою забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг». Але, питання визначення гарантованого державою обсягу соціальних послуг є досить проблематичним. З одного боку, існує низка законів, що стосуються певних соціальних груп, наприклад, ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей» тощо, в яких прописаний значний об'єм соціальних гарантій, у тому числі в сфері соціальних послуг. З іншого боку спостерігається тенденція щодо «прив'язки» усіх видів соціальної допомоги до розміру прожиткового мінімуму, який передбачає в своїй структурі набір товарів та послуг, що є наразі досить проблематично і не зрозуміло.

1.3. Фінансові. Дані проблеми пов'язаний, перш за все, з неефективністю використання бюджетних коштів, які спрямовуються на соціальну сферу та принципами формування соціального бюджету. Також існує протиріччя між намаганням держави скоротити бюджетні витрати, та намаганням надавачів соціальних послуг ці витрати збільшити. 7 березня 2012 були прийняті Президентом України «Соціальні ініціативи». Дві з чотирьох ініціатив безпосередньо стосуються питань реформування системи соціальних послуг, а саме: необхідно відновити основоположний принцип соціальної справедливості; максимально скасувавши пільги для тих, хто цього не потребує; підвищення ефективності соціальної політики; глибока модернізація

сфери соціального забезпечення. Необхідно перейти від безсистемних виплат до адресної допомоги та соціальних послуг, які відповідають потребам конкретної людини та сім'ї.

В Програмі економічних реформ Президента на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» однією з основних причин неефективності соціальної підтримки визначалося те, що «надання більшості видів допомоги відбувається без урахування рівня доходів і майна/власності у розпорядженні одержувача допомоги. Викривлена філософія соціальної підтримки: соціальна допомога орієнтована на максимальне охоплення населення» В Програмі передбачалося запровадити систему економічно й соціально обґрунтованих нормативів споживання житлово-комунальних, транспортних та інших послуг з подальшим використанням їх при визначенні розмірів соціальної підтримки та внесення змін до законодавства щодо нормування споживання послуг при наданні соціальної підтримки.

Ще раз слід зазначити, що важливим підходом до реформування соціальної сфери, є прив'язка соціальної підтримки та соціальних послуг до розміру прожиткового мінімуму, як базового державного соціального стандарту (ст. 6 ЗУ «Про Державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»). Відповідно абзацу третьому частини п'ятої, статті 7 Закону України «Про соціальні послуги» безоплатні послуги надаються «громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, бездомністю, стихійним лихом, катастрофами, особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, якщо середньомісячний дохід цих осіб нижчий, ніж встановлений прожитковий мінімум. Частина шоста статті 7 визначає, що особам, крім зазначених у частині п'ятій цієї статті, соціальні послуги в обсягах, визначених державними стандартами, можуть надаватися із встановленням диференційованої плати залежно від доходу таких осіб у порядку (1184-2012-п), визначеному Кабінетом Міністрів України.

Як уже було зазначено, гарантовані державою соціальні послуги, прив'язані до прожитковому мінімуму та доходів окремих осіб та сімей. Нажаль, в існуючому Переліку соціальних послуг та стандартах соціальних послуг буде досить важко прорахувати її вартість на одного клієнта, та визначити яка саме частина соціальної послуги буде надаватися за кошти, а яка за рахунок отримувача.

Окрім того, вищенаведеною Програмою, серед іншого, передбачалося реалізувати наступні кроки:

49.1.4. Розроблення та затвердження нормативу фінансування отримувача соціальних послуг, що надаються відповідно до державних стандартів соціальних послуг

49.1.5. Розроблення та затвердження фінансових нормативів бюджетної забезпеченості витрат за відповідними соціальними стандартами надання соціальних послуг, встановленими на одного отримувача

Таким чином, нормативи фінансування соціальних послуг мають визначатися стандартами соціальних послуг. Також необхідно впровадити систему розрахунку вартості послуги на одного клієнта. Зрозуміло, що вартість послуги на одного клієнта, скоріш за все буде, використовуватися не для визначення коштів, які надає держава на необхідні соціальні послуги, а для встановлення «економічно обґрунтованих» розмірів оплати за соціальні послуги з боку населення. В контексті вищевказаного, можна передбачити, що принцип «гроші ходять за отримувачем послуг» може розглядатися як форма соціальної допомоги. При цьому, виплати одному отримувачу не будуть перевищувати прожитковий мінімум, навіть якщо не відповідатимуть «економічно обґрунтованій» вартості послуг, на які він має право згідно Стандартів.

Реформування системи соціальних послуг зумовлено потребою у створенні **«ринку соціальних послуг»** – забезпечення якості та ефективності соціальних послуг за оптимальну вартість. Стаття 10 ЗУ. «Про соціальні послуги» передбачає право отримувача послуг обирати «установу та заклад, а також форму соціального обслуговування». В «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» також прописані завдання щодо «створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, **рівних умов на ринку** таких послуг» та необхідність «модернізувати наявну інфраструктуру соціальних послуг і **створити конкурентний ринок** зазначених послуг шляхом впровадження механізму стимулювання суб'єктів, що їх надають до постійного підвищення рівня якості таких послуг»

Але цілком зрозуміло, що перехід до ринку та реалізація державної стратегії переходу від утримання закладів соціального обслуговування до фінансування соціальних послуг що передбачає бюджетне фінансування недержавних надавачів соціальних послуг в трьох вищевказаних сферах буде проходити по різному. Одночасно ліквідувати розгалужену мережу Центрів буде проблематично. З іншого боку, всі нормативні документи, які розробляє Міністерство соціальної політики із врахуванням недержавних надавачів соціальних послуг впроваджуються Управліннями праці та соціального захисту населення (ГУПЗН) виключно з урахуванням фінансових інтересів державних та комунальних установ (надавачів) соціальних послуг.

