

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ – 2012

УДК 369:364.46351.84(477)

О-75

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилаання на видання обов'язкове*

Автори:

Кочемировська О. О., к. психол. н.;

Пищуліна О. М., к. соц. н, с. н. с., засл. економіст України

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

О-75 **Основні** напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.

ISBN 978-966-554-180-6

Визначено пріоритети державної стратегії соціального захисту як системи управління соціальними ризиками, ширшої за політику фінансової підтримки окремих груп населення України, та спрямованої на підвищення ролі трудових доходів як чинник подолання бідності. Розглянуто проблеми здійснення права на соціальний захист в Україні, надано оцінку наявному стану його нормативно-правового та організаційно-фінансового забезпечення (зокрема щодо надання пільг та інших видів соціальних виплат і матеріальних допомог, а також урегулювання інфраструктури соціальних послуг). Запропоновано концептуальні ідеї щодо зміни стратегічних пріоритетів та ідеології здійснення соціального захисту в Україні, перегляду політики доходів громадян, реформування системи соціальних послуг у контексті соціальних ініціатив Президента України.

Для науковців, органів державної та виконавчої влади, а також широкого кола фахівців із питань соціально-економічного розвитку держави, зокрема в частині функціонування системи соціального захисту.

ISBN 978-966-554-180-6

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2012

ВСТУП

Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. по-новому висвітлила роль систем соціального захисту й соціального забезпечення як автоматичних соціальних та економічних стабілізаторів. Незалежно від рівня економічного розвитку у більш сприятливому становищі опинилися країни зі сформованими соціальними стратегіями, адже зростання ВВП чи поліпшення інших макроекономічних показників не мають прямого впливу на життя окремої людини. Надання економічному зростанню пріоритету над розширенням системи соціального захисту призводить до збідніння людей, погіршення стану суспільства і зрештою – до економічної стагнації. Заходи соціального захисту виявилися дієвими механізмами сприяння сталому економічному зростанню завдяки підтримці працюючого населення, розширенню його можливостей, підвищенню внутрішнього попиту та продуктивності праці. Вони, по суті, стали головним елементом підвищення продуктивності економіки¹. Соціальна політика виконує регулюючу й стимулюючу роль у забезпеченні розвитку економіки й створенні умов для ефективного функціонування системи соціального захисту, який стає вже не «актом благодійництва», а способом посилити економічну активність працездатних верств для забезпечення гідного життя всього суспільства².

Протягом років незалежності соціальна політика України так і не сформувалася як цілісна, комплексна стратегія; вона фактично підмінена нагромадженням різноманітних видів слабо обґрунтованих і не підкріплених можливостями бюджетного фінансування виплат, пільг,

¹*Содействие* жизнеспособным предприятиям (пп. 11–16): доклад на Международной конференции по труду, 96 сессия. – Женева : Международное бюро труда, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ilo.org/public/russian/standards/reim/ilc/ilc96/pdf/rep-vi.pdf>

²*Давидюк, О. О.* Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні / О. О. Давидюк. – К. : Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=133:2010-12-08-15-45-36&catid=29:2010-06-15-18-48-34&Itemid=35

субсидій тощо. Економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства й доходів населення, а безсистемні соціальні заходи не мали відчутного ефекту та істотно не вплинули на масштаби бідності в Україні. Навпаки, виникли глибокі деформації механізму державного регулювання процесів перерозподілу коштів між багатими і бідними, відбулася поляризація суспільства (коефіцієнт Джині дорівнює 27,3³), яке розкололося на дві нерівних частини: в одній – численні групи, охоплені бідністю (83,6% незаможних, бідних і злиднених⁴), в іншій – невеликий соціальний прошарок (0,05% населення), який володіє надбагатствами⁵. Також зберігається 16,35% осіб, які є умовно забезпеченими, забезпеченими та багатими, але вони також перебувають у ситуації постійної непевності: можливості підвищення добробуту обмежені, а ймовірність збідніння цілком реальна за умов виникнення соціального ризику (хвороба, народження дитини, втрата працездатності тощо).

Кількість, складність і терміновість проблем соціальної сфери, які потребують розв'язання і дієвої участі держави, зростає. Їх розв'язання є нагальною необхідністю для сучасної України, і саме тому вони задали стрижневі, магістральні напрями державної політики, сформульовані в соціальних ініціативах Президента України та оприлюднені 07 березня 2012 р. на розширеному засіданні Кабінету Міністрів. Отже, сьогодні завдання для системи соціального захисту є такими:

- побудова ефективної системи управління соціальними ризиками;
- узгодження соціальної політики з політикою зайнятості, фінансово-економічною та фіскальною політикою;
- створення для кожної дієздатної та працездатної особи умов, що дозволять їй підтримувати свій добробут завдяки власній праці;
- зниження негативного впливу соціальних ризиків у спосіб підвищення державних соціальних гарантій сім'ям з дітьми та посилення адресності соціальної підтримки;
- перегляд системи соціальної допомоги непрацездатним і найбільш незахищеним членам суспільства;
- реформування політики зайнятості та соціального страхування, зокрема пенсійного;

³Бідність в Україні та пропозиції профспілок щодо її подолання: аналіз. записка. – К. : ФПУ, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fnprk.org.ua/index_web_files/Analitika_2011.htm

⁴Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / за заг. ред. Л. І. Ільчука, О. О. Давидюк, Ю. В. Кривобок. – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2010. – С. 157.

⁵Там само. – С. 156.

- трансформація соціальної сфери в напрямі підвищення якості та доступності соціальних послуг, визначення стандартів і фінансових умов їх надання;

- формування соціально орієнтованої житлової політики;
- подолання бідності працюючого населення та приведення кількісних і структурних показників прожиткового мінімуму у відповідність до потреб соціально-економічного розвитку України;

- реформування сфери охорони здоров'я;
- відновлення довіри суспільства до соціального напрямку реформ, здійснюваних урядом.

Обговорення таких напрямів, як реформування систем охорони здоров'я, соціального страхування (зокрема пенсійного), запровадження нової житлової політики, відновлення довіри суспільства до соціальної політики держави потребує спеціального розгляду поза межами пропонованого видання. Цю доповідь присвячено визначенню організаційно-правових засад і пріоритетів реформування (оптимізації) системи соціального захисту за такими напрямками:

- сприяння зміні структури доходів населення завдяки підвищенню ролі заробітної плати та продуктивної праці як чинника подолання бідності працюючих осіб і їхніх сімей;

- перегляд наявних пільг і соціальних виплат з метою посилення адресності й обґрунтованості надання державою матеріальної підтримки особам і сім'ям, неспроможним забезпечувати себе через обставини, які вони не можуть подолати самостійно;

- розширення та зміцнення інфраструктури надання соціальних послуг за місцем проживання як альтернативної форми допомоги особам та сім'ям з метою подолання і попередження негативного впливу соціальних ризиків.

1. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

1.1. Співвідношення понять «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» І «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

У світлі сучасних пріоритетів соціально-економічного розвитку пост-індустріальних спільнот, орієнтації на найповніше використання трудового потенціалу з одночасним зниженням нерівності завдяки гнучкій податковій політиці, раціональним соціальним трансфертам, забезпеченню гідного рівня оплати праці тощо соціальна політика розглядається як спосіб забезпечення відтворення людського капіталу, а не як видатковий тягар на утримання нужденних, непрацездатних або неспроможних членів суспільства. З цього погляду соціальний захист може розглядатися як інструмент забезпечення економічного зростання у спосіб зміцнення продуктивності людського капіталу завдяки підтримці здорової та освіченої робочої сили. До того ж, сама по собі діяльність щодо здійснення соціальної політики вимагає створення значної кількості робочих місць і забезпечує велику частку зайнятості у сфері надання соціальних послуг і попередження (подолання) негативного впливу соціальних ризиків⁶.

Будь-яка особа може опинитися у ситуації соціального неблагополуччя внаслідок безробіття або набуття тимчасової або повної непрацездатності (хвороба, нещасний випадок, старість, догляд за дитиною тощо). В Україні немає дієвого механізму захисту від впливу потенційних соціальних ризиків⁷ (зокрема для сімей з дітьми, непрацездатних

⁶ Доклад VI. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011 г. – Женева : Международное бюро труда, 2011. – 205 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154242.pdf

⁷ Соціальні ризики – це ймовірність настання матеріальної незабезпеченості в результаті втрати заробітку (трудового доходу), а також виникнення додаткових витрат на лікування і соціальні послуги; вони мають об'єктивний характер, і механізм захисту від них має бути надійним.

та осіб, які за ними наглядають, людей з інвалідністю, вимушено безробітних та ін.)

Забезпечення гарантій соціальної захищеності населення можливе двома способами:

1) держава сама здійснює перерозподіл національного багатства у спосіб фінансування соціальних програм;

2) держава надає людям можливість забезпечити себе пенсією, коштами на випадок хвороби тощо, а також право вибору тієї чи іншої соціальної послуги на ринку.

Згідно з Декларацією МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації стрижневим елементом економічної та соціальної політики будь-якої країни є повна й продуктивна зайнятість⁸. З одного боку, це означає сприяння якомога ширшому виведенню працездатного (в т.ч. частково працездатного) населення на відкритий ринок праці. З іншого – саме доходи від повної та продуктивної зайнятості формують страхову й фіскальну базу систем соціального захисту задля зменшення впливу соціальних ризиків і повернення особи на ринок праці.

У цьому контексті держава бере на себе упровадження програм розвитку ринку праці, підвищення рівня життя населення, забезпечення мінімальної заробітної плати, здійснення заходів соціального забезпечення для тих, хто його потребує. **Соціальний захист стає не стільки механізмом кризового втручання, скільки стратегією профілактики негативного впливу можливих соціальних ризиків. Він, таким чином, не лише усуває наслідки соціальної нерівності, а й передбачає збалансований перерозподіл суспільних благ, стаючи способом зменшення нерівності та подолання (недопущення) маргіналізації окремих осіб, сімей і соціальних груп у спосіб:**

- *дотримання принципів самозабезпечення економічно активної частини населення, тобто створення умов для того, щоб працююча особа мала змогу заробляти стільки, скільки дозволяють її здібності та ініціатива; забезпечувати себе та свою сім'ю; сплачувати податки, у т.ч. й на соціальний захист інших;*

- *забезпечення гарантованого рівня та якості життя тих членів суспільства, які не в змозі досягти його самостійно, завдяки заходам соціальної підтримки найуразливіших верств населення.*

⁸Декларація МОТ о соціальной справедливости в целях справедливой глобализации: 97 сессия Международной конференции труда. – 10.06.2008, Женева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_100193.pdf

Частина 1 ст. 46 Конституції України зазначає, що *«громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом»*⁹, тобто соціальний захист не обмежується забезпеченням у випадку настання ризику.

Отже, політика щодо соціального захисту має ґрунтуватися на таких принципах:

- персональна відповідальність найманих працівників, їх роботодавців, інших категорій працюючих і працездатних осіб за фінансове забезпечення прийнятого рівня соціального захисту;
- солідарна підтримка працюючим населенням і роботодавцями найменш захищених категорій населення та їхніх сімей;
- оптимальна підтримка (принцип субсидіарності), що визначає міру (межі) солідарної підтримки, фіксує її розмір і форми надання.

На жаль, **поняття «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» не мають офіційного визначення в національному законодавстві; в Україні немає також і єдиного закону, який регулював би всі аспекти соціального захисту.**

Сутність терміну **«соціальне забезпечення»**¹⁰ полягає у тому, що – це спосіб перерозподілу національного доходу з метою забезпечення певних стандартів життя для кожної людини в умовах дії соціальних ризиків.

Соціальне забезпечення – це система державних заходів щодо надання матеріальної допомоги з метою компенсації, зниження або запобігання негативного впливу соціальних ризиків на осіб, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування.

Метою соцзабезпечення є вирівнювання соціального становища вразливих осіб відносно інших членів суспільства. Воно є формою вираження політики держави, спрямованої на матеріальне забезпечення окремих категорій громадян (за рахунок частини державного та місцевих бюджетів, фондів соціального страхування, позабюджетних фондів

⁹Конституція України. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2009. – 48 с.

¹⁰Шульга, Н. В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» / Н. В. Шульга // Митна справа. – Ч. 2. – 2011. – № 4 (76). – С. 24–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_4_2/24.pdf; Устинов, С. О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України / С. О. Устинов // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 90–95 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnip/2011_2/Ustinov.pdf;

соціального призначення, інших обумовлених законодавством коштів) у випадку настання обставин, що визнаються державою на даному етапі розвитку соціально значущими та тягнуть за собою втрату чи зниження доходу, малозабезпеченість, бідність.

Соцзабезпечення полягає і в безпосередньому наданні державою грошових виплат особам, які мають на них право, і в забезпеченні соціального утримання, наданні медичної допомоги, безоплатному (безеквівалентному) або на пільгових умовах обслуговуванні громадян. Воно охоплює заходи, що передбачають надання допомоги у грошовій або натуральній формах, зокрема у таких випадках¹¹:

- відсутність (або нестача) доходу від трудової діяльності (через хворобу, інвалідність, народження дитини, травму на виробництві, безробіття, старість тощо);
- відсутність доступу до медичного обслуговування або фінансова недоступність медичних послуг;
- неможливість або низька спроможність сім'ї утримувати особу, перш за все дитину або непрацездатного (вимушено непрацюючого) члена сім'ї;
- загальна бідність та соціальна ізоляція.

Соціальний захист – це практична діяльність щодо створення сприятливого навколишнього середовища, охорони материнства та дитинства, здійснення допомоги сім'ї, охорони здоров'я громадян, професійної підготовки громадян, забезпечення зайнятості населення, охорони праці, регулювання заробітної плати та доходів населення, забезпечення громадян житлом, регулювання права власності громадян, матеріального обслуговування та забезпечення непрацездатних та інших осіб, які потребують соціальної підтримки¹².

Соцзахист полягає у реалізації основних напрямів соціальної політики завдяки комплексу організаційно-правових і соціально-економічних заходів, метою яких є:

- створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення їхніх соціально-економічних і духовних потреб;

¹¹Доклад VI. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011 г. – Женева : Международное бюро труда, 2011. – 205 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154242.pdf

¹²Шайхатдинов, В. Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации : учебн. пособ. / В. Ш. Шайхатдинов. – Екатеринбург, 1996. – Вып. 1. – 421 с.

- гарантоване забезпечення рівня доходу не нижчого за прожитковий мінімум громадянам, які потребують соціальної допомоги.

Більш вузько соціальний захист можна визначити як обов'язок суспільства, який реалізує держава, щодо утримання конкретної категорії громадян в особливих випадках та особливими засобами за рахунок суспільства¹³ завдяки мережі державних органів, органам місцевого самоврядування, громадським організаціям.

Правники погоджуються зі змістовним наповненням понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення», проте з огляду на одні й ті самі підстави, доходять протилежних висновків щодо кола явищ, охоплених зазначеними поняттями.

Частина дослідників вважає, що в контексті забезпечення прав і свобод (а отже, і потреб людини) ширшим є поняття «соціальне забезпечення»¹⁴, адже «захист» пов'язаний із тимчасовою дією щодо усунення ризику, яка має закінчитися, як тільки він мине. Забезпечення – це тривалий процес, який має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень¹⁵. Так, за стандартами Ради Європи соціальне забезпечення включає, крім матеріального забезпечення (завдяки соціальному страхуванню), також інші форми соціального захисту: державну соціальну допомогу, спеціальний і особливий (додатковий) соціальний захист тощо¹⁶. Міжнародне бюро праці¹⁷ визначає важливість горизонтального (якомога повніше охоплення населення соціальними гарантіями) та вертикального (поступове забезпечення більш високих гарантій отримання доходу та охорони здоров'я з ураху-

¹³Мельник, К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики) : дис. ... к. ю. н. / К. Ю. Мельник. – Х., 2003. – 202 с. – С. 70–71.

¹⁴Рабинович, П. Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабинович // Право України. – 2004. – № 9. – С. 61–63.

¹⁵Шульга, Н. В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» / Н. В. Шульга // Митна справа. – Ч. 2. – 2011. – № 4 (76). – С. 24–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_4_2/24.pdf

¹⁶Загальні (галузеві) принципи права соціального захисту // Право соціального захисту. Становлення і розвиток в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/173/5561.html>

¹⁷Доклад VI. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011 г. – Женева : Международное бюро труда, 2011. – 205 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154242.pdf

ванням економічного й соціального розвитку при виникненні соціальних ризиків – безробіття, хвороби, інвалідності, народження дитини, втрати годувальника, похилого віку тощо) компонентів соціального забезпечення.

Водночас у ЄС відбулася зміна підходів до визначення соціального захисту, який тривалий час визначався як сукупність заходів щодо захисту громадян від соціальних ризиків і часто ототожнювався з терміном «соціальне забезпечення», тобто з грошовими виплатами населенню. На Європейському форумі ЄС (Брюссель, 1998) було запропоновано розглядати соціальний захист як забезпечення життєдіяльності населення у широкому сенсі, тобто охопити не тільки соціальне забезпечення, а й соціальну інтеграцію, здобуття освіти, охорону здоров'я, житлову політику, надання соціальних послуг тощо. Саме такий зміст закладено у ст. 46 Конституції України, згідно з якою поняття «соціальний захист» є ширшим за «соціальне забезпечення»¹⁸.

Заходи соціального захисту, подані у ст. 46, хоча й подібні до соціального забезпечення, але передбачають, зокрема, компенсаційні виплати, відшкодування, поновлення прав та інші соціальні гарантії, які можуть визначатися нормами не тільки права соціального забезпечення, а й інших галузей права – трудового, цивільного, адміністративного, фінансового тощо. Поняття «соціальний захист» охоплює соціальні права людини (на працю, освіту, житло, відпочинок, безпечно довілля, охорону здоров'я, достатній життєвий рівень, безпечні умови праці, заробітну плату, не нижчу за мінімально встановлені стандарти, тощо). Тим не менш, до законодавчого визначення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» не буде помилкою використовувати ці терміни як синоніми¹⁹, розуміючи, що вони не зводяться до суто матеріального (грошового) складника.

1.2. Здійснення права на соціальний захист в Україні

Україна приєдналася до більшості універсальних договорів із прав людини, визнає юрисдикцію Комітету ООН з прав людини та Європейського суду з прав людини, що означає необхідність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних зобов'язань. Водночас реалізація норм міжнародного права у національному за-

¹⁸Устинов, С. О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України / С. О. Устинов // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 90–95 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnip/2011_2/Ustinov.pdf

¹⁹Там само.

конодавстві та застосування положень ратифікованих міжнародно-правових документів як норм прямої дії досі є проблемою.

Держава вибірково та непослідовно підійшла до надання згоди на обов'язковість інших міжнародних договорів, що передбачають вищі стандарти порівняно з фундаментальними актами міжнародного права. Часто міжнародні договори ратифікуються без внесення відповідних змін до законів України, без прийняття нових або скасування чинних законів, які не відповідають взятим міжнародним зобов'язанням. Держава також не здійснює постійного системного моніторингу виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань у соціальній сфері.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права людини прямо встановлює право на соціальне забезпечення (ст.ст. 9, 7 – право на задовільне існування, ст. 10 – обов'язок надавати допомогу сім'ї та матері й захищати їх).