В «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» передбачається запровадити механізм соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб'єктів, що надають соціальні послуги, та стимулювання підвищення якості таких послуг, розробити та запровадити механізм фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг». Але зазначені механізми створення ринку соціальних послуг є вторинними по відношенню до питання предмету соціального замовлення, тобто кількість коштів з бюджетів на надання певного обсягу соціальних послуг. Наразі в Україні відсутні механізми розрахунків вартості послуги, визначення їх мінімального пакету, фінансування якого бере на себе держава. Все це не дозволяє визначити «предмет соціального замовлення» та залучати НУО до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів.

Про проблемність в організації закупівель соціальних послуг у недержавних надавачів свідчить досвід використання Постанови Кабінету Міністрів України №559 «Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг», яка була прийнята у 2004 році та втратила чинність у 2013. Але до втрати чинності Постанова № 559 для закупівлі соціальних послуг у недержавних надавачів не використовувалась. Міністерство соціальної політики іноді стає «заручником» різноманітних міжнародних донорських програм, в рамках яких розробляються нормативно-правові документи, які не тільки не сприяють реформуванню системи надання соціальних послуг, але заважають їй, впроваджуючи нові обмеження.

Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. №324 було затверджено «Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів». Ця постанова обмежує норми кількох діючих Законів України:

- ЗУ «Про державні закупівлі», стаття 2, в якому передбачається що конкурсні процедури при закупівлі послуг за рахунок бюджетних коштів використовуються починаючи зі 100 000 грн. Порядок вводить конкурсні процедури вже до 100 000 грн;

- ЗУ «Про соціальні послуги», стаття 14, в якому визначається, що фінансування соціальних послуг здійснюється за рахунок державних та місцевих бюджетів. Порядок передбачає лише фінансування з місцевих бюджетів (відповідно до 91 статті Бюджетного кодексу України);

- ЗУ «Про соціальні послуги», в якому закріплюється рівноправність державних та недержавних суб'єктів надання соціальних послуг. Порядок використовує соціальне замовлення тільки для послуг, які не надають державні чи муніципальні надавачі соціальних послуг.

Слід зазначити, що в значній кількості регіонів немає недержавних надавачів соціальних послуг, серед яких можливо б було провести конкурс на соціальне замовлення. У 2013 році в рамках одного з міжнародних проектів в Запорізькій області було проведено пілот з реалізації механізму соціального замовлення відповідно до Порядку (постанова КМУ №324). Було проведено конкурс серед одного надавача (Червоний хрест), який отримав ті ж самі бюджетні кошти, які отримував в попередні роки без конкурсів. Механізм соціального замовлення залишається лише маніфестом і жодним чином не впливає на практику надання соціальних послуг.

Звуження джерел фінансування соціальних послуг для недержавних надавачів тільки місцевим рівнем має ще деякі проблеми. З першого січня 2014 року вступили в дію Зміни до Бюджетного кодексу України №11298 від 04.10.2012, якими передбачено внесення Змін до статті 87, 20) «фінансову підтримку громадських об'єднань на конкурсних засадах для виконання завдань державної політики;», та до статті 91, 20): «фінансову підтримку громадських об'єднань на конкурсних засадах для виконання завдань регіональної політики;». Ці конкурси будуть проходити відповідно до Порядку проведення конкурсу, затвердженого Постановою КМУ від 12.10.2011 № 1049.

Враховуючи невизначеність механізму формування «предмету соціального замовлення», можна передбачити що кошти будуть розподілятися не на закупівлю соціальних послуг, а на фінансову підтримку недержавних організацій.

III. Перспективи реформи системи надання соціальних послуг

Які завдання щодо реформування системи надання соціальних послуг, стоять перед Міністерством соціальної політики в сьогодні? 27 листопада 2014 року Верховна Рада України прийняла Угоду про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна».

В розділі XV. Соціально-гуманітарна реформа передбачалися заходи з розвитку системи надання соціальних послуг:

п.1.8. розрахунок та запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою. Перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів;

п.1.9. розвиток мережі неприбуткових організацій, що задовольняють потреби соціально незахищених верств населення у наданні соціальних послуг. Запровадження відповідних механізмів та їх фінансування. Широке залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг.

Але, в прийнятій 11 грудня 2014 року Верховною Радою Постанові № 26-VIII «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України», яка посилається на «Коаліційну угоду» та на «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої», в розділі 8 «Нова соціальна політика», про реформування соціальних послуг взагалі нічого не вказано. Відповідно до Наказу Міністерства соціальної політики України від 18.12.2014 за №1057, було затверджено «План заходів Мінсоцполітики з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди».

Пункт 16 Плану, передбачає «Розрахунок та запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою. Перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів. Це означає що до кінця листопада 2015 року Міністерство соціальної політики повинно затвердити та впровадити 8 державних стандартів соціальних послуг, а саме: соціальної адаптації; підтриманого проживання; стаціонарного догляду громадян похилого віку та інвалідів; консультування; соціальної профілактики; представництва інтересів; посередництва; паліативного догляду.

Пункт 17 Плану передбачає розвиток мережі неприбуткових установ, які покривають потреби соціально незахищених верств населення щодо надання соціальних послуг та відповідні механізми та їх фінансування, широке залучення недержавних установ та організацій до системи надання соціальних послуг.