Подібні положення закріплені у Європейській соціальній хартії (переглянутій), яка частково ратифікована Україною: держава приєдналася до 27 статей (у т.ч. до шести із дев'яти обов'язкових) та 74 пунктів (із 98). Україна не взяла на себе зобов'язання щодо реалізації права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень, визнавши тим самим неспроможність забезпечення справедливої заробітної плати. **Не ратифіковано серед інших і такі статті: ст. 12. Право на соціальне забезпечення; ст. 13. Право на соціальну та медичну допомогу; ст. 25. Права працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства роботодавця; п. 3 ст. 31. Встановлення доступних для малозабезпечених осіб цін на житло.**

Зазначені норми Хартії стосуються дуже важливих соціальних прав, і тому приєднання України до цього документа в повному обсязі є одним із нагальних завдань сьогодення. Положення Хартії є на сьогодні певним орієнтиром, і їх досягнення на національному рівні дозволить вільно приєднатися до всіх статей Хартії.

У 1994 р. Україна підписала з Європейським Співтовариством Угоду про партнерство та співробітництво²⁰ (набула чинності 01 березня

²⁰Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (ратифіковано Законом № 237/94-ВР від 10.11.94 р.) Зі змінами відповідно до Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства від 22.11.2010 р. (ратифікований 21.09.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012&p=1318403142627796

1998 р.), згідно з якою одним із пріоритетів є упровадження реформ у соціальній захисті. Окремі положення стосуються врегулювання питань зайнятості: оптимізації ринку робочої сили, модернізації консультаційних служб і служб, які займаються пошуком роботи; заохочення розвитку зайнятості на місцевому рівні; обміну інформацією про програми гнучкої зайнятості, у т.ч. програми, що стимулюють самозайнятність.

План дій «Україна – Європейський Союз» (2005 р.)²¹ визначає головні орієнтири для реформування, зокрема упровадження ринкових відносин у систему соціальних послуг та європейських стандартів у національне законодавство й практику.

Пункт 6 частини 1 Плану дій «Соціальна сфера, зайнятність, зменшення бідності» містить домовленості щодо посилення діалогу та співробітництва із соціальних питань; забезпечення наближення стандартів України до стандартів і практики ЄС у сфері зайнятості й соціальної політики; вимагає здійснювати моніторинг відповідних законодавчих і політичних змін.

Пункт 7 частини 1 того самого Плану передбачає запровадження ефективних заходів усунення бідності та збільшення зайнятості, спрямованих на суттєве зменшення кількості населення, яке перебуває за межею незабезпеченості, та посилення соціальної інтеграції (у т.ч. завдяки стабільній системі освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для всього населення).

Досі не ратифіковано п'ять із одинадцяти рекомендованих до ратифікації Конвенцій МОП, зокрема № 102 (Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення) і № 117 (Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики), яка визначає, що будь-яка політика має передусім спрямовуватися на досягнення добробуту й розвитку населення та на підтримку прагнення до соціального прогресу.

Конституція України проголошує, що сім'я, разом з дитинством і материнством охороняється державою (ст. 51), що кожна людина має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї (ст. 48). Відповідно до цього визначаються основні соціальні права та гарантії, які забезпечуються чинним законодавством. Конституція України проголосила нашу державу соціальною, що зобов'язує її відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати й застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу задля

²¹План дій «Україна – Європейський Союз» від 12.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693&p=1318403142627796

метою забезпечення добробуту всіх громадян²². У Конституції України закріплені такі соціальні права та гарантії:

- право на соціальний захист (ст. 46);
- право на житло (ст. 47);
- право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї (ст. 48);
- право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49);
- право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання (ст. 52);
- право на освіту (ст. 53).

Основну роль у системі соціального захисту та соціального забезпечення в Україні відіграє держава, водночас Закон України «Про соціальні послуги» створив можливість залучати до надання соціальних послуг недержавні організації та установи; подібні положення містяться і в інших актах чинного соціального законодавства²³.

Соціальний захист здійснюється у формі послуг у стаціонарних установах, грошової допомоги, соціальних пілг і послуг, що надаються громадою. Здійснення права на соціальний захист в Україні реалізується в кількох формах, які розрізняються за такими ознаками:

- коло осіб, що підлягають забезпеченню;
- джерела та способи фінансування;
- види, умови та розміри забезпечення;
- органи, що надають забезпечення.

Загальний соціальний захист здійснюється насамперед в організаційно-правовій формі загальнообов'язкового державного соціального страхування з утворенням відокремлених фондів. За основу надання

²²*Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин 1, 2 ст. 2 Закону України «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування» (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності № 1-рп/2005 від 17.03.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-05>

²³Закони України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

державної соціальної допомоги взято прожитковий мінімум, залежно від якого визначається право особи на державну соціальну допомогу. Крім грошової, можливе також забезпечення натуральною допомогою та соціальне обслуговування, здійснення яких регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, що призводить до дублювання й складності у правозастосуванні.

Конституція України передбачає кілька підстав, що зумовлюють виникнення права на соціальний захист за соціальною ознакою, а саме: *повна або часткова втрата працездатності, тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття через незалежні від особи обставини, старість*. **Щодо різних форм соціального захисту та категорій громадян, на які вони спрямовані, то це, скоріше, є предметом регулювання законів, ніж Конституції.**

Спеціальний соціальний захист передбачає відмінні від загальних умови його здійснення щодо певного, визначеного законом кола осіб. Єдиною гарантією соціальному захисту за професійною ознакою є конституційне положення про забезпечення соціального захисту громадян України, що перебувають на службі у Збройних силах України та інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей²⁴.

КСУ зазначає, що реалізація комплексу заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців і працівників правоохоронних органів, не є наслідком їх непрацездатності або відсутності засобів для існування, а впливає зі специфіки професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя і здоров'я, обмеженням конституційних прав і свобод (у т.ч. права заробляти додаткові матеріальні блага, щоб забезпечити собі та своїй сім'ї рівень життя, вищий за прожитковий мінімум). Усі ці обмеження мають компенсуватися підвищеними гарантіями соціальної захищеності, які не залежать від розміру доходів отримувачів чи наявності фінансування з бюджету, а мають безумовний характер²⁵.

²⁴Військовими формуваннями вважаються Державна прикордонна служба України, СБУ, МВС України, війська Цивільної оборони України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна спеціальна служба транспорту тощо (Закон України «Про оборону України» № 1932-ХІІ від 06.12.1991 р. (ст. 12), Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011-ХІІ від 20.12.1991 р. (ст.ст. 3, 5).

²⁵Рішення Конституційного Суду України (КСУ) № 8-рп/99 (справа щодо права на пільги) від 06.07.1999 р.; Рішення КСУ № 7-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій та гарантій) від 17.03.2002 р.; Рішення КСУ № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р. та Рішення КСУ № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004 р.

Спеціальний соціальний захист стосується²⁶:

- кола осіб, які виконують певний вид державної діяльності, протягом виконання якої не підлягають обов'язковому соціальному страхуванню: військовослужбовці, особи начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи України, особи керівного складу податкової міліції та деякі інші. Соціальні допомоги таким особам надаються у межах державної соціальної допомоги, призначеної малозабезпеченим особам або тим, які не працюють і не охоплені соціальним страхуванням, що знижує гарантії згаданих осіб і порушує принцип справедливості;

- кола осіб, які підлягають соціальному страхуванню, але держава бере на себе обов'язок щодо їх підвищеного соціального забезпечення або покладає такий обов'язок на конкретних суб'єктів. Це, зокрема, особи, щодо яких спеціальними законами передбачено інші умови пенсійного забезпечення, ніж за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»²⁷. Різниця між розміром пенсії, передбаченою спеціальним законом, та розміром пенсії із солідарної системи переважно фінансується з державного бюджету України.

Додатковий соціальний захист передбачено для таких категорій населення, як діти-сироти й діти, позбавлені батьківського піклування; ветерани війни; ветерани військової служби та ветерани органів внутрішніх справ; ветерани праці та особи похилого віку; інваліди та особи з обмеженими фізичними можливостями; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, які стали жертвами політичних репресій; біженці та ін. На сьогодні існує проблема оптимальної реалізації саме цієї частини соціального захисту.

Система додаткових заходів передбачає призначення пільг у сферах працевлаштування, застосування праці, медичного та соціального обслуговування, надання житлово-комунальних послуг тощо. Додатковий соціальний захист включає також компенсацію громадянам утрат від знецінення грошових заощаджень; фінансування соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, у т.ч. в реабілітаційних центрах, та обслуговування їх у стаціонарах при протезних підприємствах; щорічну разову грошову допомогу до Дня Перемоги ветеранам

²⁶ *Організаційно-правові форми та види соціального захисту* // Право соціального захисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/173/5554.html>

²⁷ Спеціальні умови передбачені законами України «Про державну службу», «Про Національний банк України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів» та ін.

війни; надання пільгового довгострокового кредиту молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла тощо. В окремих випадках на зміст цих соціальних гарантій впливають інші положення Конституції України (зокрема право на освіту, гарантування рівності чоловіків та жінок, установлення особливого статусу військовослужбовців тощо).

Безпосередньо про пільги як форму соціального захисту в Конституції України йдеться лише у двох випадках: пільги вагітним жінкам і матерям як гарантія забезпечення рівності чоловіків і жінок (ст. 24), а також пільги учням і студентам у контексті гарантування права на освіту (ст. 53)²⁸. Конституційне положення про право на соціальний захист чи забезпечення за рахунок держави «в інших випадках, передбачених законом» стало основою законодавчого визначення широкого спектру підстав для надання пільг і встановлення інших соціальних гарантій, які виходять за межі конституційних стандартів і прямо не випливають із положень Конституції, для значно більшої кількості категорій громадян, безпосередньо не визначених в Основному Законі.

До додаткового соціального захисту також входять непрямі соціальні послуги. Їх реалізація не пов'язується з безпосередніми щомісячними або одноразовими виплатами конкретним суб'єктам, а спрямована на соціальну підтримку окремих категорій населення, усунення та пом'якшення наслідків виробничого, організаційного, техногенного характеру, профілактику виникнення соціальних ризиків тощо. Кошти на такі програми виділяються з державного бюджету України.

Конституційною гарантією прав і свобод людини та громадянина є недопущення їх скасування або звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Відповідно до правової позиції КСУ для значної кількості громадян України пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатковими до основних засобами існування. Отже, необхідним складником конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом) є недопущення звуження змісту та обсягу цього права²⁹.

²⁸Конституція України. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2009. – 48 с.

²⁹Конституція України від 28 червня 1996 р. (ст.ст. 22, 46, 48, 64, 85, 92) та Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 р.

Погоджуючись із тим, що зміст і обсяг соціальних прав, свобод і гарантій при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не може бути звужений, слід зазначити таке. По-перше, якість і рівень забезпечення соціальних гарантій у соціальній сфері відбувається з урахуванням економічних можливостей держави на підставі визначених соціальних стандартів. По-друге, не можна ототожнювати поняття «соціальні права» та «соціальні стандарти». Соціальні права – це можливості доступу до соціальних благ, а соціальні стандарти – визначені якісні та кількісні показники щодо цих благ³⁰. *Отже, позиція КСУ може змінитися, якщо соціальні стандарти будуть підвищені, а пільги та інші соціальні виплати перестануть бути суттєвими для забезпечення прожиткового мінімуму.*

Питання про те, чи є окремі форми соціального захисту, зокрема пільги та компенсаційні виплати, змістом прав і свобод людини, залишається дискусійним, оскільки в низці випадків вони не є гарантією достатнього життєвого рівня, засобом підтримки у складних життєвих ситуаціях та не підтверджують визнання певних заслуг перед державою, а просто надають привілейоване становище певним категоріям громадян, тим самим ставлячи інших осіб у нерівне з ними становище³¹.

³⁰Чутчева О. Г. «Дія соціально-забезпечувального законодавства: проблеми теорії та практики» / О. Г. Чутчева // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2010. – № 47. – С. 323–330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/DiP/2010_47/5-4.pdf

³¹Там само.

2. ВИКЛИКИ ОПТИМІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Треба визнати, що протягом 20 років незалежності в Україні не було сформовано системної програми реформ у сфері соціальної підтримки різних категорій громадян і сімей. Перша спроба визначення нових стратегічних пріоритетів соціальної політики держави (досягнення балансу між економічним зростанням і добробутом конкретної особи, підвищення ефективності соціальних видатків у спосіб переходу від політики утримання до політики забезпечення доходів, виправлення механізмів перерозподілу доходів, створення ефективної системи захисту населення від соціальних ризиків тощо) відбулася 07 березня 2012 р. на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України, коли Президент України проголосив свої соціальні ініціативи³².

Наріжними каменями соціальних ініціатив Президента України, які дають підстави вважати їх дійсно реформаторськими, є цілі, досягнення яких дозволить оновити та оптимізувати систему соціального захисту України відповідно до сучасних викликів.

1. Відновлення довіри суспільства до державної політики, спрямованої на поліпшення життя громадян, розбудова та дотримання основоположних принципів соціальної справедливості.

2. Комплексна зміна підходів до оплати праці, податків і соціального страхування. Ідеться про запровадження механізмів розподілу результатів економічної діяльності, які стримують подальшу соціальну та економічну поляризацію суспільства.

3. Модернізація системи соціального забезпечення – перехід до створення можливостей замість додання наслідків.

4. Сприяння ефективній зайнятості та створення нових робочих місць: працездатні особи мають повною мірою забезпечувати свої потреби та своєї сім'ї, не звертаючись по допомогу до держави.

³²*Виступ* Президента України на розширеному засіданні Кабінету Міністрів 07.03.2012 р. – К. : Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/23275.html>

Проте оскільки з моменту проголошення соціальних ініціатив минуло не так багато часу, в Україні поки що не сформовано системну програму реформ із подолання численних проблем, накопичених протягом попередніх років.

З-поміж них такі:

- високий рівень бідності населення, у т.ч. працюючого, яке не може самостійно підвищити рівень власних доходів;
- нерівне становище передусім сімей з дітьми: бідність у сім'ях із двома дітьми складає 39,6% від їх загальної кількості, із трьома – 53,8%, із чотирма та більше – 72,3%³³;
- зростання вразливості багатодітних сімей, сімей із дітьми-інвалідами та інших і проживання значної частки населення в умовах, що не задовольняють елементарних потреб через неадекватне визначення мінімального споживчого кошика та структури прожиткового мінімуму;
- трансформація джерел забезпечення громадян у напрямку збільшення частки соціальних трансфертів;
- недостатня обґрунтованість, соціальна несправедливість і фінансова незабезпеченість надання пільг, що спричиняє збільшення за їх рахунок доходів заможних верств населення і зростання економічної нерівності;
- недосконалість системи соціальної допомоги та необхідність запровадження консолідованої системи надання адресної допомоги й соціальних послуг;
- ненадійність статистичних показників щодо чисельності, майнового стану, доходів і рівня споживання груп населення з низькими доходами, що не дає змоги надати реальну оцінку рівня бідності та здійснювати прогностичні розрахунки необхідних бюджетних асигнувань на соціальні потреби, насамперед на рівні регіонів;
- недосконала інформаційна база;
- слабка інформаційна підтримка реформування системи соціальної допомоги – населення не володіє необхідною інформацією про завдання та державні гарантії соціального захисту малозабезпеченим громадянам.

Система соціального захисту в Україні потребує нових підходів до розроблення та застосування стандартів, і це є одним зі стратегічних

³³ *Симоненко, В.* Бедность – основной показатель «эффективности» власти / В. Симоненко // *Еженедельник 2000–2011.* – № 11 (550) [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

напрямів реформування соціальної сфери. **Роль держави полягає, по-перше, у запровадженні стандартів, які б забезпечили реалізацію стратегії поліпшення якості життя громадян.**

По-друге, пріоритетом у сфері оптимізації системи соціального захисту має стати не збільшення обсягів і підвищення рівня різноманітних виплат, а подолання депривацій завдяки створенню (відновленню) інфраструктури соціальних послуг для всіх категорій населення, доступної незалежно від рівня доходів, місця проживання, віку, кількості дітей, сімейного статусу, етнічної або релігійної належності тощо.

2.1.1. Проблеми нормативно-правового забезпечення системи соціального захисту

1. **В Україні не сформована система «соціального права»³⁴.** Систематизації наявного законодавства перешкоджає відсутність єдиної концепції реформування нормативно-правової бази та моделі систематизації соціального законотворення. Недосконалість нормативно-правового забезпечення (відсутність єдиної системи «соціального права», наявність численних суперечностей) ускладнює реалізацію конституційних прав громадян. Соціальні питання регулюють щонайменше 170 законів України, 400 постанов Кабінету Міністрів, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів щодо соціального захисту осіб похилого віку (в т.ч. ветеранів війни та праці); надання соціальних послуг різним категоріям осіб і сімей у складних життєвих обставинах (у т.ч. малозабезпеченим); соціальної захищеності інвалідів; охорони дитинства (в т.ч. соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування); допомоги чорнобильцям; надання житлових субсидій та інших соціальних виплат, додаткових гарантій для малозабезпечених сімей із хворими дітьми, допомоги сім'ям із дітьми, при народженні дитини, здійснення міжбюджетних трансфертів тощо. Державну політику у сфері соціального захисту визначають щонайменше 30 законодавчих актів, які мало узгоджені один з одним і не містять визначення базових понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення».

2. **Соціальному законодавству притаманна неузгодженість окремих його частин, що ускладнює надання відповідних послуг населенню.** У чинних нормативно-правових актах, що визначають дер-

³⁴Крентовська, О. П. Управління державними соціальними гарантіями в Україні : автореф. ... дис. на здобуття наук. ступ. к. е. н. / О. П. Крентовська. – Київ, 2005.

жавну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, бракує системності (дотримання визначених на перспективу пріоритетів) і наступності (логічного зв'язку чинних нормативно-правих актів із попередніми та наступними спорідненими актами). У документах не зовсім адекватний термінологічний апарат; розмиті визначення функцій, цілей і напрямів роботи органів і служб (зокрема штучним є розмежування термінів «соціальний захист» і «соціальна захищеність», «соціальне обслуговування» та «надання соціальних послуг», «соціальна допомога» та «соціальна підтримка», оскільки вони перетинаються один з одним і часто визначають майже однакове коло функцій відповідних органів і служб). Більшість законів є спеціальними, тобто поширюються на вузьке коло осіб (певні соціальні групи).

3. Суттєвою проблемою є відсутність єдиного кодифікованого акту (кодексу або основ законодавства), який установив би загальні підходи до регулювання системи соцзахисту та соцзабезпечення, а також вичерпний перелік критеріїв і підстав, що дають право на захист з боку держави та визначають зміст і обсяг державних гарантій.

4. У нормативно-правових актах, що визначають державну політику в соціальній сфері, спостерігається співіснування радянського (соціальне забезпечення, пільги, соціальні та компенсаційні виплати) **і новітнього європейського підходу** (соціальні послуги, соціальна робота, житлові субсидії). Більшість конституційних соціальних стандартів залишаються деклараціями через застарілість і неефективність чинних механізмів соцзахисту, низька адресність, зрівняльний характер і невідповідність системи соціального захисту реальним потребам українського суспільства, неефективність і непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави, дискусійність прямої дії конституційних норм щодо соціальних прав.

5. Відсутні чіткі критерії якості, за якими можна оцінити актуальний стан реалізації та ефективності державної соціальної політики. **Немає системи, яка б дозволила оцінити вплив заходів соціального захисту на зниження рівня бідності чи вирішення інших соціальних проблем.**

6. Розгалуженість законодавчої бази призводить до неузгодженості функцій окремих суб'єктів надання соціальних послуг, ускладнює процес міжвідомчої координації та **відкриває простір для відходу від надання безпосередньої допомоги клієнтам, які її потребують.** Крім того, можна стверджувати фактичну відсутність взаємодії між органами та службами різної підвідомчості, передбаченої нормативними актами, що регулюють соціальний захист.

2.1.2. Проблеми, пов'язані із фінансово-управлінським аспектом здійснення соціального захисту

1. Система заходів соціального захисту та наявні програми соціального спрямування не є ефективними засобами зниження рівня чи подолання бідності в Україні. Відповідно до ст. 46 Конституції пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Проте це положення постійно порушується – найбільш показовою є неконституційна норма щодо гарантованого рівня забезпечення прожиткового мінімуму (для працездатних осіб – 21%, для дітей – 50% відповідного прожиткового мінімуму), яка міститься у ст. 21 Державного бюджету України на 2011 р. та зберігається і в бюджеті на 2012 р. (ст. 14), і в бюджеті на 2013 р. (ст. 9).

Як наслідок, незважаючи на збільшення обсягів соціальних виплат, розміру прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, більшість отримувачів соціальних допомог не можуть задовольняти свої мінімальні потреби для життя. Їхні потреби розглядаються за залишковим принципом, зважаючи на обсяги споживання соціальних трансфертів, а не в контексті відтворення трудового потенціалу, в єдності з політикою зайнятості, пенсійного забезпечення та податковою політикою. Отже, наявна система соціального захисту не є механізмом подолання і попередження соціальних ризиків, вона не дозволяє суттєво змінити матеріальний та соціальний статус нужденних осіб і сімей. Так відбувається тому, що державна політика із соціального захисту не узгоджена з політикою щодо праці, податків, сім'ї, демографії тощо.

2. Недостатньо розроблений принцип субсидіарності в реалізації державних соціальних гарантій, що знижує ефективність використання бюджетних коштів та незбалансованість фінансових ресурсів. Основними джерелами фінансування заходів соціального захисту та соціального забезпечення в Україні є кошти державного і місцевих бюджетів, а також кошти державних цільових позабюджетних фондів³⁵.

3. Відсутня ефективна система обліку потенційних одержувачів різних видів соціального захисту (зокрема наповненого відповідною інформацією та актуального єдиного реєстру осіб і сімей у складних життєвих обставинах) утруднює процес визначення осіб і сімей, які найбільше потребують опіки з боку держави. Лише третина сімей, на

³⁵ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громадської експертизи, 2009.

які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до бідних та інших соціально незахищених категорій громадян. Значна кількість домогосподарств, які фактично не є бідними, отримують соціальні трансферти за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів³⁶.

4. Існує **недооцінка значущості, ролі, статусу та функцій сім'ї (передусім із дітьми) як первинної ланки відтворення людського потенціалу й основного бенефіціара заходів соціального захисту.** Діяльність держави не дає змоги ефективно розв'язувати актуальні проблеми соціального захисту сім'ї: бідність, недостатній рівень медичного обслуговування, несприятливе соціальне середовище, нестача закладів дошкільної освіти, руйнація соціальної інфраструктури сільських територій тощо. На виконання соціальних ініціатив Президента України Уряд збільшив кількість фахівців із соціальної роботи на 12 тис. із розрахунку один працівник на 1500 осіб населення на території кожної сільської та міської ради, і поклав на них функції з раннього виявлення та своєчасного надання соціальних послуг сім'ям у складних життєвих обставинах). Діяльність цього інституту розпочато у червні 2012 р., і станом на 12 листопада 2012 р. на посади фахівців із соціальної роботи прийнято 9 676 осіб, які пройшли навчання з урахуванням кваліфікаційних вимог (81% від запланованої кількості фахівців). Утім, зберігається нестача якісних соціальних послуг для сімей, дітей і молоді, які не знаходяться у складних життєвих обставинах (але можуть опинитися в них унаслідок негативної дії соціальних ризиків).

Загалом, поліпшення матеріального становища сімей має відбуватися завдяки таким чинникам:

- збільшення адресної допомоги сім'ям (з урахуванням рівня доходів), члени яких не в змозі подолати наявні ризики самостійно (з дітьми чи батьками з інвалідністю, багатодітні тощо);
- сприяння у працевлаштуванні багатовікових членів сімей для забезпечення гідного життя родини.

Важливою підмогою державної політики щодо сім'ї є діяльність, спрямована на поліпшення демографічної ситуації. Основні ресурси держави спрямовуються на матеріальну допомогу багатодітним сім'ям або тим, які опинилися у складних життєвих обставинах, неповним сім'ям тощо. Такий підхід гальмує створення системи під-

³⁶ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009.

тримки, яка б активізувала внутрішні механізми родини для самостійного подолання проблемної ситуації, а отже, політика державної підтримки сімей має бути переорієнтована на сприяння повній і продуктивній зайнятості як основи ефективно чинної системи соціального захисту.

2.2. ТРАНСФОРМАЦІЯ СТРУКТУРИ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ ЯК ЧИННИК ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.2.1. Нормативно-правове забезпечення

1. Маніпуляції з розміром прожиткового мінімуму порушують та обмежують соціальні права незахищених категорій населення. Замість перегляду та оптимізації системи пільг, законодавець маніпулюючи фактичним розміром прожиткового мінімуму (його заниженням, відмовою від перегляду споживчого кошика, введенням норми рівня забезпечення прожиткового мінімуму, заниженням базового для розрахунку заробітної плати посадового окладу працівника 1 тарифного розряду³⁷), мінімізує зобов'язання перед пільговими категоріями, яким декларує підтримку.

Прикладом може слугувати ситуація з допомогою сім'ям із дітьми. Її обмежено спочатку законами про державний бюджет, який визнано неконституційним у частині суперечності Закону України «Про допомогу сім'ям з дітьми», а згодом і внесенням змін до самого цього законодавчого акту.

Порядок визначення прожиткового мінімуму регулюється Постановою КМУ «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» від 24 вересня 1999 р. № 1767. Споживчий кошик українця визначено Постановою КМУ «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та на-

³⁷Постанова Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 11 січня 2012 р. № 10 вносить зміни до Постанови КМУ «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 30.08.2002 р. № 1298 і Постанови КМУ «Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери» від 25.10.2008 р. № 939. Зокрема Постанова № 10 від 11.01.2012 р. визначає, що в 2012 р. посадові оклади (тарифні ставки) розраховуються, виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду з 1 січня – 773 грн, з 1 квітня – 794 грн, з 1 липня – 802 грн, з 1 вересня – 807 грн, з 1 жовтня – 823 грн, з 1 грудня – 839 грн.

борів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 14 квітня 2000 р. № 656. Нормативи, викладені у цьому акті, не задовольняють базових потреб людини у харчуванні, одязі, медичних і транспортних послугах тощо. З 2000 р. набори жодного разу не переглядалися, хоча відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прожитковий мінімум» вони мають визначатися не рідше одного разу на п'ять років.

2. У 2012 р. збережено розмір прожиткового мінімуму, на основі якого визначаються стандарти у сфері доходів населення, на рівні, нижчому від його фактичного значення. Згідно зі ст. 13 проекту Державного бюджету запропоновано встановити мінімальну заробітну плату на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Передбачений законодавцем розмір прожиткового мінімуму нижчий від його фактичного розміру³⁸, тому нижчою є і мінімальна заробітна плата.

3. Неадекватним є застосування понять «норма», «норматив» і «стандарт». Чинне законодавство дає суперечливі визначення цих базових для соціальної сфери понять. Неадекватним є визначення «соціальної норми» (тобто правил спільного існування, вироблення суспільством чи групою людей у процесі їх життєдіяльності) як «показника необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами».

Державний соціальний стандарт в Україні формується на підставі мінімально припустимого, а не необхідного споживання. Це слід змінити. Держава має встановити гарантовані нормативи забезпечення послугами сфери соціального захисту. Соціальний стандарт є підґрунтям для визначення обсягу ресурсів, необхідних для досягнення певного рівня забезпеченості та задоволення потреб населення³⁹, тобто орієнтиром забезпечення високого рівня і якості життя⁴⁰.

Соціальні стандарти включають, але не зводяться до мінімальних соціальних нормативів, які й мають гарантуватися державою. Мінімальний набір послуг і фізіологічна норма харчування не можуть за-

³⁸Симоненко, В. Бедность – основной показатель «эффективности» власти / В. Симоненко // Еженедельник 2000–2011. – № 11 (550) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

³⁹Багмет, М. О. Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя / М. О. Багмет, Д. О. Міхель // Гілея: зб. наук. праць. – К., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/.../P5_doc.pdf

⁴⁰Уровень и качество жизни населения: система показателей и определяющие факторы // Политика доходов и качество жизни населения / под ред. Н. А. Горелова. – СПб: Питер, 2003.

довольнити основні соціальні та культурні потреби особи, особливо враховуючи те, що до прожиткового мінімуму «прив'язані» соціальні гарантії, які зазвичай є нижчими за нього.

До того ж, як визначено в преамбулі Концепції реформування системи соціальних послуг (2007 р.), соціальні стандарти не можуть зводитися до грошових (споживчих) нормативів, регулюючи переважно розподіл ресурсів для надання соціальних послуг (кошти на утримання закладів соціального обслуговування), але не даючи змоги оцінити ефективність та вплив послуги на якість життя отримувача⁴¹. Нинішня структура соціальних стандартів є суто кількісною, побудованою на грошових розрахунках, але вона не містить якісних показників рівня життя та добробуту (таких, наприклад, як доступність соціальних закладів, рівень адресності наданих послуг тощо).

2.2.2. Організаційно-фінансові проблеми у сфері реформування політики доходів громадян

1. Бідність працюючих залишається характерною рисою української соціальної системи – у 80% бідних сімей є принаймні одна працююча особа. У багатьох випадках занижена заробітна плата працюючої особи не стає передумовою подолання бідності та поліпшення матеріального становища сімей. Частка зарплати у структурі доходів за останні роки зменшується: якщо на кінець 2010 р. вона складала 40,9%⁴², то у 2012 р. зафіксоване зменшення до 40%⁴³. Питома вага соціальних трансфертів (які перетворилися на часткові компенсатори заниженої оплати праці) збільшилася з 35,9% у 2001 р. до 40,6 % на початок 2011 р.⁴⁴

Значною проблемою з погляду ефективності системи соціального захисту залишається занижений рівень мінімальної заробітної плати: з 1 січня 2012 р. її розмір становив 1073 грн, з 1 квітня – 1094 грн, з 1 липня – 1102 грн, з 1 жовтня – 1118 грн та з 1 грудня – 1134 грн.

⁴¹Концепція реформування системи соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.2007 р. № 178-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=178-2007-%F0>

⁴²Симоненко, В. Бедность – основной показатель «эффективности» власти / В. Симоненко // Еженедельник 2000–2011. – № 11 (550) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

⁴³Репіч, А. Оплата праці: на що сподіватися далі? / А. Репіч // Профспілкові вісті. – 2012. – № 35 (653) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.psv.org.ua/arts/Ludina_i_pracia/view-1112.html

⁴⁴Симоненко, В. Бедность – основной показатель «эффективности» власти // Еженедельник 2000–2011. – № 11 (550) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

При цьому навіть у цінах серпня 2011 р. фактичний прожитковий мінімум становив 1123 грн, що перевищує заплановані на січень-листопад 2012 р. розміри цього соціального стандарту⁴⁵.

За даними Міністерства соціальної політики України, фактичний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб у цінах липня 2012 р. у розрахунку на місяць на одну працездатну особу становив 1 118 грн⁴⁶ (на 16 грн більше за встановлений державою рівень). Але й наведений розмір фактичного прожиткового мінімуму є заниженим: Федерація профспілок України підкреслює, що спосіб його розрахунку суперечить рішенню КСУ від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 щодо збільшення прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню, на розмір ставки податку з доходів фізичних осіб. Отже, розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб у цінах липня 2012 р. має становити 1301 грн, що на 18,1% перевищує законодавчо встановлений прожитковий мінімум для працездатних осіб⁴⁷.

Унаслідок занижених державних соціальних стандартів частка бідного населення за національним критерієм у 2012 р. майже не скорочується⁴⁸, а це не сприяє досягненню головної мети економічного розвитку – підвищенню добробуту населення.

2. Надмірної значущості набуває система соціальних та компенсаційних виплат. Значну частину соціальних виплат спрямовано на підтримку найбільш незахищених категорій населення, а компенсаційних – на спеціальний соціальний захист і додаткове матеріальне забезпечення представників певних професій (для яких компенсації пов'язані зі службовою діяльністю). 70 категорій одержувачів різноманітних соціальних і компенсаційних виплат (яких загалом є 33 види) користуються цим правом за ознакою соціальної незахищеності, 49 категорій – за професійною ознакою або родом занять (25 видів виплат), і вісім категорій

⁴⁵Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». – К. : Рахункова палата, 2011. – 45 с.

⁴⁶[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=143392&cat_id=35829

⁴⁷Прожитковий мінімум в цінах липня 2012 року. – К. : Департамент бюджетної політики та соціального захисту апарату ФПУ, 31.08.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=8914%3A-2012-&catid=71%3A2009-08-01-15-59-55&Itemid=37&lang=uk

⁴⁸Ретіч, А. Оплата праці: на що сподіватися далі? / А. Ретіч // Профспілкові вісті. – 2012. – № 35 (653) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.psv.org.ua/arts/Ludina_i_pracia/view-1112.html

одержувачів соціальних і компенсаційних виплат отримують 13 видів різноманітних виплат за заслуги перед державою⁴⁹.

3. Соціальні потреби найбільш незахищених прошарків населення не задовольняються. Високий рівень бідності в Україні, що особливо стосується сімей із дітьми та сімей з інвалідами або непрацюючими особами в працездатному віці, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених прошарків населення. Надання соціальної допомоги не завжди прив'язане до тих категорій, які її потребують. Це призводить до неефективного використання ресурсів і нерівності у системі соціального захисту. Окремі види соціальної допомоги надаються без урахування розміру доходів громадян. У результаті цього багато з домогосподарств, які не обов'язково потребують соціальної допомоги, її отримують. Водночас обсяг соціальної допомоги, яка надається домогосподарствам, що її потребують, недостатній для того, щоб задовольнити їхні найбільш актуальні потреби.

4. Неконституційність законів про Державний бюджет України. КСУ неодноразово розглядав справи та приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет щодо зупинення або обмеження пільг, соціальних і компенсаційних виплат, соціальних гарантій такими, що не відповідають Конституції України. Незважаючи на зазначені рішення КСУ, **ревізія законами про Державний бюджет різноманітних заходів соціального захисту та соціального забезпечення набула системного характеру.** Кожен закон про Державний бюджет містив положення, що зупиняють дію інших законів у соціальній сфері. Це стосується законів «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про соціальний захист дітей війни», «Про загальну середню освіту» та ін. КСУ був змушений визнати неконституційними окремі норми законів України «Про Державний бюджет України» на 2001, 2004, 2007 рр. та Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»⁵⁰.

⁴⁹*Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування.* – К.: Центр громадської експертизи, 2009.

⁵⁰Рішення КСУ № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 р.; Рішення КСУ № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р.; Рішення КСУ № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004 р.; Рішення КСУ № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і шомісячного довічного грошового утримання) від 11.10.2005 р.; Рішення КСУ № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) від 09.07.2007 р. та Рішення КСУ № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту Закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008 р.

6. Найважливішим завданням соціальної політики держави вважається підтримка сімей із дітьми. У європейських країнах соціальний захист здійснюється, зокрема, завдяки вирівнюванню сімейних витрат, а сімейні допомоги надаються поза системами соціального страхування (за рахунок податків)⁵¹. Водночас у системах соціального захисту сімей з дітьми ще **не досягнуто визнання рівної цінності професійної праці та неоплачуваної сімейної праці**. Опрацювання питання щодо соціального захисту працівників, які виконують роботу на дому, внесено до переліку заходів (п. 29) Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року на IV квартал 2012 р. Однак Закон України «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 р. № 5067-VI (набирає чинності 01 січня 2013 р.) взагалі не регулює питання надомної праці (на відміну від поки що чинного Закону № 803-XII (ст. 13), погіршуючи становище цієї категорії працівників.

Крім того, відкритим залишається питання щодо визнання роботою на дому сімейної праці осіб, які виховують дітей та, тим самим, вилучені з відкритого ринку праці. Сьогодні час перебування особи у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею віку трьох років негативно впливає на обчислення коефіцієнта заробітної плати (доходу), що визначається під час виходу на пенсію, а це – дискримінація, особливо в контексті прагнень держави поліпшити демографічну ситуацію в Україні.

7. На ефективність української системи соціального захисту негативно впливають:

- а) неможливість оцінити вплив соціальної допомоги на рівень бідності;
- б) відсутність бази даних потенційних одержувачів соціальної допомоги, хоча обсяг соціальних трансфертів, які мають на меті зниження рівня бідності, може скоротитися за умов прив'язки до малозабезпечених груп населення⁵².

Це потребує аналізу наявних механізмів фінансування, соціального захисту та соціального забезпечення і запровадження механізмів посилення адресності соціальної допомоги.

⁵¹Зокрема в Німеччині передбачено виплату допомоги по материнству; на утримання дітей (дитячі допомоги); допомоги на виховання; на освіту; податкові пільги на дітей, які навчаються; податкові пільги при стягненні прибуткового податку на майно; пільги для батьків при пенсійному страхуванні; пільги у забезпеченні житлом; допомоги на будівництво житла; податкові пільги на вклади в ощадбанках; грошова підтримка матері на період перерваної професійної освіти або на перепідготовку з розрахунку по п'ять років на кожну дитину тощо.

⁵² UA, Ukraine : Poverty Update: World Bank Report No. 39887. – 2007. – June 20.

8. Більшість соціальних виплат в Україні прив'язані до розміру прожиткового мінімуму (державна допомога сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, допомога дітям інваліда та інвалідам з дитинства), рівень якого є заниженим⁵³. Видатки на фінансування найбільш видів соціальних і компенсаційних виплат є адресними та розраховуються відповідно до кількості облікованих одержувачів тієї або іншої соціальної виплати згідно з передбаченим у чинному законодавстві розміром соціальної чи матеріальної допомоги, компенсації тощо. Окремі види соціальних виплат розраховуються з урахуванням загальної суми сукупного доходу їх одержувачів:

- державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям;
- субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого побутового палива;
- щомісячна грошова допомога малозабезпеченим особам, що проживають разом з інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу, які, за висновком лікарської комісії медичного закладу, потребують постійного стороннього догляду, на догляд за ними;
- допомога на дітей одиноким матерям та допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Окремі види соціальних виплат надаються без урахування доходу сім'ї. До таких видів допомоги відносять, наприклад, окремі види державної соціальної допомоги сім'ям із дітьми: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; допомога при народженні або усиновленні дитини; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування.

2.3. РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ ПІЛЬГ ТА КОМПЕНСАЦІЙ

З-поміж усіх форм соціального захисту, які сьогодні використовуються в Україні, домінуюча роль належить пільгам і соціальним виплатам, які здебільшого є неадресними та не виконують повною мірою функцію соціального захисту й соціальної підтримки найбільш незахи-

⁵³У країнах ЄС вони виплачуються залежно від попереднього заробітку стандартного отримувача (чоловік із дружиною та двома дітьми), який дорівнює середньому заробітку кваліфікованого (некваліфікованого) працівника. Розмір допомоги разом із сімейними допомогами не може бути нижчим за визначену процентну частку від загального попереднього заробітку кваліфікованого (якщо допомога залежить від стажу та заробітку) та некваліфікованого (якщо допомога не залежить від заробітку, а визначається на основі мінімальної фіксованої ставки) працівника та суми сімейних допомог.