А відтак, це означає, що Міністерство повинно Затвердити:

- методики оцінки конкурсних пропозицій учасників конкурсу із залученням бюджетних коштів для надання соціальних послуг (квітень 2015 року);

- форми примірною договору про залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг (травень 2015 року);

- типові положення про: відділення денного догляду для людей похилого віку; інвалідів та відділення підтриманого проживання для людей похилого віку та інвалідів; відділення денного догляду для людей похилого віку та інвалідів; відділення підтриманого проживання для людей похилого віку та інвалідів (березень 2015 року).

Виходячи з огляду на структурні, фінансові та інші проблеми системи надання соціальних послуг, які були перелічені, запропоновані КМУ та Мінсоцполітики плани, стосуються лише вузьких питань надання соціальних послуг. Ці завдання жодним чином не вирішують питання, як буде здійснюватися їх надання в умовах децентралізації, у тому числі і бюджетної. Ні КМУ ні Верховна Рада України ні Адміністрація Президента не мають жодного бачення як буде розвиватися соціальна сфера взагалі та, ринок соціальних послуг зокрема.

IV. Єдине соціальне вікно в Україні: аналіз ситуації

«Єдине соціальне вікно» термін, який в різні періоди мав різне смислове наповнення. Єдине соціальне вікно почало впроваджуватись ще на початку 2000-х років в різних регіонах.

Доцільно навести декілька прикладів за роками. **2006 рік**, рішення виконкому Черкаської міської ради від 17.10.2006 р. №1360 про впровадження в дію системи «Єдине соціальне вікно» у м. Черкаси, в автоматизованій системі якого, забезпечується єдиний облік при здійсненні нарахувань оплати за житлово - комунальні послуги, при врахуванні субсидій на оплату житлово - комунальних послуг, обліку прийнятих від населення платежів за житлово - комунальні послуги та обміну інформацією з управлінням праці та соціального захисту населення. **2010 рік**, розпорядження від 22.10.2010 за №539/2010р Хмельницької обласної державної адміністрації «Про виконання розпорядження голови облдержадміністрації від 9 серпня 2010 року № 408/2010-р «Про обласні заходи щодо посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг», в п.2.4. якого дається вказівка «Забезпечити ефективну роботу управлінь праці та соціального захисту населення райдержадміністрацій, виконавчих комітетів міських (міст обласного значення рад) в умовах єдиної технології прийому громадян (**єдине соціальне вікно**).» **2012 рік**, Рівненська державна адміністрація дає таке визначення «Єдиного соціального вікна». З метою забезпечення соціального захисту населення та на виконання соціальних ініціатив Президента України Януковича В.Ф. в області у всіх управліннях праці та соцзахисту населення райдержадміністрацій, міськвиконкомів функціонують громадські приймальні, що працюють по принципу «єдиного вікна». Забезпечено роботу «гарячих»

телефонних ліній з актуальних питань соціального захисту (надання пільг, зокрема, субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, надання усіх видів державних допомог, щодо пенсійних питань). На базі територіальних центрів створено мобільні групи з надання соціальних послуг, які здійснюють безпосередній виїзд до особи та надають комплексні соціальні послуги, відповідно до потреби особи, яка обслуговується. На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2012 року в управлінні Пенсійного фонду України в м. Рівне утворено окремий відділ з питань обслуговування громадян, який працює за принципом «єдиного вікна». Основне завдання відділу - надати будь-яку послугу кваліфіковано у найкоротший термін, забезпечити високий рівень культури консультаційного обслуговування громадян. Впродовж квітня через «єдине вікно» отримали послуги 2300 мешканців обласного центру. Серед найбільш розповсюджених послуг: спеціалізовані консультації; видача пенсійного посвідчення; довідок; оформлення допомоги на поховання; видача свідоцтво про реєстрацію підприємницької діяльності та про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

2013 рік. 1 лютого, прес-служба Міністерства соціальної політики представило п'ять стратегічних напрямів своєї роботи, які були на той час озвучені Міністром соціальної політики України Наталією Королевською під час розширеної Колегії Міністерства. Реалізація цих напрямків передається також у Трирічному плані дій Міністерства:

1. Ефективна соціальна допомога, яка дозволить зменшити соціальну несправедливість:

- надання належного рівня допомог і пільг найуразливішим та найбільш біднішим громадянам;
- допомогу від держави не мають отримувати заможні громадяни;
- створення сучасної інформаційної платформи, яка надасть можливість автоматизувати процес призначення і надання усіх видів соціальної допомоги та пільг.

2. Забезпечення ефективної зайнятості та удосконалення пенсійної системи:

- удосконалення пенсійної системи, ліквідація дефіциту Пенсійного фонду;
- забезпечення ефективної зайнятості;
- легалізації заробітної плати та трансформації системи оплати праці.

3. Посилення захисту найбільш уразливих категорій населення, що передбачає посилення соціального захисту:

- ветеранів війни, воїнів інтернаціоналістів;
- дітей війни;
- чорнобильців;
- багатодітних сімей;
- інших найуразливіших категорій громадян

4. Посилення взаємодії з громадськістю та соціальними партнерами:

- забезпечення системного та постійного народного контролю за діяльністю органів соціального захисту;

- розгляд результатів такого контролю особисто Міністром.

5. Розробка Концепції соціального розвитку України на 2013–2023 рр:

- створення Науково-експертної ради;

- залучення неурядових організацій до широкого обговорення Концепції

15 лютого до Вінницької області з робочим візитом приїздила Міністр соціальної політики Наталія Королевська. Для керівництва області на поточний рік Наталія Королевська поставила два завдання - повна ліквідація заборгованості із заробітної платні та створення «**єдиного соціального вікна**» у кожному з районних центрів регіону на прикладі Центрів адміністративних послуг, які функціонують у Вінниці.