щених категорій населення. Як уже зазначалося, в Україні одночасно зберігаються застарілі пострадянські та впроваджуються новітні європейські підходи до розвитку системи соціального захисту та соціально-забезпечення.

Понад третину населення України має певні пільги. Станом на 2011 р. до найчисленніших категорій, які мають право на пільги, належали ветерани праці – близько 4,6 млн осіб; ветерани війни – близько 2,8 млн осіб, серед яких учасників бойових дій – 325,3 тис., інвалідів війни – 223,1 тис.; особи, які мають особливі заслуги (зокрема трудові) перед Батьківщиною – 1,2 тис. осіб; особи, постраждали від Чорнобильської катастрофи, – близько 1,9 млн осіб; інваліди – близько 2,6 млн осіб; діти війни – близько 6,1 млн осіб. Право на пільговий проїзд міським транспортом мають 10,5 млн пенсіонерів за віком. Загальна кількість пільговиків – 18 млн осіб, які належать до 600 категорій (не враховуючи пенсіонерів, багато з яких належать до інших пільгових категорій⁵⁴).

2.3.1. Проблеми нормативно-правового регулювання системи пільг

Реалізація Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 червня 2009 р. № 594-р (*далі* – Стратегія) суттєво нічого не змінила у сфері надання пільг (зокрема, через недостатню конкретизацію запланованих заходів щодо реалізації Стратегії⁵⁵). Досі існують такі проблеми (очевидно, що вони не будуть розв'язані до завершення чинності Стратегії).

1. Надмірна розгалуженість системи пільг. Різноманітні пільги й соціальні виплати в Україні безпосередньо передбачені у понад 60 законах

⁵⁴Тарасенко, Л. Право на пільги – конституційне право на соціальний захист чи нездатність держави забезпечити належний життєвий рівень іншим чином, 19.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/pode/1192>

⁵⁵Наприклад, Стратегія передбачає, що в 2011–2012 році буде забезпечено: а) надання окремим категоріям громадян пільг з оплати послуг у межах установлених норм споживання (житлово-комунальні послуги, придбання твердого та рідкого пального побутового палива і скрапленого газу) з урахуванням їхнього доходу; б) проведення моніторингу відповідності фактично спожитих послуг і наданих особам пільг, удосконалення механізму їх надання. Водночас План заходів з реалізації Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року (затверджений Розпорядженням Кабінету міністрів України від 7.10.2009 р. № 1192-р) не містить конкретних шляхів щодо реалізації визначених Стратегією напрямів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1192-2009-%D1%80>

і 120 підзаконних актах, кількість яких постійно змінюється. Чинне законодавство у сфері соціального захисту та соціального забезпечення надає 125 видів пільг 116 категоріям громадян. З них 44 види пільг передбачено для 45 найбільш соціально незахищених категорій громадян, які потребують особливої уваги з боку держави⁵⁶; 39 видів пільг надаються 57 категоріям працездатного населення за професійною ознакою або родом занять, 42 види пільг надаються 14 категоріям громадян за певні заслуги перед державою⁵⁷. Чинна система пільг не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, а сприяє помітному збільшенню доходів заможних груп, а отже, зростанню нерівності.

2. Застарілість законодавства щодо пільг. Законодавство про пільги, спрямоване на реалізацію конституційного права кожного громадянина на забезпечення достатнього життєвого рівня, сформовано здебільшого на початку 90-х років ХХ ст. Більшість із цих законодавчих актів були прийняті в умовах, коли фінансова система України не була спроможна забезпечити зростання доходів усім громадянам, і держава пішла шляхом установалення численних пільг. З одного боку, пільги стали своєрідною компенсацією тим особам, які, відпрацювавши багато років, втратили свої накопичення, а разом з ними змогу належним чином забезпечити себе і свої сім'ї після завершення працездатного віку. З іншого боку, всі пільги призначалися безсистемно і за соціальною, і за професійною ознакою. Фінансова ситуація в державі поліпшилася, проте пільги залишилися, і скасувати їх тепер досить важко.

Для значної кількості громадян пільги є аналогом визнання заслуг, винагородою, а скасування їх – не просто зниженням добробуту, а спробою відняти заслужене право. Суспільство, в якому переважають особи старшого покоління, болісно реагує на будь-які спроби реформувати це «невід'ємне» право. Соціальні пільги складно усунути також технічно, оскільки система їх надання тісно пов'язана з механізмами цінного субсидування житлово-комунальних і транспортних послуг.

3. Неврегульованим залишається питання щодо того, чи є право на пільги конституційним правом на соціальний захист, чи ж вони

⁵⁶Законом України від 28.02.91 р. № 796-ХІІ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачено надання постраждалим громадянам близько ста видів пільг, компенсаційних виплат, доплат і допомог, обсяг яких визначається з урахуванням розміру мінімальної заробітної плати або прожиткового мінімуму, і понад 50 видів з яких потребують фінансового забезпечення.

⁵⁷*Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування.* – К. : Центр громадської експертизи, 2009.

є компенсатором занижених соціальних стандартів. Пільги встановлювалися як винагорода за заслуги перед Батьківщиною, і як соціальна підтримка для забезпечення достатнього життєвого рівня. Проте нині можна поставити під сумнів доцільність субсидування багатьох категорій пільговиків, зокрема тих, що отримують пільги за професійною ознакою.

4. Спірним є питання щодо встановлення пільг за професійною (службовою) ознакою представникам тих категорій, які їх отримують (військовослужбовці, працівники міліції, пожежної охорони та ін., працівники сфери охорони здоров'я, культури, освіти, що працювали в сільській місцевості, народні депутати України, працівники судів, прокуратури та інші особи з професією суспільної значущості, особи, які працювали у шкідливих умовах виробництва і з загрозою професійного захворювання тощо). У частки отримувачів наявність таких пільг зумовлена специфікою їх службової діяльності та є додатковою соціальною гарантією у зв'язку з особливими умовами праці та підвищеним ризиком (гірники, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та ін.) Такі пільги можуть розглядатися як один із інструментів політики держави щодо розвитку певних територій та заохочення зайнятості у важливих секторах економіки. Водночас сам факт їх наявності суперечить конституційному принципу рівності громадян.

Одним із основних завдань реформування системи соціального захисту є надання пільг, компенсацій і гарантій лише найменш захищеним верствам населення та особам, які мають заслуги перед Батьківщиною. Але категорія «найменш захищені верстви» може тлумачитися досить широко – до них, зокрема, можна віднести і бідне населення, і населення сільських районів, і осіб з інвалідністю та ін. Отже, має бути надане чітке тлумачення поняття «найменш захищених категорій» у контексті сили та характеру негативного впливу складних життєвих обставин на рівень і якість життя особи та сім'ї.

Більшість пільг, соціальних і компенсаційних виплат, передбачених чинним законодавством, не виконують функції пом'якшення негативних наслідків економічних перетворень в Україні для найбільш соціально незахищених категорій населення, а запроваджуються з огляду на політичні декларації та спрямовані на встановлення додаткових соціальних гарантій і преференцій для певних соціальних груп.

5. Позиція Конституційного Суду України щодо пільг. Здійснювалися численні спроби призупинити виплату пільг чи певних компенсацій, передбачивши положення про зупинення дії норм у законах про Державний бюджет на різні роки. Проте в результаті звернень до КСУ такі норми визнавалися неконституційними. Загалом, Конституцій-

ний Суд прийняв 9 рішень стосовно пільг і привілеїв⁵⁸. КСУ дотримується такої позиції щодо суті пільг: *пільги, компенсації, гарантії слугують певною соціальною допомогою, підтримкою, додатком до основних джерел існування та спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло*⁵⁹ (ст. 48 Конституції України).

Конституційний Суд України наголошує, **що утверджуючи та забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складником конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої ст. 6, частини другої ст. 19, частини першої ст. 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами; невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.**

Конституційний Суд України зазначає, що багато «пільг», встановлених законами України «Про міліцію», «Про прокуратуру» тощо, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів (Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р., справа № 1–15/2002 № 5-рп/2002 щодо пільг, компенсацій і гарантії). Така *позиція КСУ зумовлена необхід-*

⁵⁸Рішення КСУ від 6.06.1999 р. № 8-рп/99 (справа щодо права на пільги); Рішення КСУ від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантії); Рішення КСУ від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів); Рішення КСУ від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг); Рішення КСУ від 11.10.2005 р. № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного грошового утримання); Рішення КСУ від 18.06.2007 р. № 4-рп/2007 (справа про гарантії незалежності суддів); Рішення КСУ від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян); Рішення КСУ від 22.05.2008 р. № 10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет); Рішення КСУ від 28.04.2009 р., № 9-рп/2009 (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін).

⁵⁹*Пільги, гарантії та компенсації* – «погляд» Конституційного Суду України // Інформаційний вісник Центру громадської адвокатури. – 2011. – № 4. – С. 16–23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cga.in.ua/fckfiles/No4.rar>

ністю захисту в сучасних умовах інтересів багатьох громадян, які, позбувшись пільг, потраплять за межу бідності⁶⁰. Зупинення пільг, компенсацій і гарантій, які фінансуються із бюджетів усіх рівнів, насамперед для тих категорій громадян, пенсії, заробітні плати яких (з урахуванням інших джерел доходів) є нижчими від визначених законом чи від прожиткового мінімуму, встановленого законом, порушує вимоги частини четвертої ст. 43, частини третьої ст. 46 та ст. 48 Конституції України. **Право на пільги розглядається як елемент конституційного права на соціальний захист, оскільки інших способів гарантувати громадянам належний життєвий рівень поки що немає.**

Проте 26 грудня 2011 р. Конституційний Суд змінив свою позицію на протилежну та закріпив за Кабінетом Міністрів право встановлювати розмір соціальних виплат відповідно до фінансових можливостей держави. У рішенні КСУ наголошено, що **«Розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване ст. 48 Конституції України... Передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі захо-**

⁶⁰ Відповідно до обґрунтування КСУ, Україна як соціальна держава взяла на себе зобов'язання щодо соціального захисту громадянина, забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї тощо. Позбавлення членів сім'ї працівника міліції чи особового складу державної пожежної охорони права на житлово-комунальні пільги, якими вони користувалися протягом усього періоду перебування останнього на службі в міліції чи державній пожежній охороні, у разі його звільнення за віком, через хворобу чи за вислугою років означало б не лише суттєве обмеження прав особи, звуження їх змісту та обсягу, а й дискримінацію непрацевдатних, припинення людини, зневажання її честі й гідності, повагу до яких закріплено на конституційному рівні. Служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає низку специфічних вимог, відображених у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, ураховують екстремальні умови праці, пов'язані з постійним ризиком для життя і здоров'я, жорсткі вимоги до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Це має компенсуватися підвищеними гарантіями соціальної захищеності (організаційно-правових і економічних заходів щодо забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення). Частина 5 ст. 17 Конституції України покладає на державу обов'язки щодо соціального захисту не тільки таких громадян, а й членів їхніх сімей.

ди можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України»⁶¹.

Крім того, у 2012 р. продовжено практику системного законодавчого закріплення норм (гарантований рівень прожиткового мінімуму, базовий розмір окладу I тарифного розряду), за допомогою яких здійснюється маніпуляція державними соціальними гарантіями. Таким чином, **за умов збереження чинного механізму визначення та затвердження соціальних стандартів і гарантій**, створюється ситуація **неможливості скасування пільг за соціальною, а у низці випадків і за професійною ознакою**. Єдиний вихід із цієї ситуації – поступове підвищення добробуту і збільшення реальних доходів населення.

2.3.2. Фінансово-управлінський аспект утримання системи пільг та компенсацій

1. **«Соціальний захист та соціальне забезпечення» є на сьогодні найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України.** Загальний обсяг фінансування за нею перевищує сукупні видатки на охорону здоров'я, освіту та економічну діяльність. Бюджетом на 2011 р. спрямовано на соціальний захист і соціальне забезпечення 63 млрд 895 млн грн; у 2012 році ця стаття скорочується до 56 млрд 507,8 млн грн за рахунок зменшення видатків державного бюджету на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду⁶². На забезпечення державних гарантій з надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян державним бюджетом на 2012 р. було заплановано спрямувати 40 млрд 708,1 млн грн, що на 5 млрд грн (13,9%) більше, ніж у 2011 р. 30 млрд 211,8 млн грн передбачено на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям, що на 3 млрд 843,7 млн грн (14,6%) більше, ніж у 2011 р. через підвищення розмірів прожиткового мінімуму для визначення такої допомоги⁶³. Втім, зазначений обсяг коштів було збільшено

⁶¹Рішення Конституційного суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» м. Київ, Справа № 1–42/2011 26 грудня 2011 р. № 20-рп/2011.

⁶²*Висновки* за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». – К. : Рахункова палата, 2011. – 45 с.

⁶³*Загалом*, субвенції соціального спрямування, передбачені проектом бюджету 2012 року становлять 81,1% загального обсягу запланованих субвенцій. – К. : Рахункова палата, 2011. – 45 с.

на реалізацію соціальних ініціатив Президента України, виголошених ним 07 березня 2012 р.

3. Основними джерелами фінансування витрат, пов'язаних із наданням пільг, є державний та місцеві бюджети. Частина таких витрат здійснюється підприємствами, на яких працювали чи працюють пільгові категорії громадян, а також підприємствами, які надають житлово-комунальні, транспортні та інші послуги. Більшість установлених чинним законодавством пільг, соціальних і компенсаційних виплат мають суто декларативний характер, і їх фінансування за рахунок коштів державного бюджету чи державних цільових позабюджетних фондів або ніколи не здійснювалося, або здійснювалося в недостатньому обсязі чи несистематично. Існуюча система пільг і соціальних гарантій, перш за все, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою, а не на надання мінімального необхідного соціального забезпечення найбільш пенсійно незахищеним верствам населення (наприклад інвалідам, пенсіонерам, тяжкохворим та ін.)

4. Планування бюджетних коштів на фінансування пільг окремим категоріям громадян залежить не від кількості пільговиків та вартості послуг, а від фінансових можливостей держави. Через відсутність реальних даних про кількість осіб, які мають право на пільги, та їх вартість **упровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг суттєво ускладнюється.** Відшкодування вартості наданих упродовж року пільг здійснюється в межах фінансових можливостей держави на відповідний рік, а через це знижується якість послуг, які надаються на пільгових умовах, та порушується порядок їх надання.

Видатки на надання пільг практично плануються не органами місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження щодо фінансування пільг, а центральними органами виконавчої влади. Органам місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють призначення та надання пільг громадянам, подаються централізовано розраховані показники. Як наслідок, вони не зацікавлені у будь-якій оптимізації, адже кінцева сума на фінансування кожного виду пільг планується з урахуванням наявних коштів державного бюджету та мало залежить від запланованих показників чисельності пільговиків у громаді⁶⁴.

⁶⁴ *Фінансування пільг // Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування.* – К. : Центр громадської експертизи. – 2009. – С. 93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf

5. Непрозора система пільг і соціальних виплат домінує у сфері соціального захисту та соціального забезпечення. **Замість реального соціального обслуговування населення утримується громіздка мережа державних і комунальних закладів соціального захисту та соціальних служб.**

Складність системи соціального захисту в частині адміністрування пільг та обліку категорій громадян, що мають право на отримання пільг, дає **можливість для** зловживання. Громадяни мають можливість безпідставно отримувати документи, що надають їм можливість користуватися пільгами, на які вони не мають права (наприклад на безкоштовне користування муніципальним громадським транспортом), і ці порушення здебільшого лишаються безкарними. З іншого боку, **не всі особи, які мають право на отримання пільг, фактично їх використовують** (наприклад пенсіонери, які проживають у сільській місцевості, можуть мати пільги з оплати транспортних послуг, але вони не використовують ці пільги, тому що не подорожують).

6. **Система надання пільг створює значне навантаження на ті підприємства, які надають послуги.** Організація надання пільг фактично полягає у відшкодуванні витрат підприємствам, які надають певні послуги пільговим категоріям громадян, і вартість наданих таких послуг, зазвичай, залежить від тарифної політики надавачів послуг, а не від державного регулювання розрахункової вартості пільги. Найбільші за кількістю видів групи у структурі передбачених чинним законодавством пільг становлять: пільги на квартплату, оплату житлово-комунальних послуг та придбання твердого й рідкого побутового палива; пільги на забезпечення житлом та поліпшення житлових умов; пільги на проїзд у міському громадському транспорті, а також транспорті приміського й міжміського сполучення; пільги на придбання/забезпечення ліками, диспансеризацію та лікування, а також санаторно-курортне оздоровлення/лікування.

2.4. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Панівними формами соціального захисту в Україні сьогодні є соціальні виплати й пільги, а соціальні послуги – порівняно нова форма соціального захисту, яка ще недостатньою мірою охоплює найбільш соціально незахищені категорії громадян. Соціальні послуги, зазвичай, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих груп населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави;

надаються в стаціонарних інтернатних установах і закладах, унаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді. Водночас послуги, орієнтовані на зниження вразливості та профілактику ризиків, є економічно вигіднішим і дієвішим механізмом для забезпечення добробуту, ніж розширення обсягу різноманітних грошових допомог (виплат, пільг, субсидій тощо).

Закон України «Про соціальні послуги» задекларував перехід від непрозорих пільг і не завжди ефективних соціальних виплат до сучасніших форм і механізмів соціального захисту. 8 серпня 2012 р. схвалено Стратегію реформування системи надання соціальних послуг⁶⁵, спрямовану на розширення доступу осіб (зокрема тих, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги) до соціальних послуг, забезпечення їх якості та ефективності. Зазначені документи – логічний розвиток закладених у соціальних ініціативах Президента України підходів до підвищення ефективності системи соціального захисту.

Фактично, Стратегія стала першою спробою системного підходу до вдосконалення системи соціального обслуговування населення, і її прийняття є цілком позитивним кроком. Водночас за період до її прийняття накопичився значний обсяг проблемних питань, які мають бути вирішені (в т.ч. на виконання мети і завдань Стратегії реформування системи надання соціальних послуг).

2.4.1. Проблеми нормативно-правового врегулювання системи надання соціальних послуг

1. Надмірний обсяг і термінологічна неузгодженість чинного соціального законодавства. Нормативні документи у сфері надання соціальних послуг відзначаються неадекватністю термінологічного апарату, розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи відповідних органів і служб. Як зазначалося, соціальні питання регулюють щонайменше 170 законів України, 400 постанов Кабінету Міністрів, 1100 відомчих і міжвідомчих наказів⁶⁶, але жоден із них не містить

⁶⁵Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.08.2012 р. № 556-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>

⁶⁶Порядок надання соціальних послуг в Україні регулюють закони України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. № 966-IV, «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III, інші закони та підзаконні акти, що визначають державні гарантії надання соціальних послуг окремим групам населення, в т.ч. особам та сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах.

чіткого мінімального переліку соціальних послуг, які б гарантувалися державою за будь-якої економічної ситуації та незалежно від території проживання громадян, зокрема:

а) Закон України «Про соціальні послуги» визначає соціальне обслуговування як систему соціальних заходів, що передбачає сприяння, підтримку та послуги з боку соціальних служб (а не лише закладів соціального обслуговування) окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їхнього соціального статусу та повноцінної життєдіяльності. Соціальне обслуговування здійснюється у спосіб надання соціальних послуг різного спрямування у стаціонарних інтернатних установах і закладах; у реабілітаційних установах і закладах; в установах і закладах денного перебування; в установах і закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду);

б) Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» у ст. 8 «Державні соціальні нормативи у сфері соціального обслуговування» визначає, що державні нормативи у сфері соціального обслуговування встановлюються для визначення розмірів державних гарантій соціальної підтримки інвалідів, осіб похилого віку, дітей, які залишилися без піклування батьків, та інших осіб, які потребують соціальної підтримки. Визначаються:

- перелік послуг, що надаються закладами соціального обслуговування і фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів і соціальних фондів;
- норми соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів і дітей, які перебувають на утриманні держави;
- норми харчування та забезпечення непродовольчими товарами у державних і комунальних закладах соціального обслуговування; показники якості соціальних послуг;

в) Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів пропонує лише загальний опис критеріїв та видів нормативів, за якими необхідно оцінювати надання тієї чи іншої безоплатної послуги. Якісне (змістовне) розкриття зазначених норм (часовий вимір надання послуги, обсяги харчування, порядок оцінки ефективності тощо) не надається. У Додатку до Державного класифікатора надано перелік центральних та місцевих органів виконавчої влади, відповідальних за розроблення і виконання державних соціальних стандартів і нормативів, здійснення моніторингу у сфері їх застосування та фінансового забезпечення (зокрема МОНмолодьспорт, МОЗ, Держстат, Рада Міністрів АР Крим, Держбуд тощо).

Водночас Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів затверджено не міжвідомчим наказом дотичних структур, а внутрівідомчим наказом Міністерства праці та соціальної політики, тобто незрозуміло, яку юридичну силу має Класифікатор для структурних підрозділів органів влади поза межами вертикалі Мінсоцполітики. Крім того, перелік відповідальних органів, зокрема у сфері соціального обслуговування громадян та надання соціальних послуг, не переглядався з 2002 р., незважаючи на низку заходів щодо їх реорганізації та внесення змін до відповідної частини законодавства, які відбулися протягом 2002–2011 рр. Усі ці зміни не відображені в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, що значно ускладнює його застосування як нормативного документа;

г) станом на вересень 2012 р. єдиним документом, у якому здійснено спробу чітко визначити кількісні та якісні критерії соціального обслуговування, є Галузевий стандарт надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах. Між тим, він не виправдано звужує поняття соціального супроводу, закріплене в Законі України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (вид соціальної роботи, спрямований на здійснення соціальної опіки, патронажу соціально незахищених верств населення з метою подолання життєвих труднощів, збереження та підвищення їх соціального статусу), та формулює його як «визначення головної проблеми, що провокує неблагополуччя, вирішення якої дозволить <...> нормалізувати становище». Крім того, зазначений документ поширюється лише на діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді (та їхніх клієнтів віком до 35 років), отже, він не є керівництвом до дії для територіальних центрів надання соціальних послуг та інших закладів соціального обслуговування, підпорядкованих Мінсоцполітики.

2. Нормативи надання соціальних послуг закріплені лише для осіб, які перебувають на утриманні держави в закладах соціального обслуговування, а наявна державна система соціальних послуг орієнтована на догляд у стаціонарних закладах. Щодо інших категорій відповідні норми та нормативи досі не визначені, незважаючи на значний обсяг чинного законодавства у відповідній сфері.

3. Не сформована концепція стандартизації надання соціальних послуг. Водночас положення про її необхідність закріплені у Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, що дає підстави сподіватися на доволі оперативне розроблення системи стандартів надання соціальних послуг різним категоріям населення.

Утім, чинне законодавство дає, на жаль, неадекватні визначення базових для соціальної сфери понять «*норма*», «*норматив*» і «*стандарт*». Це унеможливує і визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою, і вироблення чітких критеріїв оцінки якості соціальної роботи.

Державний соціальний стандарт в Україні формується з огляду на мінімально можливе, а не необхідне споживання. Соціальні стандарти, на думку законодавця, мають суто грошове або натуральне наповнення; на їх підставі визначаються мінімальний розмір оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Стандарти ототоженні із соціальними нормами й нормативами (показниками необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами), а це неправильно. Держава має встановити гарантовані своїм громадянам нормативи забезпечення послугами сфери соціального захисту⁶⁷.

4. Види соціальних послуг, їх перелік, зміст та обсяг у кожному конкретному випадку визначаються працівником соціальної служби, до якої звернулася особа, з урахуванням її стану здоров'я, індивідуальних потреб, індивідуальної програми реабілітації та інших об'єктивних чинників, що спричинили складні життєві обставини⁶⁸. Тобто **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. Відсутність унормованого переліку соціальних послуг для різ-

⁶⁷ *Стандарти соціальних послуг*: зб. проектів документів. Кн. 2 / ред. Л. Л. Сідельнік. – К. : ТОВ «ЛДЛ» – УФСІ; *Багмет, М. О.* Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя / М. О. Багмет, Д. О. Міхель // *Гілея*: зб. наук. праць. – К., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/http://niss.gov.ua/P5_doc.pdf

⁶⁸ *Кривобок, Ю. В.* Основні підходи до визначення вартості безоплатних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах / Ю. В. Кривобок. – К. : Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=109:2010-06-24-05-35-19&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31

них категорій осіб унеможливило забезпечення послугами тих, хто їх потребує, в належному обсязі⁶⁹.

2.4.2. Організаційно-управлінські та фінансові аспекти організації системи надання соціальних послуг

1. Більша частка бюджетного фінансування спрямована на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу, а не на безпосереднє надання соціальних послуг конкретним особам та сім'ям, які їх потребують. Ці установи включають будинки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, будинки для дітей з вадами фізичного і психічного розвитку та інші види стаціонарних установ. У системі Міністерства охорони здоров'я України (на 11 травня 2011 р.), Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (на 01 січня 2011 р.), Міністерства соціальної політики (на 01 вересня 2011 р.) функціонували⁷⁰:

- 47 будинків дитини та 87 психіатричних і психоневрологічних лікарень;
- 113 дитячих будинків на 4 771 особу (з них із системи МОНмолодьспорт – 110 установ на 4 686 осіб);
- 687 шкіл-інтернатів на 119 965 осіб, у т.ч. загальноосвітні – 351 установа на 78 942 дітей; спеціальні загальноосвітні (для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку) – 336 установ на 41 023 особи;
- 189 центрів (відділень) соціальної реабілітації дітей-інвалідів на 14 626 осіб;

⁶⁹Існують такі види стандартів та критеріїв соціальної роботи, які є обов'язковими для дотримання лише для центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: Галузевий стандарт надання соціальних послуг вживачам психоактивних речовин, у т.ч. споживачам ін'єкційних наркотиків; Примірний галузевий стандарт надання соціальних послуг з соціальної адаптації учнів та випускників закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа; Примірний галузевий стандарт надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах; Стандарт мінімального пакету соціальних послуг та медичної допомоги для дітей та молоді у сфері профілактики ВІЛ/СНІДу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dcssm.gov.ua/ua_standards.phtml

⁷⁰*Щербань, С.* Місця несвободи Міністерства охорони здоров'я України / С. Щербань. – Х., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khizr.kharkov.ua/index.php?id=1317292241>; *Місця* несвободи Міністерства освіти, науки, молоді та спорту України. – Х., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khizr.kharkov.ua/index.php?id=1317641763>; *Місця* несвободи Міністерства соціальної політики України. – Х., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?jssessid=A09VCE3E1BAEB44CF0647D103380FE72?art_id=87045&cat_id=34928

- 5 реабілітаційних установ для інвалідів і дітей-інвалідів із розумово відсталістю на 671 особу;
- 55 дитячих будинків-інтернатів на 6 879 осіб;
- 74 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів на 9 151 особу;
- 39 геріатричних пансіонатів, пансіонатів для ветеранів війни та праці на 7 680 осіб;
- 151 психоневрологічний інтернат на 30 375 осіб;
- щонайменше 753 територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та самотніх непрацевдатних громадян;
- 611 відділень організації надання грошової та натуральної допомоги малозабезпеченим непрацевдатним громадянам;
- інші заклади й установи.

Незважаючи на такий обсяг закладів та установ, значна кількість людей узагалі не отримує або недоотримує соціальні послуги, яких потребує. У державі утворена розгалужена мережа установ і закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. У 2011 р. діяло понад 3 тис. таких установ і закладів, які обслуговували понад 3 млн осіб. Водночас, за результатами попереднього визначення потреб адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах, не охопленими такими послугами залишаються ще понад 1 млн осіб.

Територіальні центри надання соціальних послуг і патронажна служба Мінсоцполітики охоплюють осіб похилого віку й інвалідів (у т.ч. дітей-інвалідів та інвалідів з дитинства). МОЗ має мережу геріатричних установ і закладів для дітей з інвалідністю різної етіології (у т.ч. інтернатного типу). МОН утримує інтернати для дітей, позбавлених батьківського піклування; малолітніх дітей, що скоїли злочини; дітей, які потребують корекції розумового та фізичного розвитку. Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді основну масу послуг надають молоді (особам 18–35 років), акцентуючи саме на «молодіжному» складникові власної діяльності⁷¹. Діти та сім'ї (за винятком прийомних

⁷¹Ця діяльність передбачає обмежений обсяг індивідуальної роботи та зводиться до проведення для молоді масових акцій (лекцій, тематичних свят, виїзних заходів, конкурсів, поширення буклетів і листівок) із пропаганди здорового образу життя, протидії поширенню наркоманії та епідемії ВІЛ/СНІД тощо. Прямих звернень до центрів україно мало, у т.ч. через недостатнє інформування населення. Чи не єдиний напрям, у якому ЦССДМ доводять свою ефективність – це підготовка батьків до усиновлення або прийому дитини, подальша робота з такими сім'ями. Це зумовлено ретельно розробленою нормативною базою, яка чітко визначає роль кожного з учасників процесу, а також забезпеченням підготовки відповідних фахівців.

сімей і дитячих будинків сімейного типу) доволі слабо охоплені роботою центрів. Сім'ї, де всі члени старші за 35 років (та особи такого віку), взагалі випадають з поля зору центрів, а якщо вони не є інвалідами та не досягли пенсійного віку, вони не можуть претендувати на обслуговування іншими підрозділами Мінсоцполітики.

У закладах нехтують запровадженням системи управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка їх ефективності. Керівники соціальних закладів та служб вирішують поточні проблеми: фінансові, господарські, адміністративні, а якість послуг часто відходить на другий план або взагалі залишається поза увагою.

2. Витрати на організацію надання соціальних послуг у стаціонарних установах у розрахунку на одну особу значно вищі, ніж в установах, що надають послуги безпосередньо у громадах. Частка дотації вирівнювання чітко прив'язана до кількості осіб, які обслуговуються у стаціонарних установах, і вона є значно більшою, ніж частка дотації, яка надходить до місцевих бюджетів за послуги, що надаються безпосередньо у громаді. Наявна бюджетна система та формула розрахунку дотації вирівнювання не передбачають заохочення надання соціальних послуг поза державними установами стаціонарного типу або комунальними закладами, що надають послуги у громаді. Залучення до надання соціальних послуг недержавних надавачів або комунальних закладів, що надають послуги в громаді, призведе до зменшення частки дотації вирівнювання, передбаченої для організації надання соціальних послуг, а органи місцевого самоврядування часто в цьому не зацікавлені⁷². Вони не мають стимулів розвивати мережу інституцій надання послуг у громаді, що призводить до штучного утримання клієнтів у стаціонарних установах і поширення практики безпідставного «залучення» нових підопічних (зазвичай дітей із багатодітних чи малозабезпечених родин) до перебування в інтернаті.

Більшість, наприклад, психоневрологічних інтернатів розташовані у сільській місцевості, і вони є чи не єдиним місцем роботи для жителів навколишніх населених пунктів, для яких закриття інтернату – прямий удар по сімейному бюджету. Отже, постає питання щодо перепрофілювання закладів і збереження робочих місць для персоналу. При цьому заробітна плата працівників інтернатних закладів не перевищує 2,5 тис. грн, що має такі наслідки:

⁷²Романюк, О. Фінансування соціального захисту в Україні / О. Романюк // Результати і потенціал України. – Міжнародний центр перспективних досліджень. – Київ, 2008.

- працююча особа отримує менше, ніж держава спрямовує на утримання одержувача послуг інтернату, що є викривленням соціально-трудової політики держави та суперечить задекларованим пріоритетам економічного та людського розвитку;

- відкривається простір для протиправних дій, побудованих на штучному утриманні та збільшенні кількості утриманців, фактичному погіршенні умов їх перебування;

- створюється мотивація для корупції та зловживань;

- відсутня мотивація щодо поліпшення якості послуг, які надає інтернатний заклад;

- низьким є рівень кваліфікації персоналу інтернатних закладів.

3. Децентралізована система надання соціальних послуг є ефективнішою, ніж централізована. **Проте більша частина видатків, що спрямовуються на потреби соціального захисту, фінансується з державного бюджету.** Місцеві бюджети в Україні дуже сильно залежать від трансфертів із державного – темпи зростання власних та закріплених доходів місцевих бюджетів майже втричі нижчі, ніж доходів державного бюджету. Основним джерелом на місцях стали трансферти із державного бюджету, частка яких у доходах місцевих бюджетів, порівняно з відповідним періодом 2010 р. збільшилася у 2011 р. на 2,9% пункту (до 51,8%)⁷³. Місцеве самоврядування не спроможне фінансувати власні соціальні ініціативи, оскільки не має достатніх джерел власних доходів, більшість із яких витрачається для покриття видатків, делегованих державою.

В Україні близько 85% видатків належать до видатків на соціальну сферу⁷⁴, делегованих із державного на місцевий рівень. Для відшкодування їх вартості передача зобов'язань щодо виконання цих видатків супроводжується трансфертами з державного до місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування не приймають рішення щодо субвенцій (більша частина трансфертів), спрямованих на різні види соціального захисту, які розподіляються центральними органами виконавчої влади. Це суперечить положенням Бюджетного кодексу та не дає можливості ефективно планувати та управляти бюджетними ресурсами задля задоволення потреб населення на місцях.

4. Проблеми фінансування поєднані з недоліками у плануванні видатків на реалізацію державних соціальних гарантій. При визначенні

⁷³Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2011 року. – К. : Рахункова палата, 2011. – 57 с.

⁷⁴Видатки на соціальну сферу включають соціальний захист, соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, видатки на житлово-комунальне господарство.

бюджетних видатків майже не використовуються показники, які дають уявлення про життєвий рівень різних верств населення.

Це не дає змоги відслідковувати динаміку частки соціальних видатків у консолідованому бюджеті, приймати обґрунтовані рішення щодо удосконалення фінансування державних соціальних гарантій, міжбюджетних відносин та системи соціального захисту⁷⁵.

Недостатньо розроблений принцип субсидіарності в реалізації державних соціальних гарантій. **Органи місцевого самоврядування**, яким було делеговано відповідальність за надання більшої частини соціальних послуг, і які ліпше знають потреби своїх громад, **не в змозі ефективно розподіляти видатки через значну фіскальну залежність від уряду**. Не маючи стимулів ефективно фінансувати свої делеговані видатки, вони зацікавлені у зростанні видаткових потреб, щоб зберегти більшу частину дотацій вирівнювання.

5. Відсутні нормативи регулювання тарифів⁷⁶ на оплату послуг соціальної сфери, наслідком чого є таке:

- замовники послуг соціальної сфери (органи місцевої влади) не мають уявлення ні про вартість конкретних послуг, ні про ефективність використання коштів, сплачених за їх надання;
- відсутнє належне економічне обґрунтування видатків на забезпечення мінімальних стандартів надання послуг соціальної сфери, що призводить до диспропорцій у розподілі фінансування та до недофінансування мережі закладів соціального обслуговування;
- відсутні затверджені стандарти якості надання послуг соціальної сфери;
- значна частина послуг соціальної сфери, яка надається недержавними постачальниками, випадає з поля нормативного регулювання та державної підтримки, відсутня система ліцензування таких послуг;

⁷⁵Тропіна, В. Б. Фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави в Україні : автореф. ... дис. на здобуття наук. ступеня д. е. н.: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / В. Б. Тропіна. – Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України. – К., 2009. – 38 с. [Електронний документ]. – Режим доступу: www.bibliofond.ru/view.aspx?id=482619

⁷⁶Існує Проект наказу Мінпраці «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку тарифів на платні соціальні послуги, що надаються територіальним центром соціального обслуговування» (2010 р.), але він: а) охоплює лише клієнтів територіальних центрів; б) визначає стандарти надання соціальних послуг, зважаючи не на потреби клієнтів, а на табельні нормативи часу та заробітну плату фахівців терцентрів; в) досі не прийнятий, тобто має суто інформаційний характер.

- система взаємовідносин між замовником і постачальником послуг орієнтує постачальника не на результат соціального обслуговування (тобто позитивні зміни у соціальній сфері), а на забезпечення процесу соціального обслуговування – таким чином, оцінка ефективності надання послуг оцінюється виключно за кількістю осіб, які отримали послугу за звітний період, а якість послуги опиняється поза управлінським впливом замовника;

- відсутні механізми підвищення фінансової автономності органів місцевої влади, які змушені спрямовувати делеговані та власні видатки місцевих бюджетів згідно з визначеними центром нормативами та не мають можливості змінити принципи фінансування соціальних видатків;

- концентрація замовників послуг соціальної сфери на фіксованих постачальниках перешкоджає розвитку альтернативних постачальників, які не мають відповідного простору для конкуренції за отримання замовлень;

- формула, за якою розраховується ціна за соціальні послуги, що надаються недержавними надавачами, відрізняється від тієї, що використовується для розрахунку вартості послуг державних стаціонарних установ або комунальних закладів, які надають послуги у громаді⁷⁷.

6. Слабко застосовується технологія замовлення на соціальне обслуговування. Інструментом демонополізації ринку послуг соціальної сфери та розподілу замовлень на їх виконання на конкурсній основі є введення технології замовлення, яке відбувається за принципом купівлі послуги замовником – органом державної влади чи місцевого управління, на який прямо чи делеговано покладено певні соціальні функції. Формування замовлення на основі конкретних пріоритетів соціальної політики дозволяє чітко визначити і на договірних умовах орієнтувати постачальників послуг на певні групи отримувачів цих послуг, номенклатуру необхідних послуг та їх якість. Втілення технології замовлення створює для органів місцевої влади вагомий інструмент реалізації місцевої та регіональної стратегій соціальної політики.

Разом з тим досвід засвідчив, що існує низка суттєвих проблем, які ускладнюють застосування технології замовлення на соціальне обслуговування в Україні:

⁷⁷Вартість надання соціальних послуг неурядовими організаціями або іншими особами, що мають право на надання платних соціальних послуг розраховується на основі положень визначених Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги» від 09.04.2005 р. № 268.

- відсутність у замовників досвіду формування технічних завдань на надання послуг соціальної сфери за відсутності стандартів і протоколів надання таких послуг;
- неточний вибір цільової групи отримувачів послуг через недосконалість (відсутність) механізмів забезпечення реальної адресності надання;
- відсутність вивчення попиту на соціальні послуги, що призводить до неправильного вибору послуг;
- низька управлінська й контрактна культура та дисципліна постачальників послуг;
- пряма чи прихована протидія з боку теперішніх постачальників послуг, зацікавлених у збереженні непрозорих механізмів фінансування;
- недостатньо виражена суб'єктність замовників послуг соціальної сфери через незавершеність формування сучасної структури самоорганізації місцевих територіальних громад;
- неврегульованість статусу неприбуткових організацій, які здійснюють надання послуг соціальної сфери (ці організації можуть надавати послуги лише у спосіб створення підприємств, втрачаючи тим самим статус неприбутковості);
- неможливість для отримувачів соціальних послуг самостійно обирати надавачів і впливати на поліпшення якості послуги;
- відсутність реєстру споживачів соціальних послуг призводить до недосконалості статистичної інформації щодо того, які саме послуги є найбільш ефективними та сприяють розв'язанню проблем або зниженню негативного впливу соціальних ризиків на сім'ї та осіб, які звернулися по допомогу у зв'язку зі складними життєвими обставинами (у т.ч. в регіональному розрізі).