Таким чином «єдине соціальне вікно», до зміни влади у 2014 році, розумівся, як, скоріше, інструмент єдиного обліку та забезпечення надання субсидій, соціальних виплат та вирішення питань пенсійного забезпечення. Соціальні послуги не входили до переліку послуг, які надавали ці вікна. Були лише деякі заяви щодо необхідності включати в «Єдині соціальні вікна» соціальні послуги. З початку реформ 2014 року, соціальна сфера була не пріоритетною ні в Стратегії Президента 2020, ні в інших стратегічних документах. Наприклад, при децентралізації влади взагалі не передбачаються соціальні послуги, лише адміністративні. За приклад можна навести наступне: до адмінцентрів об'єднаної громади віднесено представництво Пенсійного фонду, територіальні центри соціального захисту на які покладено - оформлення субсидій; виплата соціальних допомог; робота з інвалідами, людьми похилого віку.

На Центр надання адміністративних послуг покладено **наступне**: державна реєстрація земельної ділянки і нерухомості та землепорядних документів; видача та оформлення паспорта, реєстрація місця проживання; реєстрація юридичних осіб, громадських організацій, ЗМІ, ФОПів; оформлення необхідних документів для дітей та неповнолітніх; довідки і дії, які вчиняють ветеринарна, епідеміологічна служби; інші адміністративні послуги, які здебільшого отримували люди в районному центрі.

Відповідно до Наказу Міністерства соціальної політики України від 18.12.2014 за №1057, було затверджено «План заходів Мінсоцполітики з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди».

Пункт 6. Цього Плану передбачає створення системи соціального захисту, за допомогою якої громадяни не будуть зобов'язані додавати до своїх заяв та звернень, у т. ч. в органи соціального захисту, будь-які довідки та погодження - всю необхідну інформацію держава буде отримувати самостійно за рахунок обміну даними між різними органами влади. Водночас буде передбачено відповідальність заявника за подачу завідомо неправдивих даних, що можуть призвести до прийняття неправомірного рішення на користь заявника (пункт 1.1 Положення Коаліційної угоди).

Це передбачає: «Впровадження роботи прозорих офісів у системі соціальної сфери та пенсійного забезпечення за принципом «єдиного вікна» із застосуванням сучасних інформаційних технологій. А в грудні 2017 року

Міністерство забезпечить запровадження нових спрощених процедур прийому громадян у системі соціальної сфери та пенсійного забезпечення. Пропозиції щодо децентралізації та по створенню «єдиного вікна», відповідно до Плану заходів Мінсоцполітики, не дають чіткого розуміння, які функції буде виконувати «єдине вікно» та чи знайдеться там місце для соціальних послуг.

Міжнародні організації забезпечують пілотування «єдиного соціального вікна» як інструменту підвищення ефективності та адресності надання соціальних послуг. Після вивчення рекомендацій ПРООН щодо організації надання соціальних послуг в громаді, рішенням сесії Уманської Міської Ради, Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді було приєднано до Управління праці і соціального захисту населення та запропонована модель єдиного центру соціальних послуг. Проект ПРООН підтримує проведення пілоту по створенню єдиного центру соціальних послуг. Планується, що досвід Умані дозволить визначити переваги та недоліки «єдиного соціального вікна», як механізму забезпечення комплексних підходів соціального захисту на рівні громади, особливо в умовах децентралізації. Умань одне з перших міст в Україні, яке за підтримки проекту ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні», втілило в життя підхід «єдиного вікна» надання соціальних послуг населенню.

Заходи проекту. В рамках проекту, представники та експерти Бюро соціальних та політичних розробок, провели низку заходів, на яких були обговорені питання реформування системи надання соціальних послуг в умовах децентралізації, залучення досвіду країн-членів політики Східного партнерства у цій царині, презентовані пропозиції стосовно реформування системи надання соціальних послуг. Було також зроблено моніторинговий візит до Єдиного центру соціальних послуг в м. Умані Кіровоградської області.

18 червня 2015 року було проведено засідання Координаційно-експертної ради з питань соціальної політики (КЕР) Науково-дослідного інституту праці і зайнятості населення МСП і НАН України у партнерстві з Міністерством соціальної політики. Участь у засіданні взяли Сергій Бичков – керівник Департаменту забезпечення діяльності Міністра, Оксана Суліма – начальник Управління у справах людей похилого віку та надання соціальних послуг, Руслан Колбаса – директор Департаменту захисту прав дітей та усиновлення, Ірина Пінчук – начальник Управління профілактики соціального сирітства, представники Науково-дослідного інституту праці та зайнятості населення МСП та НАН України Тетяна Кір'ян - директор Інституту, Леонід Ільчук - заступник директора Інституту з наукової роботи, секретар КЕР Камінник Ігор, експерти ГО Бюро соціальних та політичних розробок, Міжнародного благодійного фонду Карітас України, Міжнародної благодійної організації Партнерство кожній дитині, Всеукраїнської громадської організації Ліга соціальних працівників України, консультанти Світового банку, керівники та експерти проектів ПРООН Підтримка реформи соціального сектору в Україні, ЮНІСЕФ.

На засіданні було презентовано досвід Вірменії в створенні інтегрованих центрів з надання соціальних послуг, робота яких була організована за

фінансування Світового банку. Центри надають широкий спектр соціальних послуг за наступними напрямками – пенсійне забезпечення; працевлаштування, МСЕК; соціальні виплати. Вони працюють за принципом «єдиного соціального вікна». Відповідно програми розвитку системи соціальних послуг до 2018 року планується відкрити понад 50 подібних офісів на всій території Вірменії, - зазначив Леонід Ільчук.