3. НАПРЯМИ ТА ЗАСОБИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

3.1. ЗМІНА СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ

ТА ІДЕОЛОГІЇ ЗДІЙСНЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1. Загальна концепція реформування чинної в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення має полягати у зміні пріоритетів щодо форм соціального захисту. **Має відбутися поступовий перехід держави від переважання натуральних трансфертів (перш за все пільг) до грошових трансфертів.** Водночас частина пільг може бути трансформована у соціальні послуги.

2. **У центрі системи соціального захисту має бути первинний та основний осередок суспільства – сім'я⁷⁸,** яка і є головним отримувачем соціальних послуг, споживачем державної соціальної допомоги та ланкою системи соціального забезпечення. Допомога окремій особі – це завжди допомога сім'ї, і такий підхід дозволяє значно посилити профілактичний вимір системи соціального захисту. Отже, **слід визнати основним споживачем і бенефіціаром заходів соціального захисту сім'ю з дітьми, головним пріоритетом – якісне відтворення соціального і трудового потенціалу, а головними напрямками функціонування загальної системи соціального захисту (в контексті європейської практики):**

- побудову належного співвідношення зайнятості у суспільному виробництві та виконанні сімейних обов'язків;
- забезпечення життєвого рівня членів сім'ї не нижчого за прожитковий мінімум;
- захист інтересів працівників із сімей зі спеціальними потребами, створення для них робочих місць, надання пільг підприємствам, які залучають їх працю, забезпечують професійну підготовку та перепідготовку;
- зміцнення та розширення фонду житла.

⁷⁸Мається на увазі сім'я в розумінні ст. 3 Сімейного кодексу України: «...2. Сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. <...> Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає. 3. Права члена сім'ї має одинока особа. 4. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства».

Необхідно чітко визначити перелік умов (випадків настання ризиків), за яких особа (сім'я) можуть претендувати на безповоротну державну допомогу, яка надаватиметься в обсязі, достатньому для забезпечення нормальної життєдіяльності особи (сім'ї). В усіх інших випадках необхідно сприяти особі у її намаганні забезпечити себе та свою сім'ю самостійно у спосіб отримання доходу від законної, легальної праці та створити гнучку і справедливу систему, що поєднує оподаткування заробітної плати із соціальним страхуванням.

Необхідно інтегрувати сімейну політику до Стратегії подолання бідності, а підтримку сім'ї визнати основним пріоритетом соціальної політики держави. Внести перелік заходів щодо подолання бідності сімей із дітьми у Загальнодержавну програму подолання та запобігання бідності на 2010–2015 рр.

3. Реформування системи соціального захисту має відбуватися в напрямі запровадження системи раннього виявлення осіб і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах; модернізація системи їх соціального обслуговування, підвищення адресності та якості надання соціальних послуг за місцем проживання⁷⁹ є одним зі стратегічних напрямів розвитку України й має на меті підвищити охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів⁸⁰. Реалізація поставленої мети потребує підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, координації їхніх дій, тобто запровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг сім'ям та особам, які цього потребують, на основі уніфікованих мінімальних стандартів та єдиних технологій.

3.1.1. Способи вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює загальні питання соціального захисту

Важливим напрямом реформування системи соціального захисту є запровадження законодавства, що захищало б інтереси й добробут громадян, які потребують такого захисту, а також сприяло б урізноманітненню соціальних послуг, що надаються. Зокрема необхідно вжити такі заходи.

⁷⁹Толстоухов, А. В. Парламентські слухання «Стратегія гуманітарної політики сучасної України» (06.10.2010) / А. В. Толстоухов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl0610110.htm

⁸⁰Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010–2014 рр. – С. 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

1. Задля подолання суперечностей і неузгодженості чинного законодавства, з метою скорочення його обсягів, спрощення змісту, подолання термінологічної плутанини, позбавлення від застарілих норм, що не виправдали себе, слід **провести кодифікацію соціального законодавства та розробити Соціальний кодекс** на основі концепції соціальної стандартизації, яка охоплює:

- соціальну стандартизацію у сфері отримання доходів громадян, що забезпечує доступ до благ і послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності);
- соціальну стандартизацію у сфері розподілу фондів суспільного споживання, що забезпечують доступ до благ і послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності).

У кодексі мають бути вирішені питання щодо системи соціально-го законодавства, ієрархії та дії соціальних законів у часі, просторі та за колом осіб, що покладе край маніпулюванням, спрямованим на обмеження соціальних зобов'язань з боку держави.

2. До того часу, коли Соціальний кодекс буде розроблений, потрібно внести зміни до законодавства, яке регулює надання соціальних послуг. Слід **визначити та закріпити перелік мінімального обсягу (нормативу) соціальних послуг, які гарантуються на безоплатній основі особам та сім'ям**, що перебувають у складних життєвих обставинах, незалежно від економічної ситуації у державі та місця проживання громадян. Акти, що визначають соціальну політику держави, мають становити єдину систему, де основні напрями визначаються на рівні законодавства, а розвиваються та конкретизуються в актах органів виконавчої влади.

3. З метою уточнення та узгодження понять, які застосовуються в різних нормативних актах, що регулюють соціальну політику держави, слід **уніфікувати термінологію соціального законодавства**, яка застосовується в законах та підзаконних актах різних органів виконавчої влади. Це, зокрема, стосується таких базових понять, як «соціальний супровід», «соціальне супроводження», «соціальні послуги», «соціальна підтримка», «соціальна допомога», «соціальне забезпечення», «соціальний захист», «соціальна захищеність». Крім того, необхідно надати чітке визначення термінів «складні життєві обставини» та «сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах».

4. У межах одного закону слід **закріпити вичерпний перелік підстав і критеріїв, які дають право на соціальний захист з боку держави**, а також характеристики усіх форм і видів соціального захисту, які держава гарантує різним соціальним групам та категоріям населення. Основою для формування такого переліку мають бути конституційні

гарантії соціальних прав людини, міжнародні зобов'язання України, а також законодавчо визначені пріоритети соціального розвитку держави. Слід оптимізувати соціальні зобов'язання держави та її фінансові можливості на нормативному рівні, унеможливаючи фактичне зниження життєвого рівня громадян.

5. Визначені в Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» поняття «соціальні гарантії» та їх мінімальні розміри потребують перегляду й чітких дефініцій сутності термінів «соціальні нормативи», «соціальні стандарти», та окреслення відповідних завдань, які вони мають виконувати, а також комплексного й системного характеру цих термінів. **Необхідно внести зміни до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»**, відмовившись від законодавчого закріплення терміна «соціальна норма» та чітко розмежувавши поняття «соціальні нормативи» та «соціальні стандарти». Запровадити до практики соціального управління систему соціальних стандартів, які визначають параметри нормальної, повноцінної життєдіяльності людини.

6. **Здійснити роботу щодо соціальної стандартизації** з метою систематизації усіх соціальних виплат, а саме:

- доручити Кабінету Міністрів України забезпечити завершення розроблення комплексу державних соціальних стандартів, передбачених Державним класифікатором соціальних стандартів і нормативів;
- розробити систему державних стандартів соціальних послуг і класифікатор соціальних послуг для чіткого визначення складників кожної соціальної послуги та розрахунку її вартості;
- розробити параметри різних стандартів життя з метою їх подальшого нормативного закріплення та застосування як орієнтира для здійснення заходів соціального захисту;
- розраховувати обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, зважаючи на вартість соціальних послуг і кількість осіб, що їх отримують;
- перейти до обчислення державних соціальних гарантій на основі системи нормативів, що дасть змогу забезпечити адресність їх спрямування, обґрунтувати адекватні форми підтримки груп, що потребують соціального захисту.

7. З метою підготовки законодавчої бази задля посилення сімейного складника соціального захисту:

- визначити на рівні закону поняття «державна сімейна політика», «соціальний захист сім'ї», «категорії сімей» («сім'я, яка потребує матеріальної допомоги», «сім'я, яка має право на отримання безкоштовних

державних соціальних послуг» тощо), «обсяг соціального захисту відповідно до категорії сім'ї»;

- розробити та затвердити на рівні закону стратегію реалізації державної політики щодо сімей з дітьми та на підставі Концепції державної сімейної політики України від 1999 р.⁸¹ Узгодити її з положеннями Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, Програми подолання та запобігання бідності на 2010–2015 роки, Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини до 2016 р., державних програм зайнятості;

- з метою уніфікації порядку реалізації сімейної політики та посилення взаємодії між закладами й установами, що надають соціальну допомогу та соціальні послуги різним категоріям громадян і сімей з дітьми, унормувати й узгодити функції та порядок взаємодії органів і служб відповідно до Положення про Мінсоцполітики України від 06 квітня 2011 р. зі змінами, внесеними відповідно до Указу Президента України від 08 липня 2011 р. № 741/2011 (Мінсоцполітики є правонаступником Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини).

3.1.2. Пропозиції щодо оптимізації державної політики у сфері соціального захисту

Для оптимізації політики у сфері соціального захисту необхідно здійснити такі кроки.

1. **Визначити Мінсоцполітики головним розпорядником коштів для здійснення державної соціальної, сімейної політики, політики щодо охорони дитинства.** Передати Мінсоцполітики заклади соціального призначення (зокрема інтернатні), які перебувають у підвідомчості інших міністерств (Міносвіти, МОЗ тощо).

З метою забезпечення своєчасного та повного фінансування з державного бюджету заходів із підтримки сімей з дітьми потрібно зняти з Міністерства фінансів України та повернути Мінсоцполітики повноваження щодо визначення обсягів відповідних цільових субвенцій. Варто припинити практику Мінфіну щодо відмови погоджувати проекти державних програм та планів дій, які передбачають видатки державного бюджету на реалізацію політики з підтримки сімей з дітьми, та визначати у «ручному режимі» обсяги фінансування соціальної допомоги та надання соціальних послуг сім'ям з дітьми.

⁸¹На сьогодні цей документ містить конкретні напрями та заходи, спрямовані на підтримку сім'ї на відміну від Проекту аналогічної концепції 2009 року.

Задля підвищення адресності соціального захисту доцільно розвинути службу соціальних інспекторів⁸² та фахівців соціальної роботи у сфері раннього виявлення та своєчасного надання соціальних послуг сім'ям у складних життєвих обставинах.

2. Запровадити метод соціального бюджетування в управлінні державними соціальними гарантіями на підставі методології розроблення національної моделі соціального бюджету, запропонованої Міжнародною організацією праці, на національному й регіональному рівнях. Використання моделі соціального бюджету як інструменту управління державними соціальними гарантіями дасть змогу планувати на коротко- й середньострокову перспективу основні параметри державних видатків на забезпечення соціальних гарантій, урахуовуючи основні показники динаміки економічного розвитку країни й регіонів, демографічні прогнози та соціальні нормативи. Доцільно створити у складі органів місцевого самоврядування спеціалізовані міжвідомчі органи, які мають забезпечувати складання, фінансування та інформаційно-контрольний супровід реалізації довгострокових проєктів соціальної сфери.

3. Спрямувати політику подолання бідності не лише на заходи щодо соціального забезпечення вразливих груп населення, але й на проведення активної трудової політики та оптимізацію процесу самозабезпечення працюючого населення. Доходи від трудової діяльності мають стати основним джерелом грошових доходів населення і найважливішим стимулом розвитку виробництва та підвищення трудової активності працівників⁸³.

4. Запровадити і застосовувати соціальні стандарти й нормативи у процесі управління соціальними ризиками та державними гарантіями з метою вирішення низки системних проблем, передусім щодо визначення пріоритетів соціальної політики, цілей, показників розвитку соціальних процесів, забезпечення рівного доступу громадян до одержання благ і послуг, удосконалення бюджетно-економічних механізмів розподілу ресурсів на соціальні потреби. Принципи реформування соціальних стандартів є такими:

⁸² Система надання соціальної допомоги: перспективи удосконалення, 26 листопада 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=F47DC3BD56E90197856D1983EA75DA99?art_id=118043&cat_id=107177

⁸³ *Ільчук, Л. І.* Про невідкладні заходи подолання бідності / Л. І. Ільчук. – К. : Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=132:2010-12-08-15-40-44&catid=29:2010-06-15-18-48-34&Itemid=35

- практична оцінка фактичних потреб населення різних соціально-демографічних груп;
- обґрунтованість норм споживання;
- законодавче визначення оновлених державних соціальних стандартів;
- залучення громадськості до обговорення та участі у визначенні стандартів;
- приведення у відповідність із міжнародно-правовими актами та зобов'язаннями щодо реалізації соціальних прав.

5. Реформувати систему соціального захисту в напрямі посилення адресної державної соціальної допомоги для підтримки вразливих груп населення. З цією метою слід провести моніторинг домогосподарств, де є не менше чотирьох дітей, або двох пенсіонерів, або мешкає одинокий пенсіонер похилого віку.

6. Забезпечити диференційований підхід до надання державою гарантій соціального захисту, які забезпечують сталий рівень життя сім'ї, у спосіб створення:

- для працездатних – належних умов і робочих місць для економічного забезпечення благополуччя сім'ї;
- для непрацездатних (у т.ч. тимчасово) – гарантований прийнятний рівень життя.

Доцільною є диференціація державної політики у сфері соціального захисту й соціального забезпечення за віковою ознакою. Така диференціація має передбачати запровадження нових підходів до визначення форм соціального захисту та методів соціальної роботи з певними демографічними групами (передусім молоддю та громадянами середнього віку) з одночасним збереженням традиційних підходів у роботі з громадянами похилого віку.

7. У контексті інтеграції сімейної політики та політики соціального захисту необхідно розв'язати питання щодо:

- підвищення стандартів оплати праці в Україні, що сприятиме створенню економічного підґрунтя для самозабезпечення сімей із дітьми;
- створення умов для успішного поєднання професійної зайнятості з батьківством (материнством), зокрема завдяки розширенню мережі дитячих дошкільних закладів і поліпшення якості їхніх послуг;
- забезпечення доступності якісного медичного обслуговування для жінок та дітей;
- запровадження податкових пільг для сімей з дітьми;
- розроблення порядку відкриття спеціальних вкладних рахунків дітей для накопичення коштів від народження до повноліття;

- забезпечення догляду за дітьми, батьки яких виїхали за кордон з метою працевлаштування (сьогодні (за неофіційними даними) таких дітей близько 200 тис., проте їх облік не ведеться, і вони є соціально незахищеними).

8. З метою посилення ефективності та адресності соціального захисту **запровадити систему місцевих інтегрованих соціальних служб** (єдиної для клієнтів контактної особи/установи, яка проводить первинну оцінку потреб та за необхідності залучає фахівців різних соціальних служб) для надання адресних заходів комплексного соціального захисту особам та сім'ям, які цього потребують. Інтегровані соціальні служби пропонують пакет послуг відповідно до розробленого стандарту та здійснюють міжвідомчу координацію роботи з клієнтом, що дозволяє:

- зменшити час опрацювання кожного звернення та скоротити час від подання заяви до отримання допомоги (зокрема грошової);

- подолати практику якомога довшого утримання клієнта в установі задля отримання бюджетного фінансування;

- здійснювати соціальну роботу різних установ за уніфікованою технологією та підвищити ефективність забезпечення комплексним соціальним, комунально-побутовим та медичним обслуговуванням, гарантованим чинним законодавством;

- удосконалити призначення адресної допомоги та впровадити механізми її поєднання з наданням якісних соціальних послуг нефінансового характеру;

- відійти від політики кризового втручання та розвинути систему профілактики складних життєвих обставин та негативного впливу соціальних ризиків (зокрема надавати соціальні послуги (у т.ч. платні) «благополучним» особам та сім'ям);

- створити (у т.ч. на базі інтернатів, що зачиняються, Центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді) центри денного перебування осіб (перш за все дітей), які опинилися у складних життєвих обставинах.

9. У межах запровадження системи інтегрованих соціальних служб **ініціювати створення Єдиного соціального вікна звернень громадян (ЄСВ) на базі місцевих управлінь соціальної політики та віддалених робочих місць** задля:

- виявлення на ранньому етапі осіб і сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, і подолання причин, що породжують неблагополуччя;

- переорієнтації на профілактику погіршення життєвих обставин, а не на термінальне втручання при виникненні кризової ситуації (хоча

остання форма роботи також є необхідною, і від неї неможливо повністю відійти);

- оцінки потреб споживачів послуг і скорочення часу для прийняття рішення щодо змісту необхідної соціальної послуги, форми та обсягів її надання;
- уникнення багаторазових звернень споживачів послуг до різних відомств;
- забезпечення можливості комплексної адресної допомоги клієнтам, які потребують декількох видів допомоги та послуг одночасно;
- поліпшення міжвідомчої взаємодії та зменшення рівня дублювання функцій різних установ і організацій;
- зниження імовірності обліку споживачів послуг у статистиці кількох відомств;
- отримання, підвищення рівня достовірності інформації щодо потреб у тих чи інших видах соціальної послуги;
- оптимізації фінансування витрат на здійснення соціальних послуг завдяки розвитку системи збирання, обігу та використання інформації про споживачів соціальних послуг і вразливих осіб та проведену роботу;
- координації та моніторингу надання тих соціальних послуг, які найбільше відповідають потребам населення конкретної території.

Єдине соціальне вікно має приймати та документувати звернення громадян, здійснювати експрес-оцінку їхніх потреб; перенаправляти до конкретного виконавця; готувати пропозиції щодо першочергових послуг. За необхідності термінового реагування ЄСВ негайно інформує компетентні органи та служби (заклади охорони здоров'я, ОВС тощо) для втручання та надання допомоги.

10. Узгодити перелік органів виконавчої влади, на які покладено здійснення соціальної політики Указом № 1085 та Програмою реформ на 2010–2014 роки. Зокрема, слід передбачити створення Державної агенції соціальної інспекції як органа «об'єднання всіх видів соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам) та з урахуванням доходів одержувачів допомоги»⁸⁴.

⁸⁴*План-графік* реформ за напрямом «Реформа системи соціальної підтримки» (редакція зі змінами від 28.09.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Spidtrim_zm_280910.pdf

3.2. ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ: ПОЄДНАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ ІЗ ПОЛІТИКОЮ ЗАЙНЯТОСТІ

Трансформація державної соціальної політики вимагає реалізації заходів активного соціального захисту, спрямованих на підвищення значущості доходів, отриманих від трудової діяльності, в загальній структурі доходів населення та сприяння продуктивній зайнятості. Зокрема, необхідно.

1. Сприяти скороченню низькооплачуваної зайнятості, збільшенню кількості високооплачуваних і захищених робочих місць. З метою збільшення частки заробітної плати у структурі доходів слід переглянути розмір прожиткового мінімуму і трансформувати мінімальну заробітну плату в дійсну соціальну гарантію для працюючого населення. Структуру системи соціальних нормативів мають складати:

- прожитковий мінімум як норматив гарантування рівня основних видів доходів громадян (заробітної плати, пенсії, допомоги по безробіттю);
- нормативи споживання основних суспільних благ і послуг (освіти, охорони здоров'я);
- нормативи забезпечення особливих потреб окремих груп населення (інвалідів, дітей, людей похилого віку);
- нормативи компенсаційних виплат (ветеранам, реабілітованим, постраждалим унаслідок аварії на ЧАЕС, професійним групам).

2. Упровадити в практику соціального управління систему соціальних стандартів з позиції нормальної життєдіяльності людини. Доходи мають забезпечувати не тільки харчування та придбання найнеобхіднішого одягу, але й оплату житла, медичну допомогу, освіту. Споживчий кошик для визначення прожиткового мінімуму має бути доповнено витратами на купівлю або оренду житла, платні послуги охорони здоров'я, освіти, утримання дітей у дошкільних закладах тощо. З цією метою є необхідним визначення прожиткового мінімуму на новій методологічній основі задля подальшого розрахунку розмірів фактичних виплат соціальних гарантій і допомог.

3. Коригувати фіскальну політику, узгоджуючи її з політикою зайнятості, у спосіб стимулювання розв'язання демографічного питання та детінізації заробітної плати, запровадивши⁸⁵:

⁸⁵ *Чунаєв, О.* Формування середнього класу в Україні / О. Чунаєв. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politikan.com.ua/2/7/0/2983.htm>

- систему податкових пільг для працюючих членів сім'ї, взявши до уваги світовий досвід гармонізації соціальної та податкової політики в частині диференціації нарахувань на зарплату залежно від сімейного статусу особи та кількості дітей у родині (найвищі – в бездітних одинаків). Сім'ям з однією дитиною доцільно встановити податок у розмірі 13%, а двох і більше дітей – 10% доходів її працюючих членів;

- систему заохочень для підприємств, які працевлаштовують членів сімей з дітьми із соціально вразливих груп.

4. Формувати державні соціальні гарантії на основі системи нормативів задля:

- забезпечення адресності їх спрямування;
- обґрунтування адекватних форм підтримки різних соціальних груп, що потребують соціального захисту;
- здійснення переходу на грошові форми надання пільг;
- включення до складу доходів особи і сім'ї соціальних доплат від держави.

5. Підвищити стимулюючу роль заробітної плати і стандартів оплати праці як підґрунтя для самозабезпечення сімей. З огляду на те, що заробітна плата в Україні залишається основним джерелом доходів населення, сприяти **підвищенню в грошових доходах населення частки оплати праці**, приділивши особливу увагу встановленню мінімальної годинної заробітної плати. Вважати хибним та економічно доцільним проведення розрахунку оплати однієї години у спосіб механічного поділу суми встановленої місячної мінімальної заробітної плати на кількість відпрацьованого часу за 40-годинного робочого тижня. Мінімальна погодинна заробітна плата має відповідати ціні робочої сили.

6. **Підтримувати трудову активність працездатних членів сім'ї завдяки таким заходам:**

- розширення інфраструктури соціальних послуг для сімей із дітьми, в т.ч. дітьми з інвалідністю, зокрема збільшення фінансування закладів позашкільної освіти і дозвілля дітей та забезпечення їх доступності (за цінами й розташуванням);

- розроблення положення про домашнього вихователя з догляду за дітьми. Доцільно вивчити, зокрема, європейський досвід⁸⁶ щодо повернення матерів на ринок праці після відпустки у зв'язку з вагітністю/доглядом за дитиною: держава (через органи соцзахисту) підбирає

⁸⁶Досвід Болгарії у формуванні та впровадженні політики житлових субсидій та заохочення до працевлаштування одержувачів соціальної допомоги. – К., 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=publications&act=view&pubid=177&miid=5?>

осіб, які доглядають за дітьми працюючої матері. Це дозволяє матерям повернутися до праці завдяки допомозі у догляді за дитиною; є механізмом створення робочих місць для осіб (у т.ч. старшого віку), які наймаються доглядати дітей; забезпечує догляд у домашніх умовах).

7. **Узгодити сімейну та пенсійну політику.** Слід урегулювати законом можливість урахування часу догляду за дитиною до трьох років та лікарняних відпусток по хворобі дитини при розрахунку пенсій для осіб, які її доглядають, виходячи з середньої зарплати особи на момент виходу у відпустку.

8. **Запровадити доплату на виховання, а не на народження дітей** із урахуванням вікового чинника⁸⁷.

3.3. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІЛЬГ ТА ІНШИХ ВИДІВ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ І МАТЕРІАЛЬНИХ ДОПОМОГ

І. З метою реформування системи пільг, заміни їх на інші механізми соціального захисту розв'язати такі завдання у законодавчій сфері.

1. *Визначити поняття «пільга» в законодавстві.* Потрібно розрізнити пільги, що надаються громадянам за життєвих обставин, які зумовлюють необхідність особливої уваги до людини, тобто є частиною державної системи соціального забезпечення, та пільги, пов'язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності.

2. Здійснити аудит системи чинних пільг, соціальних і компенсаційних виплат та одержувачів пільг задля визначення обсягу потреб у бюджетних коштах для фінансування системи пільг.

3. *З метою введення адресного надання пільги залежно від доходу родини/особи та впорядкування кола осіб, на яких поширюється пільга:*

- вилучити з усіх законів положення про пільги⁸⁸ за професійною ознакою, які не містять механізмів реалізації, визначення джерел фінансування;

- скасувати пільги за професійною ознакою як такі, що не відповідають принципам ринкової економіки, зокрема скасувати пільги

⁸⁷Чунаєв, О. Формування середнього класу в Україні / О. Чунаєв. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politikan.com.ua/2/7/0/2983.htm>

⁸⁸Слід звернути увагу також і на те, що питання скасування пільг (реформування пільг загалом) – це гостре **політичне питання**. Вже впродовж багатьох років, за які декларується існування мораторію на введення нових пільг, все одно приймаються нові закони, якими встановлено ті чи інші пільги для певних категорій громадян, що свідчить про реальне небажання влади щось справді реформувати у цій сфері.

отримувачам, до яких належать: народні депутати, та члени їхніх сімей, кандидати у Президенти України, депутати місцевих рад, державні службовці, судді, працівники прокуратури, військовослужбовці, працівники міліції, працівники податкової міліції, особовий склад пожежної охорони, співробітники служби безпеки, журналісти, спеціалісти із захисту рослин, ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ (загальна кількість – 2,5 млн осіб). Для цього потрібно:

- скасувати ст. 4 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-ХП;

- скасувати частину 6 ст. 22 Закону України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-ХП;

- скасувати абзац 3 ст. 18 Закону України «Про підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР;

- скасувати частину 2 та частину 5 ст.ст. 49, 50 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХП;

- скасувати п. 12 ст. 20, п. 2 ст. 23 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХП;

- скасувати п. 8 частини 8, абзац 2 частини 9 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 р. № 2862-ХП;

- скасувати пп. 6, 10 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24 березня 1998 р. № 203/98-ВР;

- внести зміни до п. 13 ст. 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХП – вилучити «... а після виходу на пенсію він забезпечується транспортом для поїздки в лікарню, поліклініку при ліміті використання автомобіля не більше 10 годин на місяць за рахунок бюджетних коштів»;

- внести зміни в п. 7 ст. 33 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХП – вилучити «та путівками для санаторно-курортного лікування»;

- внести зміни до ст. 26 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р. № 509-ХП – вилучити «... членів їх сімей»;

- внести зміни в п. 15 ст. 25 Закону України «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХП – додати формулювання «під час виконання службових обов'язків».

4. Розробити пропозиції щодо внесення змін до законів з питань надання пільг найменш захищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, зважаючи на єдині прин-

ципи та критерії за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання⁸⁹.

5. Трансформувати соціальні пільги, такі як субсидія за користування комунальними послугами, в умовні трансферти⁹⁰ (прямі грошові платежі особам або ваучери на придбання певних послуг комунальних підприємств).

II. Змінити принципи призначення видів соціальної допомоги, в т.ч. забезпечити внутрішню цілісність, зрозумілість і прозорість процедур оцінювання матеріального стану, чітко визначити термінологію, що використовується у процедурах оцінювання матеріального стану та мінімізувати суб'єктивність у прийнятті соціальними інспекторами рішень щодо заявників. Для цього потрібно.

1. *Відмовитися від призначення допомоги відповідно до належності до тієї чи іншої соціальної групи та перейти до адресного призначення соціальної допомоги.* У цьому випадку, окрім скорочення загальних витрат держави за соціальними зобов'язаннями, будуть створені передумови для підвищення конкретних видів соціальних трансфертів для найбільш нуждених. Як критерій адресності пропонується використовувати рівень доходів домогосподарства⁹¹. Підвищити рівень адресності надання державної підтримки можна завдяки вжиттю комплексу заходів, які включають:

- *зміну ролі окремих видів допомоги завдяки перерозподілу коштів програм із нижчим рівнем адресності на користь програм із вищим рівнем адресності.* Наприклад, збільшити обсяги видатків на фінансування допомоги малозабезпеченим сім'ям можна за рахунок зменшення видатків на надання субсидій чи пільг;

- *упровадження диференційованого підходу до надання державою гарантій соціального захисту, які забезпечують стійкий рівень життя сім'ї, у спосіб створення для працездатних – належних умов і робочих місць для забезпечення економічного добробуту сім'ї; для непрацездат-*

⁸⁹Станом на вересень 2011 р. розроблено лише два законопроекти (вони ще навіть не передані до ВР України), і ті стосуються реформування надання окремих видів пільг (зокрема це законопроекти про внесення змін до деяких законів України щодо пільг з оплати житлово-комунальних послуг окремим категоріям громадян та з оплати телекомунікаційних послуг).

⁹⁰Умовні трансферти передбачають надання грошей безпосередньо бідним сім'ям через «соціальне контрагування» з одержувачами послуг. На відміну від готівкових, кошти, одержані у вигляді умовних трансфертів, дають змогу робити інвестиції в людський капітал у довгостроковій перспективі.

⁹¹Деякі кроки щодо реалізації такого підходу вже зроблені (зокрема, прийняті зміни до закону України щодо допомоги сім'ям з дітьми у частині заміни деяких видів допомоги адресною допомогою з малозабезпеченості).

них (у т.ч. тимчасово) – забезпечення соціально гарантованого рівня життя.

2. Уніфікувати/гармонізувати всі види соціальної допомоги, застосувати єдиний підхід до оцінювання матеріального стану домогосподарства при призначенні всіх видів соціальної допомоги, у т.ч.:

- удосконалити *Методику визначення нужденності та Методику обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги* з метою більш ретельного урахування чинників т.зв. «економічного потенціалу сім'ї», до якого відносять трудові можливості членів домогосподарства самостійно забезпечувати свої потреби;

- запропонувати *єдині критерії оцінки майнового стану сім'ї* при визначенні її права на призначення усіх видів соціальної допомоги. Критеріями для надання допомоги мають бути:

- середній розмір доходу на члена сім'ї, нижчий за встановлену межу;

- відсутність нерухомості, накопичень, земельної ділянки або майна, що може бути джерелом додаткового доходу;

- наявність у сім'ї соціально вразливих категорій громадян, наприклад дітей-інвалідів, дітей-сиріт, що перебувають під піклуванням, самотніх матерів, вагітних жінок тощо.

3. Урахувати *результати експерименту*, що проводиться у межах проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги в Україні» та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 448 «Про проведення експерименту з впровадження методів непрямой оцінки доходів громадян для призначення соціальної допомоги» в Україні, з метою *запровадження непрямой оцінки доходів заявників*, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, що надається з урахуванням доходу⁹². Запропонований метод непрямой оцінки дасть змогу посилити спрямованість соціальної допомоги на нужденні верстви населення; зменшити кількість необґрунтованих перевірок; підвищити якість роботи органів соціального захисту населення; ефективно використовувати кошти державного бюджету на соціальну підтримку населення.

4. Законодавчо обмежити права заможних осіб на державну допомогу. *Розглянути доцільність встановлення граничного рівня доходу як критерію права на соціальну допомогу*, що дозволить за відносно ко-

⁹²Період проведення експерименту: квітень-червень 2011 р. Експеримент реалізується в п'яти районних управліннях праці та соціального захисту населення, в т.ч. в Кіровоградській області у Олександрійському районі, Кіровському та Ленінському районах м. Кіровограда.

роткий період часу підвищити рівень адресності. Аналіз свідчить, що встановлення такої межі на рівні 1,5 прожиткового мінімуму на одну особу дозволяє підвищити адресність програми за рахунок виключення частини отримувачів субсидій із шостого–десятого децилів.

5. *Розглянути можливість заміни чинних зобов'язань щодо виплат чисельних соціальних допомог на єдину допомогу з малозабезпеченості*⁹³ (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам та з урахуванням доходів одержувачів допомоги).

6. Узгодити систему надання пільг із механізмами обліку доходів осіб (сімей), удосконаливши, зокрема, методикау їх оцінки в частині дооцінки методом сукупних душевих витрат на основі реального споживання (у т.ч. продуктів харчування – соціальних та таких, що не входять до їх переліку). Проведення такої дооцінки у кожному регіоні допоможе визначити чисельність отримувачів адресних допомог по бідності.

7. Диференціювати визначення межі бідності для великих, малих міст, сільської місцевості, зважаючи на різницю обсягів та структури витрат (на харчування, оплату житлово-комунальних послуг і транспорту).

III. Реструктуризувати соціальні зобов'язання та упорядкувати соціальні видатки, зокрема:

- на період здійснення реформи системи соціального захисту та соціального забезпечення *статус захищених видаткових статей на соціальну сферу надавати виключно за категоріями видатків, пов'язаних із реалізацією соціальних гарантій, що безпосередньо впливають із конституційних та міжнародно-правових зобов'язань України;*

- *призначати соціальні виплати (крім встановлених Конституцією України соціальних гарантій) та надавати послуги соціального захисту з урахуванням доходів громадян (домогосподарств), які претендують на такі заходи соціального захисту. Запровадити систему розроблення індивідуальних планів соціального захисту, які мають включати обстеження матеріального становища громадян, що претендують на соціальний захист, формування переліку найбільш відповідних для них заходів соціальної підтримки та визначення порядку їх надання або виплати;*

⁹³Якщо до єдиної соціальної допомоги не будуть включені ті основні соціальні трансферти, фінансові кошти, на забезпечення яких формуються на основі страхових принципів, то внаслідок запровадження єдиного виду допомоги частка отримувачів з перших двох децилів зросте з 44 до 75%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у ці децилі – з 62 до 74% (за даними *Case-Ukraine*).

- разом із делегуванням повноважень щодо надання пільг, призначення і здійснення соціальних виплат та організації надання соціальних послуг *розширити повноваження органів місцевого самоврядування щодо визначення пріоритетів місцевого соціального розвитку*, напрямів роботи місцевої інфраструктури соціального обслуговування населення, планування та розпорядження бюджетними ресурсами на соціальний захист і соціальне забезпечення.

3.4. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Становлення нової системи соціальних послуг має супроводжуватися заходами державної політики, спрямованими на розвиток ринку соціальних послуг, зокрема запровадженням системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контрахтування і державних, і недержавних надавачів таких послуг. Доцільно здійснити такий комплекс заходів, спрямованих на впровадження основних засад диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери.

1. Забезпечити поступовий перехід від утримання установ соціального захисту та обслуговування до фінансування витрат на безпосереднє надання соціальних послуг сім'ям та окремим особам за-для чого слід визначити:

- соціально та економічно обґрунтований перелік (мінімальний стандарт) соціальних послуг, що гарантуються державою на безоплатній основі особам та сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах, диференційований за характером та рівнем впливу зазначених обставин на працездатність конкретної особи та якість життя сім'ї;

- умови (диференційований перелік складних життєвих обставин), за яких особи та сім'ї визнаються як такі, що мають право на безкоштовне отримання тієї чи іншої соціальної послуги, передбаченої законом;

- методика розрахунку вартості конкретної послуги на одного отримувача залежно від того, кому надається послуга (одиноким особам похилого віку, інвалідам або хворим, не здатним до самообслуговування), у якій формі вона надається (вдома за місцем проживання, у стаціонарних закладах, у закладах денного перебування)⁹⁴ та з урахуванням ре-

⁹⁴Кривобок, Ю. В. Основні підходи до визначення вартості безоплатних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах / Ю. В. Кривобок. – К. : ЦПСД Мінсоцполітики України, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=109:2010-06-24-05-35-19&catid=26:2010-06-13-21-43-34&Itemid=31

гіональних особливостей (транспортна доступність, вартість проїзду, абсолютна та відносна кількість населення, яке потребує соціальних послуг; вікові, шлюбні, сімейні та інші характеристики потенційних отримувачів послуг);

- стимули ефективного використання бюджетних і власних коштів стаціонарними закладами на підставі методики розрахунку вартості соціальних послуг;

- механізм надання платних соціальних послуг особам і сім'ям, які їх потребують, але не підпадають під категорії тих, що опинилися у складних життєвих обставинах;

- критерії та інструменти визначення груп отримувачів соціальних послуг у спосіб переходу від категоріального розподілу груп споживачів до їх визначення на основі ступеня їхньої спроможності самостійно оплачувати послуги;

- механізм соціального замовлення та надання соціальних послуг недержавними установами зокрема за рахунок фінансування безоплатних соціальних послуг з бюджету для недержавних (громадських, приватних тощо) установ;

- механізм забезпечення дотримання усіма надавачами послуг вимог до змісту, умов та процесу надання послуг з урахуванням їх призначення, специфіки цільової групи, територіальних особливостей;

- форма й характер санкцій за недотримання вимог щодо змісту та якості послуг.

2. З метою об'єктивного визначення обсягу фінансового ресурсу, необхідного для забезпечення делегованих повноважень, підвищення ефективності спрямування бюджетних коштів слід **запровадити класифікатор соціальних послуг та уніфіковану систему мінімальних (обов'язкових) стандартів надання соціальних послуг різним категоріям осіб і сімей, у т.ч. розрахунку їх вартості**, для чого створити міжвідомчу робочу групу фахівців таких органів, як: Мінсоцполітики, МОН, МОЗ, Мінфін, Мін'юст і Державна податкова служба. Робоча група визначить і затвердить методики оцінки майнового стану сімей і ступеня їх нужденності, а також перелік категорій осіб і сімей, які мають право на отримання безкоштовних соціальних послуг (крім соціальних виплат) у межах мінімальних стандартів для відповідної категорії.

3. **Розробити єдину для різних відомств схему оцінювання потреб осіб і сімей, які потребують соціальних послуг.** Ураховуючи тенденцію старіння населення, необхідно розробити та законодавчо закріпити стандарт первинного оцінювання потреб у послугах із догляду людей похилого віку та методичні рекомендації до них. Це

внесе суттєві зміни у діяльність існуючої мережі територіальних центрів, стаціонарних установ та закладів денного перебування для людей похилого віку.

4. Створити при Кабінеті Міністрів України єдиний міжвідомчий орган для координації створення та удосконалення соціальних стандартів і встановлення умов ліцензування надання соціальних послуг.

5. З метою вдосконалення складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом переглянути Примірний галузевий стандарт надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, Типові переліки бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузях «Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді» й «Соціальний захист та соціальне забезпечення» і додати якісні індикатори оцінки ефективності надання соціальних послуг.

6. **Для прийняття рішення про надання соціальних послуг за рахунок держави запровадити систему розроблення індивідуальних планів соціального захисту**, які мають включати: обстеження матеріального стану особи (сім'ї), формування переліку найбільш відповідних заходів соціальної підтримки та визначення порядку їх надання. Держава завдяки системі міжбюджетних трансфертів вирівнювання має фінансувати діяльність із надання соціальних послуг саме в обсязі гарантованих мінімальних стандартів. Слід визначити та затвердити методики оцінки майнового стану сімей і ступеня їх нужденності, а також перелік категорій осіб і сімей, які мають право на отримання безкоштовних соціальних послуг (крім соціальних виплат) у межах мінімальних стандартів для відповідної групи.