Учасники, також обговорили модель реформи системи надання соціальних послуг за умов децентралізації, яку розробляли експерти Бюро на замовлення Міністерства соціальної політики. Учасники засідання зупинились, зокрема, на наступних питаннях – як мають взаємодіяти учасники системи в нових умовах?, як має бути розмежовано повноваження між різними рівнями територіальних організацій у наданні послуг?, яким чином стимулювати розвиток ринку соціальних послуг?, за якою методикою створювати Єдине вікно соціальних послуг?. Неодноразово було підкреслено, що сьогодні ми маємо явний конфлікт інтересів, коли ті, хто виявляють необхідність надання послуг, самі ж ці послуги і надають і отримують за це гроші. В умовах децентралізації вкрай необхідним є розмежування повноважень щодо надання соціальних послуг за кошти бюджету, яке б дозволило перекласти фінансовий тягар з неможливих громад на районі чи обласні центри.

За підсумками обговорення, учасники засідання вирішили доопрацювати модель надання соціальних послуг в умовах децентралізації, та відпрацювати пакет проектів до нормативно-правових документів, що стосуються розмежування повноважень, переліку соціальних послуг, що фінансуються з бюджетів різних рівнів. Будуть підготовлені відповідні зміни до бюджетного кодексу. Також будуть готуватися пропозиції щодо створення єдиних центрів соціальних послуг, як інструментів більш прозорого та ефективного розподілу коштів соціального бюджету на рівні громади.

10 липня 2015 року в Інституті демографії та соціальних досліджень імені В. Птухи в рамках засідання Робочої групи «Зайнятість, трудові права, здорові та безпечні умови праці, соціальна політика» Платформи громадянського суспільства Україна - ЄС, пройшло обговорення проблем трудового законодавства, зайнятості та соціальної політики, зокрема соціальних послуг.

У зустрічі взяли участь представник Європейської Комісії Хосе Лора, директор Центру Солідарність Посольства США в Україні Трістан Масат, представники Програми розвитку ООН, експерти Бюро соціальних та політичних розробок, представники Інституту демографії і соціальних досліджень імені В. Птухи, науково-дослідного інституту праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики і НАУ, Реанімаційного пакету реформ, профспілки, роботодавці та інші організації.

Відкриваючи засідання координатор групи Ростислав Дзундза зазначив, що група відіграє важливу роль у реформуванні системи соціального діалогу та в змінах у підходах до реалізації соціальної політики в Україні. Учасники обговорили питання комплексних підходів до реформування соціальної сфери, зокрема з урахуванням бюджетної децентралізації. Леонід Ільчук, заступник директора Науково-дослідного інституту праці зайнятості, навів приклад

вдалих реформ системи надання соціальних послуг. Леонідом Ільчуком, було презентовано досвід Вірменії в створенні інтегрованих центрів з надання соціальних послуг. Учасники розглянули проблеми реформування системи надання соціальних послуг в умовах децентралізації. Як зазначив Ігор Камінник, секретар КЕР з питань соціальної політики, необхідно гармонізувати законодавство та прибрати протиріччя в нормативно-правових актах. Важливим питанням постає координування реформаторської активності різних експертних майданчиків та міжнародних проектів. Тому, робочі групи на кшталт 13 групи ПГС Україна-ЄС, є дуже важливим інструментом ефективного реформування соціальної сфери.

14 липня 2015 року пройшов візит експертів Бюро до Єдиного центру соціальних послуг в м. Умані (Кіровоградської області). Після вивчення рекомендацій ПРООН щодо організації надання соціальних послуг в громаді, рішенням сесії Уманської Міської Ради, Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді було приєднано до Управління праці і соціального захисту населення та запропонована модель єдиного центру соціальних послуг.

Таке об'єднання є єдиним в Черкаській області та у всій Україні. Тому представники ЮНІСЕФ, Мінсоцполітики, Бюро соціальних та політичних розробок, представники управлінь соціального захисту з Одеси, Львова, Черкас, Маріуполя тощо, приїхали ознайомитися із моделлю, започаткованою в м. Умань, проаналізувати досвід, дослідити можливості та ризики поширення даної моделі по всій Україні. Як зазначила заступник міського голови м. Умань Людмила Кирилюк: «Досвід Умані дозволить визначити переваги та недоліки Єдиного соціального вікна, як механізму забезпечення комплексних підходів соціального захисту на рівні громади, особливо в умовах децентралізації». «В Умані є дійсно цікаві напрацювання. Це одне з перших міст в Україні, яке втілило в життя підхід «єдиного вікна» надання соціальних послуг населенню. ПРООН має намір підтримати таку ініціативу надавши консультативний супровід впровадження цієї моделі в Умані та підготувати рекомендації для інших міст», – відмітила Елена Иванова, менеджер проекту ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні».

Пілотування у м. Умань зі створення єдиного соціального вікна (розширений аналіз). Як зазначалося вище, **14 липня 2015 року** пройшов візит експертів Бюро до Єдиного центру соціальних послуг в м. Умані (Кіровоградської області), організований ЮНІСЕФ разом з Міністерством соціальної політики. Представники ЮНІСЕФ, Мінсоцполітики, Бюро соціальних та політичних розробок, представники управлінь соціального захисту з Одеси, Львова, Черкас, Маріуполя тощо, приїхали ознайомитися із моделлю, започаткованою в м. Умань, проаналізувати досвід, дослідити можливості та ризики поширення даної моделі по всій Україні. Відповідно до Методичних рекомендацій Міністерства соціальної політики України від 26.11.2012 року №741 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій» було розроблено та прийнято

«Положення про управління праці та соціального захисту населення від 08.11.2013 року»

Враховуючи рекомендації Програми Розвитку ООН, удосконалено структуру Центру соціальних послуг, як основного їх надавача в адміністративно - територіальній одиниці. Здійснено приєднання Уманського міського Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді до Управління праці та соціального захисту населення Уманської міської ради (рішення Уманської міської ради від 26.12.2014 року № 2.5-65/6).

Єдиний центр соціальних послуг, який знаходиться в структурі Управління праці та соціального захисту населення Уманської міської ради, об'єднує Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) та Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (рис 1).

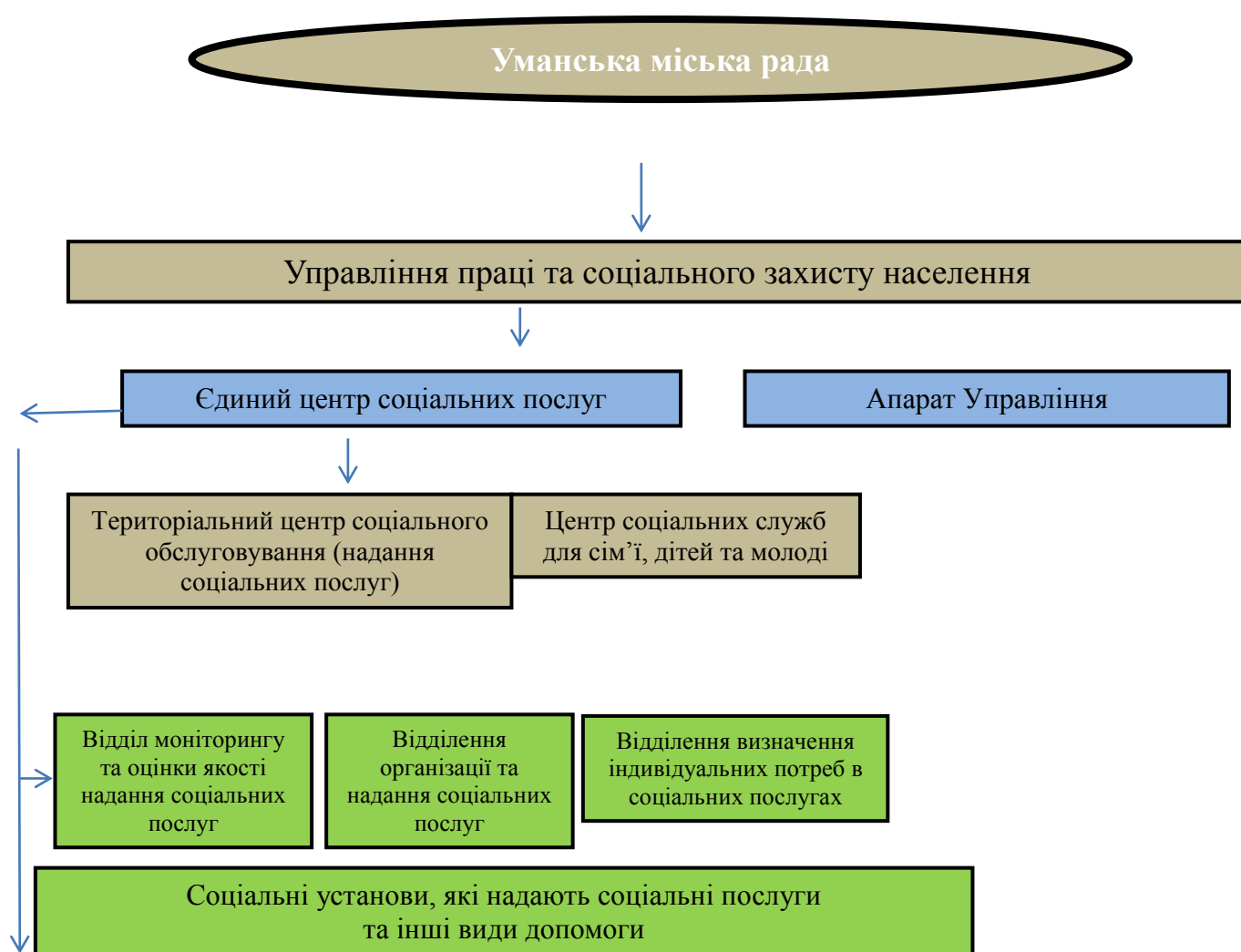


Рисунок 1.

Основними пріоритетами роботи Єдиного центру є: скорочення соціальної нерівності та попередження складних життєвих обставин; координація діяльності у соціальній сфері та підвищення значущості її суб'єктів та виконавців; спрощення адміністративної системи надання запиту на отримання соціальної допомоги та соціальних послуг.

На думку авторів пілотного проекту, концентрація надання соціальних послуг в одній структурі, тобто надання повної соціальної підтримки за принципом «єдиного вікна», який поки що реалізується лише в частині грошової підтримки, дозволяло забезпечити: раннє виявлення сімей, які потребують підтримки та своєчасного надання їм соціальних послуг; адресність надання соціальних послуг населенню; розширення переліку охоплених послугами категорій населення (перш за все дітей, сімей з дітьми, осіб та сімей у складних життєвих обставинах); економію бюджетних коштів; уникнення дублювання функцій і фінансових резервів.

Очікується також і економічний ефект, завдяки: об'єднання і оптимізації апарату управління; збільшення кількості фахівців соціальної роботи за рахунок зменшення чисельності апарату; створення централізованої бухгалтерії, відділу кадрів, діловодства, механізації; зосередження діяльності в одному приміщенні, що дає економію енергоносіїв.

Слід зазначити, що фінансування установ, що входять до Єдиного центру, проходить через бюджет Управління праці та соціального захисту населення. Установи, що безпосередньо надають послуги, не є юридичними особами.

Єдиний центр соціальних послуг надає послуги наступним цільовим групам: одинокі матері (батько) з дітьми; звільнені з місць позбавлення волі, в т.ч. з дітьми; учасники АТО та їх сім'ї; внутрішньо переміщені особи із зони АТО та АР Крим та їх сім'ї; діти-інваліди; особи, діти, які постраждали від насильства, жорстокого поводження, торгівлі людьми; нарко- алокоголезалежні особи, ВІЛ-інфіковані діти, молодь та члени їх сімей; дистанційні сім'ї; люди з особливими потребами; діти-сироти, позбавлені батьківського піклування; прийомні сім'ї, ДБСТ, сім'ї опікунів, піклувальників; постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС та їх сім'ї; особи похилого віку; сім'ї з дітьми, багатодітні сім'ї; малозабезпечені сім'ї; бездомні та безпритульні. Відповідно пункту 17 «План заходів Мінсоцполітики з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди», передбачається Розвиток мережі неприбуткових установ, які покривають потреби соціально незахищених верств населення щодо надання соціальних послуг. Відповідні механізми та їх фінансування. Широке залучення недержавних установ та організацій до системи надання соціальних послуг.

Необхідність створення ринку соціальних послуг підвищується в умовах децентралізації повноважень. В рамках пілотного проекту були поставлені **наступні завдання:** розвиток мережі неприбуткових установ, які покривають потреби соціально-незахищених верств населення щодо надання соціальних послуг; розробка та відпрацювання відповідних механізмів їх фінансування; широке залучення недержавних установ та організацій до системи надання соціальних послуг.

Але, схема діяльності, яку реалізують в Єдиному центрі надання соціальних послуг (рис 2), відокремлює «суб'єктів соціальної роботи» та недержавні організації.



Рисунок 2

Це свідчить про те, що реального роздержавлення соціальної сфери не передбачається. Основні послуги за рахунок бюджетних коштів, будуть надаватись виключно соціальними працівниками муніципальних установ.

Після об'єднання в Єдиному центрі працюють 14 штатних одиниць фахівців із соціальної роботи та 3 соціальні працівники. Створено три додаткових відділень:

- Відділення визначення індивідуальних потреб у соціальних послугах;
- Відділення організації та надання соціальних послуг, в т.ч учасникам АТО, їх сім'ям та внутрішньо переміщеним особам;
- Відділення моніторингу та оцінки якості

Завідувач та фахівці із соціальної роботи введені в штат в межах чисельності та фонду оплати праці Центру соціальних послуг. Новостворені підрозділи забезпечують роботу по наданню соціальних послуг у територіальній громаді. Керівництво Управління праці та соціального захисту населення особливу увагу у сфері соціальних послуг приділяє адресності їх надання, що потребує визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах та планування їх надання. Спрямовує та координує цей напрям роботи заступник начальника управління (раніше директор Уманського міського Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді) через уже існуючий в Управлінні відділ координації надання соціальних послуг.

Для виявлення потреб у соціальних послугах управління праці та соціального захисту населення організовує роботу по складанню **соціальних**

паспортів сімей (осіб) : при прийомі громадян для призначення різних видів соціальних допомог та встановлення пільг; при роботі з базами даних осіб, що потребують соціального захисту: діючої автоматизованої системи обробки пенсійної документації (АСОПД) - СОМТЕХ; єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги; централізованого банку даних з проблем інвалідів; єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції; банку сімей, які перебувають в складних життєвих обставинах; бази обліку багатодітних сімей; банку даних отримувачів допомог або даних, які знаходяться в особових справах одержувачів державних соціальних допомог, субсидій, пільг та пенсійних справ; при подвірному обході сімей (осіб); єдина електронна система «Діти» служби у справах дітей; єдина інформаційно-аналітична система Державної служби зайнятості.

В планах керівництва Управління праці та соціального захисту створення наступних структур в рамках Єдиного центру: соціального центру матері та дитини «Родинне тепло»; кризового центру проти насильства в сім'ї; школи волонтерів; центру дозвілля та відпочинку для дітей шкільного віку «Барвограй»; школи випускника для дітей-сиріт та дітей; кімнати для групи дітей з аутизмом та синдромом Дауна в Центрі соціальної реабілітації дітей-інвалідів «Пролісок»; служби раннього втручання; центру денного перебування для дітей з кризових сімей «Пелюстки довіри».

Пропозиції Учасників моніторингу. Під час моніторингу учасники висловили різні пропозиції щодо впровадження механізму «єдиного соціального вікна» по всій Україні. В умовах децентралізації створити нормативно-правову базу, яка б **надавала право органам місцевого самоврядування**, виконавчим комітетам та структурним підрозділам з питань соціального захисту: бути засновниками Єдиних центрів соціальних послуг; вирішувати питання по безпосереднє підпорядкування Єдиних центрів соціальних послуг, структурним підрозділам соціального захисту населення та інших суб'єктів - надавачів соціальних послуг; визначати юридичний статус Єдиних центрів соціальних послуг; створення повної бази сімей (осіб), які потребують надання соціальних послуг; розроблення уніфікованого програмного забезпечення для обліку отримувачів та надавачів соціальних послуг;

Також, були запропоновані наступні **кроки** щодо розвитку єдиного соціального вікна: Створення єдиного центру надання соціальних послуг на базі систем ЦСССДМ; при передачі окремих видів соціальних послуг від системи Служб у справах дітей, чітко розподілити функціонал між суб'єктами соціальної роботи; державні службовці системи ЦСССДМ повинні чітко контролювати відділи моніторингу якості надання соціальних послуг та обліку і координації надання соціальних послуг, фахівці із соціальної роботи можуть працювати за принципом кейс – менеджера; надати можливість Центру бути замовником соц. послуг для громадських та благодійних організацій, які працюють в потрібних напрямках і можуть доповнювати спектр надання

соціальних послуг з урахуванням регіональних викликів; робота такого єдиного центру має фокусуватися на веденні випадку (кейс менеджменті). У майбутній моделі ринку соціальних послуг такий центр може стати замовником соціальних послуг у надавачів послуг; для забезпечення адресності соціальні виплати мають назначатися на підставі оцінки потреб родини/особи, і слугувати інструментом підтримки, доки не будуть вирішені проблеми, що спричинили складні життєві обставини; для здійснення якісного обслуговування населення у кожному населеному пункті необхідно визначитися з оцінкою потреб громади в соціальних послугах, та наявних сервісах, які розвинуті комунальними установами, громадськими або благодійними організаціями, та можуть ці потреби задовольнити; створення єдиного центру надання соціальних послуг потребує ретельного перегляду діючої нормативно-правової бази та чіткого розмежування повноважень та відповідальності між всіма учасниками процесу.

Висновки.

Сьогодні система соціальних послуг в Україні перебуває на стадії розвитку та удосконалення. Досвід країн Європи переконливо свідчить, що існують шляхи, які дозволяють докорінним чином реформувати систему соціальних послуг за кілька років. Для ефективності реформування необхідно діяти у **наступних напрямках.**

На центральному рівні належить забезпечити законодавство, яке б захищало інтереси та добробут громадян, які потребують соціального захисту, а також сприяло б урізноманітненню надаваних послуг. Зокрема, необхідно нормативно затвердити перелік базових соціальних послуг, які гарантуються на безоплатній основі особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, незалежно від економічної ситуації у державі та місця проживання громадян.

Цілі, пріоритети й напрями фінансування соціальних послуг слід визначати на основі здійснення аналізу потреб громад у соціальних послугах. Важливо, щоб формат послуг максимально враховував потреби тих, кому вони адресуються.

Доречним є запровадження системи соціального планування на місцевому рівні, що покликана посилювати та розвивати демократичні процеси на місцях. Ця система передбачає залучення всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів розв'язання конкретних соціальних проблем, що існують на місцевому рівні. На основі такої системи можна було б визначати місцеві пріоритети, залучати надавачів послуг і розподіляти бюджетні кошти. Місцеві органи влади мають розробляти соціальні плани відповідно до вимог, висунутих центральним урядом країни. Ці плани слід розробляти щорічно і брати за основу при визначенні обсягу фінансової підтримки місцевих громад.

В рамках державної стратегії переходу від утримання закладів соціального обслуговування до фінансування соціальних послуг та з метою забезпечення якості соціальних послуг потрібно створити механізми залучення до надання соціальних послуг широкого кола зацікавлених осіб. Зокрема, необхідно

створити можливості для надання безкоштовних послуг за рахунок фінансування з бюджету навіть для приватних установ. Бюджетне фінансування має виділятися на конкурсній основі, а з переможцем слід укласти контракт на надання послуг за рахунок бюджету.

Вирішення проблеми фінансового забезпечення закладів соціального обслуговування можна досягти шляхом залучення альтернативних (недержавних) джерел фінансування, а також запровадження для закладів стимулів ефективного використання бюджетних та власних коштів. Одним із таких стимулів може стати формальний підхід до розподілу коштів з обласного бюджету, для чого необхідно розробити методику розрахунку вартості соціальних послуг.

Застосування в Україні описаних вище принципів допоможе радикально змінити ситуацію на краще. Від реформування сфери соціальних послуг користь отримають усі: одержувачі послуг, тому що вони одержать доступ до послуг, які краще задовольняють їх потреби; громади, тому що вони краще дбатимуть про своїх членів і, що не менш важливо, самі шукатимуть та знаходитимуть найбільш правильні шляхи розв'язання своїх проблем; держава, адже її обмежені бюджетні ресурси використовуватимуться більш продумано й ефективно, а громадяни будуть краще забезпечені соціальними послугами, яких вони потребують.

Визначення нормативів соціальних видатків вимагає великих зусиль, зваженого підходу та взаємодії між різними рівнями влади. Методи, які використовуються для визначення вартості соціальних послуг, можуть впливати на поведінку підпорядкованих органів влади. Тому, щоб уникнути небажаних перекосів, потрібна обережність при виборі системи методів. Як свідчить досвід європейських країн, найбільш ефективним підходом до формування бюджету є підхід, заснований на наявних дохідних надходженнях. Бюджетний процес, що ґрунтується на використанні нормативів, занадто складний, адже він уводить в оману його учасників, створюючи в них враження, що бюджетним процесом рухають потреби, а не реальні доходи. При формуванні бюджету на основі мінімальних нормативних видатків основний акцент робиться на виконанні заздалегідь затверджених програм і утримуванні існуючих об'єктів, замість того, щоб поставити питання доцільності фінансування тих або інших видатків, ефективності шляху досягнення потрібних цілей. Крім того, переконаність у тому, що центральний бюджет як і раніше повинен забезпечувати місцеві бюджети коштами для здійснення мінімальних видатків, негативно позначається на ефективності витрати коштів і здатності органів влади на місцях збільшувати обсяг дохідних надходжень.

Отже, якщо бюджетний процес буде ґрунтуватися на нормативах, які не відповідають фактичному обсягу фінансування, регіональним та місцевим органам влади може загрожувати нестача фактичних коштів. Унаслідок цього, будь-які нормативи будуть зазнавати критики або тому, що їх будуть уважати необґрунтовано завищеними (отже, постійно недофінансованими), або тому, що вони не засновані на реальній оцінці вартості надання послуг відповідних стандартів.

³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637/2001>