7. Для підвищення адресності надання соціальних послуг нужденним категоріям сімей відійти від практики обчислення розрахунків відповідно до кількості клієнтів, які перебувають на обліку у відповідних бюджетних установах. **Перейти до визначення обсягів фінансування соціальних послуг, зважаючи на реальну кількість споживачів, які потребують допомоги.** Запровадити систему оцінки потреб місцевих громад на підставі створення бази даних найбільш нужденних сімей – потенційних одержувачів соціальної допомоги (для приведення обсягів коштів, закладених у розрахунки міжбюджетних трансфертів вирівнювання, у відповідність до запиту місцевих бюджетів).

8. З метою збільшення прав місцевих громад на автономний вибір постачальників послуг соціальної сфери **здійснити перехід від централизованого регламентування видатків місцевих бюджетів** на виконан-

ня власних повноважень у вигляді жорстких нормативів видатків на місцевому рівні – **до встановлення мінімальних стандартів надання послуг**, дотримання яких має бути забезпечене власними коштами місцевих бюджетів чи із застосуванням міжбюджетних трансфертів.

9. Внести зміни до податкового законодавства з метою вирівнювання оподаткування постачальників послуг соціальної сфери різних організаційно-правових форм для забезпечення рівноправної цінової конкуренції між муніципальними та державними установами соціального обслуговування і некомерційними суспільними організаціями, зокрема, передбачивши звільнення від оподаткування діяльності постачальника будь-якої організаційно-правової форми, яка здійснюється у межах укладеної угоди про постачання послуг соціальної сфери.

10. З метою удосконалення системи фінансування соціальних послуг розробити та ввести механізм соціального замовлення, демонополізувавши ринок послуг соціальної сфери, а саме:

- розмежувати видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування;
- конкретизувати повноваження місцевих бюджетів щодо реалізації заходів по галузях бюджетної сфери та запровадити чіткі критерії для визначення об'єктів фінансування (видів соціальних послуг та суб'єктів їх надання) відповідно до місцевих потреб;
- переглянути механізм перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами та між видатками, що враховуються (не враховуються) при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- переглянути формулу розподілу міжбюджетних трансфертів з метою підвищення фінансової спроможності регіонів у частині безпосереднього спрямування доходів місцевих бюджетів на соціальні програми;
- удосконалити методики обчислення доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та коефіцієнта вирівнювання для розрахунку обсягу коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного;
- доповнити Закон України «Про соціальні послуги» розділом «Соціальне замовлення соціальних послуг» і привести у відповідність до внесених змін підзаконні акти, що регулюють діяльність місцевих бюджетних установ із надання соціальних послуг;
- зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування у т.ч. у спосіб реформування місцевих податків і зборів;
- посилити спроможність місцевих бюджетів та знизити роль цільових субвенцій з державного бюджету на реалізацію соціальних програм;

- створити механізми залучення (на конкурсній основі у спосіб укладання контракту) до надання соціальних послуг (зокрема безкоштовних для особи – за рахунок бюджету) широкого кола зацікавлених установ, у т.ч. приватних;

- розробити та запровадити чітку методику формування замовлення на послугу соціальної сфери на підставі угоди, яка має включати в себе завдання на соціальне обслуговування для постачальників з боку замовника, конкретні параметри послуги, з огляду на державні соціальні стандарти, визначення цільової групи – отримувачів послуги та механізми цільового характеру надання, погоджену максимальну вартість надання послуги, очікувані результати (у вигляді позитивних змін для цільової групи отримувачів), відповідальність постачальника за дотримання параметрів технічного завдання і досягнення результатів;

- розробити та запровадити методику моніторингу виконання замовлення на послуги соціальної сфери на основі визначення ступеня дотримання якісних та кількісних параметрів замовлення і досягнення передбачених результатів;

- посилити вимоги до адресності послуг, які надаються соціальними службами, та відійти від практики оцінювання якості їх роботи за кількісними показниками (кількість осіб, охоплених заходами; кількість проведених заходів тощо).

11. З метою розширення переліку соціальних послуг і можливостей їх надання сім'ям та окремим особам, цільового стимулювання місцевих соціальних бюджетів необхідно визначити собівартість соціальних послуг задля запровадження таких механізмів:

- *надання платних соціальних послуг групам населення*, які не входять до переліку категорій, що мають право на отримання безкоштовних соціальних послуг у межах мінімальних стандартів для відповідної категорії;

- *спрямування коштів до фінансування соціальних видатків місцевих бюджетів* (у т.ч. інтегрованих соціальних служб, ЄСВ та інших установ, які надають соціальні послуг згідно з державними гарантіями).

12. З метою посилення адресності надання соціальних послуг та розширення переліку охоплених ними категорій населення (перш за все селян, дітей, сімей з дітьми, осіб та сімей у складних життєвих обставинах) **розвивати мережу територіальних центрів як осередків здійснення соціальної роботи на місцевому рівні**, в т.ч. за рахунок переведення центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (та їх установ) і служб у справах дітей до підвідомчості Мінсоцполітики.

13. Запровадити регіональну диференціацію переліку соціальних послуг, що надаються, та визначати пріоритетні напрями їх фінансування відповідно до специфічних потреб місцевих громад та осіб, яким вони адресуються, з огляду на соціально-економічні особливості регіону. Започаткувати систему соціального планування на місцевому (регіональному) рівні, на основі якої:

- визначати пріоритети місцевої (регіональної) соціальної політики громади щодо здійснення соціальних послуг;
- залучати надавачів послуг і розподіляти бюджетні кошти;
- розробляти соціальні плани відповідно до чинного законодавства та пріоритетів, визначених центральними органами влади, але з урахуванням місцевої специфіки;
- готувати та подавати пропозиції до центральних органів виконавчої влади з метою формування бюджетної політики у соціальній сфері на підставах адресності та врахування регіональних потреб.

14. З метою посилення спроможності місцевих соціальних служб щодо надання населенню повного переліку послуг **забезпечити дотримання штатних розписів, не допускати скорочення фахівців із соціальної роботи й соціальних працівників та фінансувати видатки на виплату їм заробітної плати у відповідному обсязі.**

15. Розгорнути систему навчання відповідних працівників органів центральної та місцевої влади й посадових осіб – дійсних і потенційних постачальників послуг соціальної сфери технології взаємодії на договірних засадах; у т.ч. розвинути практику здійснення таких навчань коштом міжнародної технічної допомоги.

ВИСНОВКИ

Діяльність держави щодо регулювання сфери соціального захисту та соціального забезпечення має здійснюватися за такими напрямками:

- організація надання соціальних пільг;
- призначення соціальних та компенсаційних виплат;
- регулювання порядку здійснення соціальної роботи та надання соціальних послуг;
- затвердження державних соціальних програм;
- встановлення державних соціальних стандартів, гарантій і нормативів;
- запровадження інших заходів соціального захисту.

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначає такі проблеми чинної системи соціальної підтримки:

- низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою та недостатнє урахування фактичного рівня доходів споживачів;
- низька адресність при наданні соціальної підтримки та орієнтація на екстенсивне охоплення нею населення;
- несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів;
- недосконалість механізму надання житлових субсидій;
- неможливість реально оцінити ефективність надання соціальної допомоги;
- відсутність у системі соціальної підтримки стимулів для ефективного використання виділених на неї коштів⁹⁵.

Проте у Програмі викладені суто грошові підходи до реформування системи соціальної підтримки та перерозподілу соціальних трансфертів, між тим, коло проблем у сфері соціального захисту є ширшим за наведений перелік.

⁹⁵*Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010–2014 роки.* – С. 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

Основними викликами щодо оптимізації системи соціального захисту в загальному вигляді є такі.

1. Невизначеність стратегічних пріоритетів державної політики щодо соціального захисту населення та безсистемність здійснюваних заходів.

2. Неоптимальна структура доходів населення, яка має бути трансформована в напрямку підвищення ролі заробітної плати як чинника подолання бідності працюючих осіб і їхніх сімей та способу посилення ролі систем соціального страхування.

3. Проблеми реалізації додаткового соціального захисту (пільг і соціальних виплат) для низки категорій населення.

4. Суперечність між широким розумінням соціальних послуг і вузьким визначенням соціального захисту як сфери їх застосування. Викликом є перегляд ролі соціальних послуг у системі попередження ризиків та посилення соціального захисту населення.

Діяльність держави щодо оптимізації системи соціального захисту має бути спрямована на таке:

- визначення стратегічних напрямів соціальної політики держави, відповідно до яких необхідно формувати стратегію соціального захисту осіб і сімей в Україні;
- узгодження державної політики щодо соціального захисту з політикою щодо праці, податків, сім'ї, демографії тощо;
- визнання сім'ї головною ланкою у сфері здійснення державної соціальної політики, у т.ч. базового отримувача позитивних результатів від ефективних заходів соціального захисту;
- удосконалення, узгодження та комплексне системне врегулювання (кодифікацію) законодавства щодо соціального права та, зокрема, соціального захисту;
- перехід від здійснення кризового втручання у випадку настання складних життєвих обставин або набуття особою права на державну соціальну допомогу того чи іншого типу до політики профілактики виникнення соціальних ризиків;
- перегляд системи державних соціальних гарантій і стандартів для приведення їх у відповідність до сучасних соціально-економічних умов і відмови від «ручного» регулювання розмірів прожиткового мінімуму;
- оптимізацію системи соціальних міжбюджетних трансфертів і підвищення ролі місцевої громади у визначенні пріоритетних напрямів і фінансуванні заходів соціального захисту;
- реформування системи пільг з метою відмови від пільг за професійною ознакою та переходу до адресних грошових виплат (які можуть бути трансформовані у соціальні послуги);

- підвищення адресності надання державної соціальної допомоги (грошової та у вигляді послуг) з урахуванням рівня доходів та реальних потреб осіб і сімей;
- реформування системи соціальних послуг, підвищення їх доступності та наближення до потреб споживачів.

**Аналіз ступеня виконання Україною
окремих ратифікованих положень Європейської соціальної хартії (переглянутої)⁹⁶**

Положення ЄСХ	Зміст положення	Проблеми застосування
<p>Створення та спри- яння створенню або функціонуванню со- ціальних служб</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення роботи та роз- виток мережі державних/ко- мунальних соціальних служб. • Сприяння створенню та роз- витку недержавних соціальних служб. • Сприяння розширенню пе- релку послуг, які надаються діючою мережею соціальних служб. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недостатній рівень інституційного розвитку державних (комунальних) соціальних служб. 2. Вузький перелік і недостатня ефективність послуг, які надаються мережею діючих соціальних служб. 3. Відсутність законодавчих, фінансових, адміністратив- них стимулів для розвитку мережі недержавних соціаль- них служб.
<p>Заохочення окремих осіб та добровільних або інших організа- цій до участі у ство- ренні та функціо- нуванні соціальних служб</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Закон надає можливість ство- рити соціальні служби різних організаційно-правових форм. • Законодавчі гарантії рівності правового статусу соціальних служб різних форм власності. • Законодавча можливість за- лучення до діяльності соціаль- них служб інших організацій та волонтерів. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недосконалість і непрозорість регулювання питання правового статусу соціальних служб. 2. Неврегульованість питань правового статусу волонте- рів та волонтерської роботи. 3. Нерівність статусів державних (комунальних) та недерж- авних соціальних служб. 4. Відсутність фінансових, податкових та інших стимулів для створення соціальних служб.

⁹⁶За матеріалами Центру громадської експертизи.

<p>Надання соціальної допомоги сім'ям</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Створення/забезпечення розвитку та функціонування мережі державних соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді. • Розроблення соціальних послуг з урахуванням потреб «кризових» та інших соціально вразливих сімей. • Соціальні виплати сім'ям за рахунок держави (в т.ч. допомога та малозабезпеченим сім'ям). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Домінування утримання державних соціальних служб над організацією надання соціальних послуг. 2. Невідповідність соціальних послуг, які надаються державними соціальними службами для дітей, сім'ї та молоді, наявним потребам соціально вразливих сімей. 3. Низька ефективність та економічно необґрунтований рівень соціальних виплат сім'ям.
<p>Надання допомоги сім'ям із дітьми</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Створення/забезпечення розвитку та функціонування мережі державних соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді. • Соціальні виплати сім'ям за рахунок держави (в т.ч. допомога по вагітності та пологах, по догляду за дитиною та по догляду за дитиною-інвалідом). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Неадекватність критеріїв для призначення державних соціальних виплат. 2. Невідповідність соціальних послуг, які надаються державними соціальними службами для дітей, сім'ї та молоді, потребам сімей із дітьми. 3. Низька ефективність та економічно необґрунтований рівень соціальних виплат сім'ям із дітьми.
<p>Здійснення фіскальних заходів щодо сімей</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Законодавче встановлення права на податкову соціальну пільгу. • Законодавче встановлення права на отримання податкового кредиту. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недієвість законодавчо встановлених податкових пільг та преференцій для сімей. 2. Непрозорість і недосконалість системи надання податкових пільг та преференцій сім'ям.

Положення ЄСХ	Зміст положення	Проблеми застосування
Надання сім'ям житла	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення права на отримання житла з державного (громадського) житлового фонду. • Розроблення державних програм пільгового кредитування будівництва (придбання) житла. • Нормативно-правове визначення порядку надання та використання соціального житла. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Непрозорість і суб'єктивізм при розподілі житла з державного (громадського) житлового фонду. 2. Відсутність лівих програм з будівництва/стимулювання будівництва соціального житла. 3. Відсутність будь-якої державної політики щодо сприяння доступу до орендного житла.
Право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення функціонування та розвитку мережі закладів догляду та соціального захисту дітей і підлітків. • Збереження і розвиток існуючої системи закладів загальної, позашкільної, професійної та вищої освіти. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Низька ефективність державної системи соціального захисту і догляду дітей та підлітків. 2. Зростання числа дітей і підлітків, які не мають доступу до системи освіти та інших можливостей для навчання.
Надання захисту та спеціальної допомоги дітям і підліткам, які тимчасово або постійно позбавлені допомоги з боку їхніх сімей	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення функціонування спеціалізованих закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. • Створення/сприяння створенню спеціалізованих закладів з утримання тимчасово позбавлених батьківського піклування дітей і підлітків. • Державна підтримка прийомних (фостерних) сімей та сімей усиновлювачів. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Переважання пільг та соціальних виплат над соціальною роботою з дітьми-сиротами. 2. Нерозвиненість мережі спеціалізованих закладів з утримання тимчасово позбавлених батьківського піклування дітей і підлітків. 3. Недостатнє врахування специфіки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, при розробленні та здійсненні молодіжної політики.

<p>Право на захист від бідності та соціального відчуження* . Надання соціально захищеним особам ефективного доступу до роботи</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Послуги державних служб зайнятості. • Запровадження спеціальних державних стимулів для роботодавців, що залучають працю соціально незахищених осіб. • Надання безробітним громадянам безпроцентних позик для започаткування підприємницької діяльності. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Невідповідність роботи державних служб зайнятості потребам соціально незахищених категорій громадян. 2. Відсутність чітких законодавчих стимулів для залучення праці соціально незахищених осіб. 3. Недостатня ефективність системи надання безробітним громадянам безпроцентних позик для започаткування підприємницької діяльності.
<p>Надання соціально захищеним особам ефективного доступу до житла</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Законодавчі гарантії першого чергового поліпшення житлових умов соціально незахищених категорій громадян. • Розроблення державних програм довгострокового кредитування придбання та будівництва житла. • Розроблення та бюджетне фінансування державних програм будівництва соціального житла. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недосконалість чинних механізмів кредитування будівництва та придбання житла. 2. Відсутність належного фінансового та організаційного забезпечення програм будівництва соціального житла. 3. Неврегульованість механізму створення соціального житлового фонду та надання соціального житла у власність або оренду (найм).

Положення ЄСХ	Зміст положення	Проблеми застосування
<p>Надання соціально захищеним особам ефективного доступу до соціальної допомоги</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення функціонування та розвитку мережі закладів соціального захисту населення. • Запровадження ефективного обліку одержувачів різних видів пільг, соціальних виплат і соціальних послуг. • Максимальне наближення соціальних послуг до їх одержувачів. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недотримання адресності та низька ефективність установлених державою пільг та соціальних виплат. 2. Нерозвиненість мережі закладів соціального захисту населення усіх форм власності. 3. Відсутність належного обліку та систематичного моніторингу становища одержувачів різних видів пільг, соціальних виплат і соціальних послуг.

*У доповіді «Україна: на шляху до соціального залучення» (Україна: на шляху до соціального залучення. Національна доповідь про людський розвиток. – 2011 / за ред. Ру Гріффітс. – К. : ПРООН, 2011. – 125 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: undp.org.ua/files/ua_95644NHDR_2011_Ukr.pdf) пропонується та обґрунтовується застосування терміна «соціальне відторгнення» замість «соціальне відчуження». Така заміна вбачається недоцільною, оскільки термін «соціальне відчуження» закріплено в національному законодавстві (офіційні переклади ратифікованих міжнародних актів, зокрема Європейської соціальної хартії). Введення нового поняття потребує офіційного тлумачення з погляду його ідентичності терміну «соціальне вилучення», а також вносити зміни до відповідних частин національного законодавства.

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Соціальний захист як система управління соціальними ризиками: концептуальні засади та виклики для України	6
1.1. Співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення»	6
1.2. Здійснення права на соціальний захист в Україні	11
2. Виклики оптимізації національної системи соціального захисту	19
2.1. Визначення пріоритетів державної політики соціального захисту	19
2.1.1. Проблеми нормативно-правового забезпечення системи соціального захисту	21
2.1.2. Проблеми, пов'язані із фінансово-управлінським аспектом здійснення соціального захисту	23
2.2. Трансформація структури доходів населення як чинник оптимізації систем соціального захисту	25
2.2.1. Нормативно-правове забезпечення	25
2.2.2. Організаційно-фінансові проблеми у сфері реформування політики доходів громадян	27
2.3. Реформування державної політики у сфері надання пільг та компенсацій	31
2.3.1. Проблеми нормативно-правового регулювання системи пільг	32
2.3.2. Фінансово-управлінський аспект утримання системи пільг та компенсацій	37
2.4. Реформування системи надання соціальних послуг	39
2.4.1. Проблеми нормативно-правового врегулювання системи надання соціальних послуг	40

2.4.2. Організаційно-управлінські та фінансові аспекти організації системи надання соціальних послуг.....	44
3. НАПРЯМИ ТА ЗАСОБИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ	51
3.1. Зміна стратегічних пріоритетів та ідеології здійснення соціального захисту.....	51
3.1.1. Способи вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює загальні питання соціального захисту.....	52
3.1.2. Пропозиції щодо оптимізації державної політики у сфері соціального захисту	55
3.2. Трансформація державної політики щодо доходів населення: поєднання соціальних програм із політикою зайнятості.....	60
3.3. Реформування системи пільг та інших видів соціальних виплат і матеріальних допомог	62
3.4. Напрями підвищення ефективності системи надання соціальних послуг	67
Висновки	73
Додаток	76

Наукове видання

Кочемировська Олена Олексіївна
Пицуліна Ольга Миколаївна

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *І. В. Куниціна*
Коректор: *І. В. Куниціна*
Комп'ютерне верстання: *І. В. Куниціна*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел. (044) 234-50-07

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 5,1. Обл.-вид. 6,2 арк. Наклад 200 пр. Зам. ____

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова, 13 Б, м. Київ, 03680
Тел. (044) 501-93-01
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ ПОДАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТОК