

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

аналітична доповідь

КИЇВ - 2012



Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні. К., НІСД, 2012.- с. 54

Автори:

Кочемировська О.А. – канд.психол.н

Пищуліна О.М. - к.соц.н, с.н.с

При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2012

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ	6
1.1. Співвідношення понять «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» ТА «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»	6
1.2. Здійснення права на соціальний захист в Україні	9
2. ВИКЛИКИ ОПТИМІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ	14
2.1. Визначення пріоритетів державної політики соціального захисту	14
2.1.1.Проблеми нормативно-правового забезпечення системи соціального захисту	15
2.1.2. Проблеми, пов'язані із фінансово-управлінським аспектом здійснення соціального захисту	16
2.2. Трансформація структури доходів населення як чинник оптимізації систем соціального захисту	17
2.2.1 Нормативно-правове забезпечення	17
2.2.2. Організаційно-фінансові проблеми у сфері реформування політики доходів громадян	18
2.3. Реформування державної політики у сфері надання пільг та компенсацій 21	
2.3.1. Проблеми нормативно-правового регулювання системи пільг	21
2.3.2.Фінансово-управлінський аспект утримання системи пільг та компенсацій	25
2.4. Реформування системи надання соціальних послуг	26
2.4.1. Проблеми нормативно-правового врегулювання системи надання соціальних послуг	27
2.4.2. Організаційно-управлінські та фінансові аспекти організації системи надання соціальних послуг	29
3. НАПРЯМИ ТА ЗАСОБИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ	34
3.1. Зміна стратегічних пріоритетів та ідеології здійснення соціального захисту	34
3.1.1. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює загальні питання соціального захисту	35
3.1.2. Пропозиції щодо оптимізації державної політики у сфері соціального захисту	37
3.2. Трансформація політики державної політики щодо доходів населення: поєднання соціальних програм із політикою зайнятості	40
3.3. Реформування системи пільг та інших видів соціальних виплат і матеріальних допомог	41
3.4. Напрями підвищення ефективності системи надання соціальних послуг 44	
Додаток	51

ВСТУП

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 років по-новому висвітлила роль систем соціального захисту і соціального забезпечення як автоматичних соціальних та економічних стабілізаторів. Незалежно від рівня економічного розвитку, у більш сприятливому становищі знаходяться ті країни, які мають сформовані соціальні стратегії. Зростання ВВП чи покращення 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 – економічної стагнації. Заходи соціального захисту виявилися дієвими механізмами сприяння сталому економічному зростанню шляхом підтримки працюючого населення, розширення його можливостей, підвищення внутрішнього попиту та продуктивності праці. Вони по суті, стали ключовим елементом підвищення продуктивності економіки¹. Соціальна політика виконує регулюючу й стимулюючу роль у забезпеченні розвитку економіки й створення 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 погано обґрунтованих виплат, пільг, субсидій тощо, не підкріплених можливостями бюджетного фінансування. Економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства і 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 та злиднених⁴), в іншій – невеликий соціальний прошарок (0,05 % населення), який володіє надбагатствами⁵. Проміж ними зберігається 16,35 % осіб, які є умовно забезпеченими,

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

² Давидюк О.О. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні [Електронний документ]. – К.: Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, 2010. – 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

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

⁴ Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні: монографія / за заг. ред. Ільчука Л.І., Давидюк О.О., Кривобок Ю.В. – Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2010 – 376 с. – С. 157.

⁵ Там же, с. 156.

забезпеченими та багатими, але вони також перебувають у ситуації постійної непевності: можливості підвищення добробуту обмежені, а ймовірність збідніння є цілком реальною 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. У загальному вигляді завдання для системи соціального захисту є такими:

- побудова дієвої системи управління соціальними ризиками;
- узгодження соціальної політики з політикою зайнятості, фінансово-економічною та фіскальною політикою;
- створення для кожної дієздатної і працездатної особи умов, що дозволять їй підтримувати свій добробут завдяки власній праці;
- зниження негативного впливу соціальних ризиків шляхом підвищення державних соціальних гарантій сім'ям з дітьми і посилення адресності соціальної підтримки;
- перегляд системи соціальної допомоги непрацездатним та найбільш незахищеним членам суспільства;
- реформування політики зайнятості та соціального страхування, зокрема пенсійного;
- 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 і 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 потребують спеціального розгляду поза межами пропонованої аналітичної доповіді. Цю доповідь присвячено визначенню організаційно-правових засад і пріоритетів реформування (оптимізації) системи соціального захисту, а саме:

- сприяння зміні структури доходів населення в напрямі підвищення ролі заробітної плати та продуктивної праці як чинника подолання бідності працюючих осіб і їх сімей;
- перегляд наявного масиву різноманітних пільг і соціальних виплат з метою посилення адресності й обґрунтованості надання державою матеріальної підтримки осіб і сімей, які не можуть забезпечувати себе через вплив обставин, 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. СПВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» ТА «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

В світлі сучасних пріоритетів соціально-економічного розвитку пост-індустріальних спільнот, орієнтації на найповніше використання трудового потенціалу з одночасним зниженням нерівності через гнучку податкову політику, раціональні соціальні трансферти, забезпечення 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 цієї точки зору, соціальний захист може розглядатися як інструмент забезпечення економічного зростання шляхом зміцнення продуктивності людського капіталу через підтримку здорової і 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 в ситуації соціального неблагополуччя внаслідок безробіття або набуття тимчасової або повної непрацездатності (хвороба, нещасний випадок, старість, догляд за дитиною та ін.). В Україні немає дієвого механізму захисту від впливу потенційних соціальних ризиків⁷ (зокрема для сімей з дітьми, непрацездатних та осіб, які за ними наглядають, людей з інвалідністю, вимушено безробітних тощо).

Забезпечення гарантій соціальної захищеності населення можливе двома шляхами:

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

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

Згідно Декларації МОП про соціальну справедливість в 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 і продуктивної зайнятості

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

⁷ Соціальні ризики – це ймовірність настання матеріальної незабезпеченості; вони мають об'єктивний характер, і механізм захисту від них повинний бути надійним.

⁸ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации [Електронний документ] (97-я сессия Международной конференции труда 10.06.2008, Женева) – Режим доступа: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_100193.pdf

формують страхову та фіскальну базу систем соціального захисту задля зменшення впливу соціальних ризиків та повернення особи на ринок праці.

В цьому контексті, держава бере на себе впровадження 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 та соціальних груп шляхом:**

- *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 й свою сім'ю; сплачувати податки, в тому числі й на соціальний захист інших;
- *забезпечення гарантованого рівня та якості життя тих членів суспільства, які не в змозі досягти його самостійно*, через заходи соціальної підтримки найвразливіших верств населення.

Ч. 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»*, тобто соціальний захист не обмежується забезпеченням у випадку настання ризику.

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

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

На жаль, *поняття «соціальний захист» та «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»*⁹ розкривається як 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

⁹ Шульга Н.В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» [Електронний документ] // Митна справа. – Ч.2. – 2011. - № 4 (76). – С.24-28. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_4_2/24.pdf; Устинов С.О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України // Юридична наука і практика – 2011. - № 2. – С.90- 95 с. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnip/2011_2/Ustinov.pdf;

позабюджетних фондів 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 як в безпосередньому наданні державою грошових виплат особам, які мають на них право, так і в забезпеченні соціального утримання, надання медичної допомоги, безоплатному (безеквівалентному) або на пільгових умовах обслуговуванні громадян. Воно охоплює собою заходи, що передбачають надання допомоги у грошовій або натуральній формах, зокрема у випадках¹⁰:

- відсутності (або нестачі) доходу від трудової діяльності (через хворобу, інвалідність, народження дитини, травму на виробництві, безробіття, старість тощо);
- відсутності доступу до медичного обслуговування або фінансової недоступності медичних послуг;
- неможливості або низької спроможності сім'ї утримувати особу, перш за все дитину або непрацездатного (вимушено непрацюючого) члена сім'ї;
- загальної бідності та соціальної ізоляції.

Соціальний захист, у свою чергу – 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 підтримки¹¹.

Соцзахист полягає у реалізації основних напрямів соціальної політики через комплекс організаційно-правових та соціально-економічних заходів, метою яких є: по-перше, створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення їх соціально-економічних та духовних потреб; по-друге, гарантоване забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня доходу не нижче від прожиткового мінімуму. 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 суспільства¹² через мережу державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій.

Погоджуючись щодо змістовного наповнення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», виходячи з одних і тих самих підстав, правники, тим не менш, приходять до протилежних висновків.

Частина дослідників вважає, що в контексті забезпечення прав і свобод (а отже, і потреб людини) ширшим є поняття «соціальне забезпечення»¹³, адже «захист» пов'язаний із тимчасовою дією щодо усунення ризику, яка має закінчитися, як тільки він мине. Забезпечення ж – це тривалий процес, який має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень¹⁴. Так, за стандартами Ради Європи соціальне

¹⁰ 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

¹¹ Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации : [учебное пособие] /Шайхатдинов В. Ш. – Екатеринбург, 1996. – Вып. 1

¹² Мельник К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): дис. ... канд. юрид. наук. / К. Ю. Мельник. – Х., 2003. – 202 с. – С.70-71

¹³ Рабинович П. Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабинович // Право України. – 2004. – №9. – С. 61–63.

¹⁴ Шульга Н.В. Співвідношення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» [Електронний документ] // Митна справа. – Ч.2. – 2011. - № 4 (76). – С.24-28. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_4_2/24.pdf

забезпечення включає, крім матеріального забезпечення (через соціальне страхування), також інші форми соціального захисту: державну соціальну допомогу, спеціальний і особливий (додатковий) соціальний захист тощо¹⁵. Міжнародне бюро праці¹⁶ визначає важливість горизонтального (якомога повніше охоплення населення соціальними гарантіями) і вертикального (поступове забезпечення більш високих гарантій отримання доходу та охорони здоров'я з урахуванням економічного й соціального розвитку при виникненні соціальних ризиків – безробіття, хвороби, інвалідності, народження дитини, врата годувальника, похилого віку тощо) компонентів соціального забезпечення.

Водночас, в 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 в ст. 46 Конституції України, згідно якій поняття «соціальний захист» є ширшим за «соціальне забезпечення»¹⁷.

Заходи соціального захисту, за змістом статті 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, на освіту, на житло, на відпочинок, на безпечне довкілля, на охорону здоров'я, на достатній життєвий рівень, на безпечні умови праці, на заробітну плату, не нижчу мінімально встановлених стандартів та ін.). Тим не менш, до законодавчого визначення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» не буде помилкою використовувати ці терміни як синоніми¹⁸, розуміючи, що вони не зводяться до суто матеріальної (грошової) складової.

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 і Європейського суду з прав людини, що означає необхідність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних зобов'язань. Водночас, реалізація норм міжнародного права у національному законодавстві та застосування положень ратифікованих міжнародно-правових документів як норм прямої дії досі є проблемою.

Держава вибірково та непослідовно підходить 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, прийняття нових або скасування діючих законів, які не відповідають взятим міжнародним зобов'язанням.

¹⁵ Загальні (галузеві) принципи права соціального захисту [Електронний документ] // Право соціального захисту. Становлення і розвиток в Україні. – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/173/5561.html>

¹⁶ 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

¹⁷ Устинов С.О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України // Юридична наука і практика – 2011. - № 2. – С.90- 95 с. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnip/2011_2/Ustinov.pdf

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

Держава також не здійснює постійного системного моніторингу виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань у соціальній сфері.

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

Подібні положення закріплені у Європейській соціальній хартії (переглянутій), яка частково ратифікована Україною: держава приєдналася до 27 статей (у тому числі 6 із 9 обов'язкових) та 74 пунктів (з 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 свою неспроможність щодо забезпечення справедливої заробітної плати. **Не ратифіковані серед інших і наступні 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 надзвичайно 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 співробітництво¹⁹ (набула чинності 01.03.1998), згідно якої одним із пріоритетів є впровадження реформ у соціальному захисті. Окремі положення стосуються врегулювання питань зайнятості: оптимізації ринку робочої сили; модернізації консультаційних служб та служб, які займаються пошуком роботи; заохочення розвитку зайнятості на місцевому рівні; обміну інформацією про програми гнучкої зайнятості, в т.ч. програми, що стимулюють самозайнятість.

План дій «Україна – Європейський Союз» (2005 р.)²⁰ визначає головні орієнтири для реформування, зокрема впровадження ринкових відносин у системі соціальних послуг та європейських стандартів у національне законодавство й практику. П.6 Ч.1 Плану дій «Соціальна сфера, зайнятість, зменшення бідності» містить домовленості щодо посилення діалогу та співробітництва з соціальних питань; забезпечення наближення стандартів України до стандартів і практики ЄС у сфері зайнятості й соціальної політики; має здійснюватися моніторинг відповідних законодавчих і політичних змін. П.7 Ч.1 того ж 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 (в т.ч. через стабільну систему освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для всього населення).

Досі не ратифіковані п'ять з 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 у першу чергу 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

¹⁹ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (ратифіковано Законом N 237/94-ВР від 10.11.94) 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 (ратифікований 21.09.2011) – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012&p=1318403142627796

²⁰ План дій «Україна - Європейський Союз» від 12.02.2005 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693&p=1318403142627796

рівень для себе та своєї сім'ї (Ст. 48). Відповідно до цього визначаються основні соціальні права і гарантії, які забезпечуються чинним законодавством. Конституція України проголосила нашу державу соціальною, що зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян²¹. Соціальні права та соціальні гарантії, закріплені в Конституції України: 1) право на соціальний захист (ст. 46); 2) право на житло (ст. 47); 3) право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї (ст. 48); 4) право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); 5) право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання (ст. 52); 6) 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 законодавства²².

Соціальний захист здійснюється у формі послуг у стаціонарних установах, грошової допомоги, соціальних пілг та послуг, що надаються в громаді. Здійснення права на соціальний захист в Україні реалізується в кількох формах, які розрізняються за такими ознаками: 1) коло осіб, що підлягають забезпеченню; 2) джерела і способи фінансування; 3) види, умови та розміри забезпечення; 4) органи, що надають забезпечення.

Загальний соціальний захист здійснюється насамперед в організаційно-правовій формі загальнообов'язкового державного соціального страхування з утворенням відокремлених фондів. В основу надання державної соціальної допомоги покладено прожитковий мінімум, залежно від якого визначається право особи на державну соціальну допомогу. Крім грошової допомоги, можливе також забезпечення натуральною допомогою і соціальне обслуговування, здійснення яких регулюється значним числом нормативно-правових актів, що призводить до дублювання й складності у правозастосуванні.

Конституція України прямо передбачає декілька 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*. **Що стосується різних форм соціального захисту та категорій громадян, на які вони спрямовані, то вони радше є предметом регулювання законів, ніж Конституції.**

Спеціальний соціальний захист передбачає відмінні від загальних умови його здійснення стосовно певного, визначеного законами кола осіб (зокрема за професійною ознакою). Єдиною гарантією соцзахисту за професійною ознакою є конституційне положення про забезпечення соціального захисту громадян України, що перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей²³.

²¹ Рішення Конституційного Суду України № 1рп/2005 (справа про надання допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю) від 17.03.2005

²² ЗУ «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».

²³ Військовими 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» № 1932ХІІ від 06.12.1991 (ст. 12), Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011ХІІ від 20.12.1991; ст. 3 та ст. 5)

КСУ зазначає, що комплекс заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, не є наслідком їх непрацевдатності або відсутності засобів для існування, а зумовлений особливістю 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, вищого за прожитковий мінімум). Всі ці риси повинні компенсуватися підвищеними гарантіями соціальної захищеності, які не залежать від розміру доходів отримувачів чи наявності фінансування з бюджету, а мають безумовний характер²⁴.

*Спеціальний соціальний захист стосується*²⁵:

1) 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 рамках державної соціальної допомоги, призначеної для малозабезпечених або осіб, які не працюють і не охоплені соціальним страхуванням, що знижує гарантії згаданих осіб і порушує принцип справедливості;

2) 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»²⁶. Різниця між розміром пенсії, передбаченим 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 і 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 цієї частини соціального захисту.

Система додаткових заходів передбачає надання пільг у сфері працевлаштування, застосування праці, медичного та соціального обслуговування, надання житлово-комунальних послуг тощо. Додатковий соціальний захист включає також компенсацію громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень; фінансування соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів, у тому числі в реабілітаційних центрах, та обслуговування їх у стаціонарах при протезних підприємствах; щорічну разову грошову допомогу до Дня Перемоги ветеранам війни; надання пільгового довгострокового кредиту молодим сім'ям та самотнім 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,

²⁴ Рішення Конституційного Суду України № 8рп/99 (справа щодо права на пільги) від 06.07.1999, Рішення Конституційного Суду України № 7рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій та гарантій) від 17.03.2002, Рішення Конституційного Суду України № 7рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 та Рішення Конституційного Суду України № 20 рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004.

²⁵ Організаційно-правові форми та види соціального захисту [Електронний документ] // Право соціального захисту – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/173/5554.html>

²⁶ Такі спеціальні умови передбачено такими законами України, як «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» тощо.

гарантування рівності чоловіків та жінок, встановлення особливого статусу військовослужбовців тощо).

Безпосередньо про пільги як форму соціального захисту в Конституції України йдеться лише у двох випадках, а саме: пільги вагітним жінкам і матерям як гарантію забезпечення рівності чоловіків та жінок, а також пільги учням і студентам у контексті гарантування права на освіту²⁷. 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 рамки конституційних стандартів і прямо не впливають з 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 та свобод людини і 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, необхідною складовою 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 права²⁸.

Погоджуючись з тим, що зміст і обсяг соціальних прав, свобод і гарантій при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений, слід зазначити наступне. По-перше, якість та рівень соціальних надань у соціальній сфері відбувається з врахуванням 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 благ²⁹. *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 та свобод людини, залишається дискусійним, оскільки в низці випадків вони не є гарантією достатнього життєвого рівня, засобом підтримки в складних життєвих ситуаціях та не підтверджують визнання певних заслуг перед державою, а просто надають привілейоване становище певним категоріям громадян, тим самим ставлячи інших осіб в нерівне з ними становище³⁰.

²⁷ Конституція України (ст. 24 та ст. 53)

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

²⁹ Чутчева О.Г. «Дія соціально-забезпечувального законодавства: проблеми теорії та практики» [Електронний документ] // Держава і право. Юридичні і політичні науки. - 2010. - N 47. - С. 323-330. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/DiP/2010_47/5-4.pdf

³⁰ Там само

2. ВИКЛИКИ ОПТИМІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.1. ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Треба визнати, що жоден уряд України досі не сформував системну програму реформ у сфері соціальної підтримки різних категорій громадян та сімей, наслідком чого стали:

- високий рівень бідності населення, в тому числі працюючого, яке не може самостійно підвищити рівень власних доходів. (За даними Рахункової палати України, фактичний прожитковий мінімум, який забезпечив би нижню межу споживання у цінах червня 2011 р., мав би становити 1154 грн., а не 911 грн., як це передбачено законодавством³¹;
- погіршення становища, перш за все, сімей з дітьми: бідність в сім'ях з двома дітьми складає 39,6 % від їх загальної кількості, трьома – 53,8 %, чотирма та більше – 72,3 %³²;
- зростання вразливості багатодітних сімей, сімей з дітьми-інвалідами тощо та проживання значної частки населення в умовах, що не задовольняють елементарних потреб через неадекватне визначення мінімального споживчого кошику та структури прожиткового мінімуму;
- трансформація джерел забезпечення громадян в напрямку збільшення частки соціальних трансфертів;
- недостатня обґрунтованість, фінансова незабезпеченість та соціальна несправедливість надання пільг, що спричиняє необґрунтоване збільшення за їхній рахунок доходів заможних верств населення та зростання економічної нерівності;
- недосконалість системи надання соціальної допомоги і необхідність запровадження консолідованої системи адресної допомоги та соціальних послуг;
- ненадійність статистичних показників щодо чисельності, майнового стану, доходів та рівня споживання низькодоходних груп населення, що не дозволяє дати реальну оцінку рівня бідності і 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 про державні гарантії соціального захисту малозабезпеченим громадянам.

Система соціального захисту в Україні потребує нових підходів до розробки та застосування стандартів, і це є одним із стратегічних напрямів реформування соціальної сфери. **Роль держави полягає по-перше, у запровадженні таких стандартів, які б забезпечили реалізацію стратегії поліпшення якості життя громадян. По-друге, пріоритетом у сфері оптимізації системи соціального захисту має стати не збільшення обсягів та підвищення рівня різноманітних виплат, а подолання**

³¹ Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2011 року. – К.: Рахункова палата, 2011. – 57 с

³² Симоненко В. Бедность – основной показатель «эффективности» власти [Електронний документ] // Еженедельник 2000 – 2011 – №11 (550). – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

депривації шляхом створення (відновлення) інфраструктури соціальних послуг для всіх категорій населення, доступної незалежно від рівня доходів, місця проживання, віку, кількості дітей, сімейного статусу, етнічної або релігійної приналежності тощо.

2.1.1. ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1. В Україні не сформована система «соціального права»³³. Систематизація наявного масиву 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 та міжвідомчих наказів щодо соціального захисту осіб похилого віку (в т.ч., ветеранів війни та праці); надання соціальних послуг різним категоріям осіб та сімей у складних життєвих обставинах (в т.ч., малозабезпеченим); соціальної захищеності інвалідів; охорони дитинства (в т.ч. соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування); допомоги «чорнобильцям»; надання житлових субсидій та інших соціальних виплат, додаткових гарантій для малозабезпечених сімей з хворими дітьми, допомоги сім'ям з дітьми, при народженні дитини, здійснення міжбюджетних трансфертів тощо. Державну політику у сфері соціального захисту визначають щонайменше 30 законодавчих актів, які слабо узгоджені один з одним і не містять визначення базових понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення».

2. Соціальному законодавству притаманна неузгодженість окремих його частин, що ускладнює надання відповідних послуг населенню. У чинних нормативно-правових актах, що визначають державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, бракує системності (дотримання визначених на перспективу пріоритетів) та наступності (логічного зв'язку чинних нормативно-правих актів із попередніми та наступними спорідненими актами). Документи відзначаються неадекватністю термінологічного апарату та розмитістю визначень функцій, цілей і напрямів роботи органів і служб (зокрема, штучним видається розведення термінів «соціальний захист» та «соціальна захищеність», «соціальне обслуговування» та «надання соціальних послуг», «соціальна допомога» та «соціальна підтримка», оскільки вони перетинаються один з одним та часто визначають майже однакове коло функцій відповідних органів та 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 встановлює 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 у сфері соціального, 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 та неефективність діючих механізмів соцзахисту, неадресність, зрівняльний характер і невідповідність системи соціального захисту реальним потребам українського суспільства, неефективність та непрозорість системи бюджетного фінансування соціальних видатків держави, дискусійність прямої дії конституційних норм щодо соціальних прав.

³³ Крентовська О.П. Управління державними соціальними гарантіями в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук. – Київ, 2005.

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

5. 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 (яка передбачена 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 існуючі програми соціального спрямування не є ефективними засобами зниження рівня чи подолання бідності в Україні. Відповідно до статті 46 Конституції, пенсії, інші види соціальних виплат та 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 збережена і в проекті бюджету на 2012 р. (Ст. 14).

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, виходячи з обсягів 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 та сімей. Так відбувається, зокрема, 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 фондів³⁴.

3. Відсутність ефективної системи обліку потенційних одержувачів різних видів соціального захисту (зокрема, наповненого відповідною інформацією та актуального єдиного реєстру осіб та сімей у складних життєвих обставинах) утруднює процес визначення осіб та сімей, які найбільше потребують опіки з боку держави. Лише третина сімей, на які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до бідних (інших соціально незахищених категорій громадян). Значна кількість домогосподарств, які фактично не є бідними, отримують соціальні трансферти за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів³⁵.

4. Має місце недооцінка значущості, ролі, статусу і функцій сім'ї (передусім з дітьми) як первинної ланки відтворення людського потенціалу й основного

³⁴ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009

³⁵ Там само

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, відсутність адресних та якісних соціальних послуг за місцем проживання; нереформована система соціальних послуг для сімей, дітей та молоді; нестача закладів дошкільної освіти тощо. Поліпшення матеріального становища сімей має відбуватися через: *а)* збільшення адресної допомоги сім'ям (з урахуванням рівня їхніх доходів), члени яких не в змозі подолати наявні ризики самотійно (багатодітні, з дітьми або батьками-інвалідами тощо); *б)* сприяння у працевлаштуванні працездатних 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 в складних життєвих обставинах, неповним сім'ям тощо. Такий підхід гальмує створення системи підтримки, яка б активізувала внутрішні механізми родини для самотійного подолання проблемної ситуації, а отже політика державної підтримки сімей має бути переорієнтована в контексті сприяння повній і продуктивній зайнятості як основи ефективно діючої 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 і оптимізації системи пільг, законодавець шляхом маніпулювання фактичним розміром прожиткового мінімуму – його заниженням, відмовою від перегляду споживчого кошику, введенням норми рівня забезпечення прожиткового мінімуму, заниженням базового для розрахунку заробітної плати посадового окладу працівника I-го тарифного розряду³⁶ – мінімізує зобов'язання перед пільговими категоріями, яким декларує підтримку.

Прикладом може слугувати ситуація із допомогою сім'ям з дітьми, яку обмежено спочатку Законами про державний бюджет, яким визнано неконституційним у частині суперечності Закону «Про допомогу сім'ям з дітьми», а згодом і внесення самих змін до цього законодавчого акту.

Порядок визначення прожиткового мінімуму регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» від 24 вересня 1999 року № 1767. «Споживчий кошик» українця визначено Постановою Кабміну України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 14 квітня 2000р. № 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

³⁶ Ст. 3 Постанови Кабінету міністрів України від 11.05.2011 № 524 «Питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» вносить зміни до Постанови від 30 серпня 2002 р. N 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» і визначає, що 2011 році посадові оклади (тарифні ставки) розраховуються, виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду з 1 січня - 613 гривень; з 1 квітня - 625 гривень; з 1 липня - 635 гривень, з 1 вересня - 641 гривня, з 1 жовтня - 660 гривень, з 1 грудня - 704 гривні.

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 розміру³⁷, тому нижчою буде і мінімальна заробітна плата.

3. Неадекватним є застосування понять «норма», «норматив» та «стандарт». Чинне законодавство дає суперечливі визначення цих базових для соціальної сфери понять. Неадекватним є визначення «соціальної норми» (тобто правил спільного існування, вироблених 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, виходячи з мінімально припустимого, а не з необхідного споживання. Це слід змінити. Держава повинна встановити гарантовані своїм громадянам нормативи забезпечення послугами сфери соціального захисту. Соціальний стандарт є підґрунтям для визначення обсягу ресурсів, необхідних для досягнення певного рівня забезпеченості і задоволення потреб населення³⁸, тобто орієнтиром забезпечення високого рівня і якості життя³⁹.

Соціальні стандарти включають, але не зводяться до мінімальних соціальних нормативів, які й мають гарантуватися державою. Мінімальний набір послуг та фізіологічна норма харчування не можуть задовольнити 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), 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 впливу послуги на якість життя отримувача⁴⁰. Нинішня структура соціальних стандартів є суто кількісною, побудованою на грошових розрахунках, але вона не містить якісних показників рівня життя та добробуту (таких, наприклад, 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. В багатьох випадках занижена заробітна плата працюючої особи не стає передумовою подолання бідності та покращення матеріального становища сімей. Частка зарплати в структурі доходів за останні п'ять років зменшилася, і на кінець 2010 р. склала 40,9 %, а

³⁷ Симоненко В. Бедность – основной показатель «эффективности» власти [Електронний документ] // Еженедельник 2000 – 2011 – №11 (550). – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

³⁸ Багмет М.О., Міхель Д.О. Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя [Електронний документ] // Гілея: збірник наукових праць. – К., 2011. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/.../P5_doc.pdf

³⁹ Уровень и качество жизни населения: система показателей и определяющие факторы // Политика доходов и качество жизни населения / Под ред. Н.А. Горелова. – СПб: Питер, 2003.

⁴⁰ Концепція реформування системи соціальних послуг. Розпорядження Кабінету міністрів України від 13 квітня 2007 р. N 178-р [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=178-2007-%F0>

питома вага соціальних трансфертів (які перетворилися на часткові компенсатори заниженої оплати праці) збільшилася з 35,9 % до 40,6 %⁴¹.

Значною проблемою з точки зору ефективності системи соціального захисту залишається занижений рівень мінімальної заробітної плати: з 1.01.2012 її розмір становитиме 1073 грн., з 1 квітня – 1094 грн., з 1 липня – 1102 грн., з 1 жовтня – 1118 грн. та з 1 грудня – 1134 грн., тоді як фактичний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб у цінах серпня 2011 року становив 1123 грн., і перевищив заплановані на січень-листопад 2012 р. розміри⁴². Внаслідок занижених державних соціальних стандартів частка бідного населення за національним критерієм у 2012 році практично не скоротиться⁴³. Темпи зростання реальної заробітної плати уповільнюються (передбачено, що індекс реальної заробітної плати становитиме у 2012 році 106,6 %, порівняно з очікуваним на 2011 р. 110,4 %), що 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 та додаткове матеріальне забезпечення представників певних професій (для яких компенсації пов'язані зі службовою діяльністю). 70 категорій одержувачів різноманітних соціальних та 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 8 категорій одержувачів соціальних та компенсаційних виплат отримують 13 видів різноманітних виплат за заслуги перед державою⁴⁴.

3. Соціальні потреби найбільш незахищених прошарків населення не задовольняються. Високий рівень бідності в Україні, що особливо стосується сімей з 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 та нерівності у системі соціального захисту. Окремі види соціальної допомоги надаються без врахування розміру доходів громадян. В результаті цього багато з домогосподарств, які не обов'язково потребують соціальної допомоги, її отримують. В той самий час обсяг соціальної допомоги, яка надається домогосподарствам, що її потребують, не є достатнім для того, щоб задовольнити їхні найбільш актуальні потреби.

4. Неконституційність Законів Про державні бюджети України. КСУ неодноразово розглядав справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення Законів про державний бюджет щодо зупинення або обмеження пільг, соціальних та 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. Зокрема, це стосується законів «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про соціальний захист дітей війни», Закон України «Про загальну середню освіту», і багатьох інших. Конституційний Суд України був змушений

⁴¹ Симоненко В. Бедность – основной показатель «эффективности» власти [Електронний документ] // Еженедельник 2000 – 2011 – №11 (550). – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736137>

⁴² Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». – К.: Рахункова палата, 2011. – 45 с

⁴³ Там само

⁴⁴ Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009

визнавати неконституційними окремі норми Законів України «Про Державний бюджет України» на 2001, 2004, 2007 та Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»⁴⁵.

6. Найважливішим завданням соціальної політики держави вважається підтримка сімей з дітьми. В європейських країнах соціальний захист здійснюється, зокрема, шляхом вирівнювання сімейних витрат, а сімейні допомоги надаються поза системами соціального страхування (за рахунок податків)⁴⁶. 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 в перелік заходів Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року на IV квартал 2012 року, але не зрозуміло, чи буде визнано роботою на дому сімейна праця осіб, які виховують дітей та, тим самим, вилучені з відкритого ринку праці. Сьогодні час перебування особи у відпустці з догляду за дитиною не враховується при розрахунку розміру пенсійного забезпечення⁴⁷, що є дискримінацією, особливо в контексті прагнень держави покращити демографічну ситуації 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 населення⁴⁸. Це потребує аналізу існуючих механізмів фінансування, соціального захисту та соціального забезпечення і запровадження механізмів посилення адресності соціальної допомоги.

8. *Більшість соціальних виплат в Україні прив'язано до розміру прожиткового мінімуму* (державна допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, допомога дітям інваліда та інвалідам з дитинства), рівень якого є заниженим⁴⁹. Видатки на фінансування більшості видів соціальних та компенсаційних виплат є адресними і 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 (1) державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; 2) субсидія для

⁴⁵ Рішення Конституційного Суду України № 5рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002, Рішення Конституційного Суду України № 7рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004, Рішення Конституційного Суду України № 20рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004, Рішення Конституційного Суду України № 8рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11.10.2005, Рішення Конституційного Суду України № 6рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) від 09.07.2007 та Рішення Конституційного Суду України № 10рп/2008 (справа щодо предмета та змісту Закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008.

⁴⁶ Зокрема у 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.

⁴⁷ ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р.

⁴⁸ World Bank Report No. 39887 – UA, Ukraine: Poverty Update, June 20, 2007

⁴⁹ В країнах ЄС вони виплачуються в залежності від попереднього заробітку стандартного отримувача (чоловік з дружиною та двома дітьми), який дорівнює середньому заробітку кваліфікованого (некваліфікованого) працівника. Розмір допомоги разом із сімейними допомогами не може бути нижчим визначеної процентної частки 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.

відшкодування витрат на оплату житловокомунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого побутового палива; 3) 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; 4) 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

Серед усіх форм соціального захисту, які сьогодні використовуються в Україні, домінуюча роль належить пільгам та соціальним виплатам, які здебільшого є неадресними і не виконують повною мірою функцію соціального захисту й соціальної підтримки найбільш незахищених категорій населення. В Україні одночасно зберігають актуальність застарілі пострадянські та впроваджуються новітні європейські підходи до розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення.

Понад третину населення України має певні пільги. До найчисельніших категорій, які мають право на пільги, належать: 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, постраждалі 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 рахуючи пенсіонерів, багато з яких належать до інших пільгових категорій⁵⁰).

2.3.1. ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПІЛЬГ

На даний час діє та впроваджується Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 р. № 594-р. (далі – Стратегія), проте її реалізація не змінила суттєво стан речей у сфері надання пільг. Досі зберігаються наступні проблеми:

1. Надмірна розгалуженість системи пільг. Різноманітні пільги й соціальні виплати в Україні безпосередньо передбачені у більш, ніж 60 законах та 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 держави⁵¹; 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 державою⁵². Діюча система пільг не забезпечує надання допомоги виключно бідним верствам населення, а

⁵⁰ Тарасенко Л. Право на пільги – конституційне право на соціальний захист чи нездатність держави забезпечити належний життєвий рівень іншим чином [Електорний документ]. – 19.01.2011. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/1192>

⁵¹ Законом України від 28.02.91 № 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.

⁵² Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009

сприяє помітному збільшенню доходів заможних верств населення, зростанню економічної нерівності.

2. Застарілість законодавства щодо пільг. Законодавство про пільги, спрямоване на реалізацію конституційного права кожного громадянина на забезпечення достатнього життєвого рівня, сформовано переважно на початку дев'яностих років ХХ ст.. Більшість з цих законодавчих актів були прийняті в умовах, коли фінансова система України не була спроможна забезпечити зростання доходів всім громадянам, і держава пішла шляхом встановлення численних пільг. З одного боку, пільги стали свого роду 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, як за соціальною, так і за професійною ознакою. Фінансова ситуація в державі покращилася, 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'язано з механізмами цінового субсидування житлово-комунальних та транспортних послуг.

3. Неврегульованим залишається питання щодо того, чи є право на пільги **конституційним правом на соціальний захист, чи ж вони 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 тощо, 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 і є додатковою соціальною гарантією у зв'язку з особливими умовами праці та підвищеним ризиком (гірники, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів тощо). Такі пільги також можуть розглядатися як один з інструментів політики держави щодо заохочення зайнятості у важливих секторах економіки та місцевостях. Водночас сам факт їх наявності суперечить конституційному принципу рівності громадян.

Одним з 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, й інвалідів тощо. Отже, має бути надане чітке тлумачення поняття «найменш захищених категорій» в контексті сили та характеру негативного впливу складних життєвих обставин на рівень і якість життя особи і сім'ї.

Більшість пільг, соціальних та компенсаційних виплат, передбачених у чинному законодавстві, не виконують функції пом'якшення негативних наслідків економічних перетворень в Україні для найбільш соціально незахищених категорій населення, а запроваджуються, виходячи з політичних декларацій і спрямовані на встановлення додаткових соціальних гарантій та преференцій для певних соціальних груп

5. Позиція Конституційного Суду України щодо пільг Робилися численні спроби призупинити виплату пільг чи певних компенсацій, передбачивши положення

про зупинення дії норм в Законах про Державний бюджет на різні роки. Проте в результаті звернень до Конституційного Суду України такі норми визнавалися неконституційними. Загалом Конституційним Судом України було прийнято 9 рішень що стосувались пільг та привілеїв⁵³. Конституційний Суд України займає наступну позицію щодо суті пільг - *пільги, компенсації, гарантії слугують певною соціальною допомогою, підтримкою, додатком до основних джерел існування і спрямовані на реалізацію конституційного права кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло*⁵⁴ (ст. 48 Конституції України). Конституційний Суд України наголошує, **що утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 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 року, справа N 1-15/2002 N 5-рп/2002 щодо пільг, компенсацій і гарантій). Така позиція КСУ зумовлена необхідністю захисту в сучасних умовах інтересів багатьох громадян, які, позбувшись пільг, потраплять за межу бідності⁵⁵. Зупинення пільг,

⁵³ -Рішення КС України від 6 липня 1999 року № 8-рп/99 (справа щодо права на пільги),
-Рішення КСУ України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій),
-Рішення КС України від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів),
-Рішення КСУ України від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг),
-Рішення КС України від 11 жовтня 2005 року №8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного грошового утримання),
-Рішення КС України від 18 червня 2007 року N 4-рп/2007 (справа про гарантії незалежності суддів),
-Рішення КС України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян),
-Рішення КС України від 22 травня 2008 року №10-рп/2008 (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет),
-Рішення КС України від 28 квітня 2009 року, N 9-рп/2009 (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін).

⁵⁴ Центр Громадської адвокатури, Інформаційний вісник № 4, 2011 р. Виданий в рамках проекту «Сприяння громадськості впровадженню принципу соціальної справедливості в державній політиці в соціальній сфері», що виконується Центром громадської адвокатури за підтримки програми «Верховенство права» Міжнародного фонду «Відродження»

⁵⁵ 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 користувались 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, приниження людини, зневажання її честі й гідності, повагу до яких закріплено на конституційному рівні. Служба в міліції, державній пожежній охороні передбачає ряд специфічних вимог, які дістали своє відображення у законодавстві. Норми, що регулюють суспільні відносини у цих сферах, враховують 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 компенсуватись підвищеними гарантіями соціальної захищеності (організаційно-правових і економічних заходів щодо забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян

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 ч. 4 ст. 43, ч. 3 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 наразі немає.**

Проте 26 грудня 2011 року Конституційний Суд змінив свою позицію на цілком протилежну та закріпив за Кабінетом Міністрів право встановлювати розмір соціальних виплат відповідно до фінансових можливостей держави. В рішенні КС 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 статтею 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 заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України.»**⁵⁶ Це рішення зачіпає чорнобильців, дітей війни та звільнених із військової служби., тобто соціально вразливі соціальні групи, рівність права на конституційний захист яких було порушено.

Отже, держава фактично відмовилася від своїх зобов'язань, що гарантовано безпосередньо Конституцією України, зокрема: Україна є демократична, соціальна, правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина друга, третя статті 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); громадяни України мають право на соціальний захист (частина перша статті 46); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

. Крім того, продовжується практика 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 з цієї ситуації - поступове підвищення добробуту і збільшення реальних доходів населення.

як під час проходження служби, так і після її закінчення). Ч. 5 ст 17 Конституції України покладає на державу обов'язки щодо соціального захисту не тільки таких громадян, а й членів їх сімей.

⁵⁶ Рішення 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. К і в Справа № 1-42/2011 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011

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 та 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 фонду⁵⁷. На забезпечення державних гарантій з надання пільг, субсидій та допомоги окремим категоріям громадян у 2012 р. заплановано спрямувати 40 млрд 708,1 млн грн., що на 5 млрд грн. (13,9 %), більше, ніж у 2011 році. 30 млрд 211,8 млн грн. передбачено на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та 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 допомоги⁵⁸.

Видатки на здійснення виплат за напрямком «Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» лише на 1,1 %, більше, ніж у поточному році, а сума коштів, що підлягає виплаті за рішеннями судів, на початок червня поточного року становила 105,9 млн грн⁵⁹, але вже на кінець року вона зросла до 6 млрд грн.. При цьому стверджується, що пенсії інвалідам-чорнобильцям будуть збільшені на 25 %. Отже, виникає питання щодо перспектив отримання коштів іншими категоріями постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Вочевидь, можна очікувати сплеску звернень представників цієї категорії щодо оформлення інвалідності. На 85 % зросте фінансування медико-санітарного забезпечення та лікування постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; до 50 млн грн. збільшуються видатки на забезпечення інвалідів-чорнобильців житлом⁶⁰.

3. *Основними джерелами фінансування витрат, пов'язаних з 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 встановлених чинним законодавством пільг, соціальних та 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 соціально незахищеним верствам населення (наприклад, інвалідам, пенсіонерам, тяжкохворим тощо).

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, *впровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг суттєво*

⁵⁷ Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». – К.:Рахункова палата, 2011. – 45 с.

⁵⁸ Загалом, субвенції соціального спрямування, передбачені проектом бюджету 2012 року становлять 81,1 % загального обсягу запланованих субвенцій (там же)

⁵⁹ Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». – К.:Рахункова палата, 2011. – 45 с.

⁶⁰ Сергій Тігіпко: Наступного року середня пенсія «чорнобильців» зросте до 2907 гривень [Електронний документ]. – 02.11.2011. – Режим доступу: <http://tigipko.com/news/print/id/2974e>

ускладнюється. Відшкодування вартості наданих впродовж 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, доводяться 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 і мало залежить від запланованих показників чисельності пільговиків у громаді⁶¹.

5. Непрозора система пільг та 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).

7. 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 і рідкого побутового палива; пільги на забезпечення житлом та покращення житлових умов; пільги на проїзд у міському громадському транспорті та транспорті приміського і міжміського сполучення; пільги на придбання/забезпечення ліками, диспансеризацію та лікування, а також санаторно-курортне оздоровлення/лікування.

2.4. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Таким чином, сьогодні домінуючими формами соціального захисту в Україні є соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги – порівняно нова форма соціального захисту, яка ще недостатньою мірою охоплює найбільш соціально незахищені категорії громадян. В той же час, послуги, орієнтовані на зниження вразливості та профілактику ризиків, є економічно вигіднішим і дієвішим механізмом для забезпечення благополуччя, 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 форм і механізмів соціального захисту, притаманних європеїській.

⁶¹ Фінансування пільг [Електронний документ]// Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи. – 2009. – С. 93. – Режим доступу: http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf

2.4.1. ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

1. Надмірний обсяг та 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 вже зазначалося вище, соціальні питання регулюють щонайменше 170 Законів України, 400 Постанов Кабінету міністрів, 1100 відомчих та міжвідомчих наказів⁶², але жоден з них не містить 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 і 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 шляхом надання соціальних послуг різного спрямування у стаціонарних інтернатних установах та закладах; у реабілітаційних установах та закладах; в установах та закладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах соціального обслуговування; в інших закладах соціальної підтримки (догляду);

б) Ст. 8 (Державні соціальні нормативи у сфері соціального обслуговування) Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» 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: а) перелік послуг, що надаються закладами соціального обслуговування і фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів і соціальних фондів; б) норми соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів та дітей, які перебувають на утриманні держави; в) норми харчування та забезпечення непродовольчими товарами у державних і комунальних закладах соціального обслуговування.

в) Державний класифікатор соціальних стандартів та 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. В Додатку до Державного класифікатора надано перелік центральних та місцевих органів виконавчої влади, відповідальних за розробку і виконання державних соціальних стандартів та 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 та нормативів затверджено не міжвідомчим наказом дотичних структур, а внутрівідомчим наказом Мінпраці і соцполітики, тобто незрозуміло, яку юридичну силу має Класифікатор для структурних підрозділів органів влади поза межами вертикалі Мінсоцполітики. Крім того, перелік відповідальних органів, зокрема в 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

⁶² Порядок надання соціальних послуг в Україні регулюють ЗУ «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV, ЗУ «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 № 2017-III, інші закони та підзаконні актами, що визначають державні гарантії надання соціальних послуг окремим групам населення, в т.ч. особам та сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах.

відбулися протягом 2002-2011 рр. Всі ці зміни не відбиті в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, що значно ускладнює його застосування в якості нормативного документа.

2) Єдиний документ, де здійснено спробу чітко визначити кількісні та якісні критерії соціального обслуговування – 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 та молоді (та їх клієнтів у віці до 35 років), статус і підвідомчість яких сьогодні є незрозумілими внаслідок ліквідації Держсоцслужби для сім'ї, дітей та молоді.

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

3. Відсутня концепція стандартизації надання соціальних послуг. Як вже зазначалося, чинне законодавство дає неадекватні визначення базових для соціальної сфери понять «норма», «норматив» та «стандарт». Це унеможливує як визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою, так і вироблення чітких критеріїв оцінки якості соціальної роботи.

Державний соціальний стандарт в Україні формується виходячи з мінімально можливого, а не з необхідного споживання. Натомість держава має встановити гарантовані своїм громадянам нормативи забезпечення послугами сфери соціального захисту⁶³. 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 ототожнені з соціальними нормами й нормативами (показниками необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами), а це невірно.

4. Види соціальних послуг, їх перелік, зміст та обсяг у кожному конкретному випадку визначаються працівником соціальної служби, до якої звернулась особа, з урахуванням її стану здоров'я, індивідуальних потреб, індивідуальної програми реабілітації та інших об'єктивних факторів, що спричинили складні життєві обставини⁶⁴. 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. Унормування переліку послуг для визначеної категорії осіб дасть

⁶³ Стандарти соціальних послуг. Збірка проектів документів. Книга 2 / Ред. Л.Л. Сідельнік. – К.: ТОВ «ЛДЛ» - УФСІ; Багмет М.О., Міхель Д.О. Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя [Електронний документ] // Гілея: збірник наукових праць. – К., 2011. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/http://niss.gov.ua/P5_doc.pdf

⁶⁴ Кривобок Ю.В Основні підходи до визначення вартості безоплатних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах [Електронний документ]. – К.: Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства праці та соціальної політики України, 2010. – 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

зможу забезпечити надання соціальних послуг тим, хто їх потребує, і в конкретному обсязі. Відсутність унормованого переліку соціальних послуг для різних категорій осіб унеможлиблює забезпечення послугами тих, хто їх потребує, в належному обсязі⁶⁵.

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 не безпосереднє надання соціальних послуг конкретним особам та сім'ям, які їх потребують. Ці установи включають будинки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, будинки для дітей з вадами фізичного і психічного розвитку та інші види стаціонарних установ. В системі Міністерства охорони здоров'я України (на 11.05.2011 р), Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (на 01.01.2011), Міністерства соціальної політики (на 01.09.2011) функціонують⁶⁶:

- 47 будинків дитини та 87 психіатричних та психоневрологічних лікарень;
- 113 дитячих будинків на 4771 особу (з них із системи МОНмолодьспорт – 110 установ на 4686 осіб);
- 687 шкіл-інтернатів на 119 965 осіб, у тому числі: а) загальноосвітні – 351 установа на 78 942 дітей; спеціальні загальноосвітні (для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку) – 336 установ на 41 023 осіб;
- 189 центрів (відділень) соціальної реабілітації дітей-інвалідів на 14 626 осіб;
- 5 реабілітаційних установ для інвалідів та дітей-інвалідів з розумовою відсталістю на 671 осіб.
- 55 дитячих будинків-інтернатів на 6 879 осіб.
- 74 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів на 9 151 осіб;
- 39 геріатричних пансіонатів, пансіонатів для ветеранів війни та праці на 7 680 осіб;
- 151 психоневрологічний інтернат на 30 375 осіб.
- щонайменше 753 територіальних центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян;
- 611 відділень організації надання грошової та натуральної допомоги малозабезпеченим непрацездатним громадянам;
- інші заклади й установи.

Незважаючи на такий обсяг закладів та установ, значна кількість людей взагалі не отримує або недоотримує соціальні послуги, яких потребує. Терцентри соціального обслуговування та патронажна служба Мінсоцполітики охоплюють осіб похилого віку й інвалідів (в т.ч. дітей-інвалідів та інвалідів з дитинства). МОЗ має мережу геріатричних установ та закладів для дітей з інвалідністю різної етіології (в т.ч.

⁶⁵ Існують наступні 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 тому числі 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. (http://www.dcsm.gov.ua/ua_standards.phtml).

⁶⁶ Щербань С. Місця несвободи Міністерства охорони здоров'я України [Електронний документ] – Х.: 2011. – Режим доступу: <http://www.khizr.kharkov.ua/index.php?id=1317292241>; Місця несвободи Міністерства освіти, науки, молоді та спорту України [Електронний документ] – Х.: 2011. – Режим доступу: <http://www.khizr.kharkov.ua/index.php?id=1317641763>; Місця несвободи Міністерства соціальної політики України [Електронний документ] – Х.: 2011. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A09BCE3E1BAEB44CF0647D103380FE72?art_id=87045&cat_id=34928

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 (ЦСССДМ) основну масу послуг надають молоді (особам у віці від 18 до 35 років), акцентуючи саме «молодіжну» складову власної діяльності⁶⁷. Діти та сім'ї (за винятком прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу) дуже слабо охоплені роботою Центрів, а сім'ї, де всі члени старші 35 років (та особи зазначеного віку), взагалі випадають з поля зору Центрів. Якщо ж вони не є інвалідами та не досягли пенсійного віку, вони не можуть претендувати і на обслуговування підрозділами Мінсоцполітики.

Крім того, у закладах нехтують запровадженням системи управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка їх ефективності⁶⁸. У щоденній практиці керівники соціальних закладів та служб вирішують найбільш нагальні проблеми: фінансові, господарські, адміністративні, а якість послуг часто відходить на другий план або взагалі залишається поза увагою.

2. Витрати на організацію надання соціальних послуг в 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. Згідно чинного законодавства органи місцевого самоврядування не можуть закуповувати послуги у недержавних надавачів, які працюють у громаді, тому що в бюджеті не передбачено відповідних видаткових статей. Існуюча 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 в цьому не зацікавлені⁶⁹. Вони не мають стимулів розвивати мережу інституцій надання послуг у громаді, що призводить до штучного утримання клієнтів в стаціонарних установах і поширення практики безпідставного «залучення» нових підопічних (як правило, дітей з багатодітних чи малозабезпечених родин) до перебування в інтернаті.

Додатково, більшість, наприклад, психоневрологічних інтернатів розташовані у сільській місцевості і є чи не єдиним місцем роботи для жителів навколишніх населених пунктів, для яких закриття інтернату – прямий удар по сімейному бюджету. 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 наступні наслідки:

⁶⁷ Ця діяльність, в свою чергу, передбачає дуже обмежений обсяг індивідуальної роботи та зводиться, як правило, до проведення для молоді масових акцій з пропаганди здорового образу життя, протидії поширенню наркоманії та епідемії ВІЛ/СНІД, інших негативних явищ (лекцій, тематичних свят, виїзних заходів, конкурсів, поширення інформаційних буклетів та листівок). Прямих звернень до центрів вкрай мало, в т.ч. через недостатнє інформування населення. Чи не єдиний напрямок, в якому ЦСССДМ доводять свою ефективність – це підготовка батьків до усиновлення або прийому дитини, та подальша робота з такими сім'ями. Це зумовлено, зокрема, ретельно розробленою нормативною базою, яка чітко визначає роль кожного з учасників процесу, а також забезпеченням підготовки відповідних фахівців центрів.

⁶⁸ Концепція реформування системи соціальних послуг. [Електронний документ] Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=178-2007-%F0&p=1314340078936188>

⁶⁹ Романюк О. Фінансування соціального захисту в Україні // 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 йде всупереч із задекларованими пріоритетами 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 покращання якості послуг, які надає інтернатний заклад;
- низьким є рівень кваліфікації персоналу інтернатних закладів.

2. 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 з 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 минулого року, збільшилася у 2011 р. на 2,9 % пункту, до 51,8 %⁷⁰. Місцеве самоврядування не спроможне фінансувати власні соціальні ініціативи, оскільки не має достатніх джерел власних доходів, більшість з яких витрачається для покриття видатків, делегованих державою.

В Україні приблизно 85 % видатків належать до видатків на соціальну сферу⁷¹, що делеговані з 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.

3. **Проблеми фінансування поєднані з недоліками у плануванні видатків на реалізацію державних соціальних гарантій.** При визначенні 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 захисту⁷². Недостатньо розроблений принцип субсидіарності в реалізації державних соціальних гарантій. **Органи місцевого самоврядування**, яким було делеговано відповідальність за надання більшої частини соціальних послуг, і які краще 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.

⁷⁰ Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2011 року. – К.: Рахункова палата, 2011. – 57 с

⁷¹ Видатки на соціальну сферу включають соціальний захист, соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, видатки на житловокомунальне господарство

⁷² Тропіна В.Б. Фіскальне забезпечення реалізації соціальної функції держави в Україні [Електронний документ]. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит, Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України – К., 2009. – 38 с. – Режим доступу: www.bibliofond.ru/view.aspx?id=482619

4. Відсутні нормативи регулювання тарифів⁷³ на оплату послуг соціальної сфери, внаслідок чого:

- замовники послуг соціальної сфери (органи місцевої влади) не мають уявлення ні про вартість конкретних послуг, ні про ефективність використання коштів, сплачених за їхнє надання;
- відсутнє належне економічне обґрунтування видатків на забезпечення мінімальних стандартів надання послуг соціальної сфери, що веде 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;
- система взаємовідносин між замовником і постачальником послуг орієнтує постачальника не на результат соціального обслуговування (тобто позитивні зміни в соціальній сфері), а на забезпечення процесу соціального обслуговування – відтак оцінка ефективності надання послуг оцінюється виключно за кількістю осіб, що 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 визначених центром нормативів 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 громаді⁷⁴.

5. Слабко застосовується технологія замовлення на соціальне обслуговування.

Інструментом монополізації 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 їхню якість. Втілення технології замовлення створює для органів місцевої влади вагомий інструмент реалізації місцевої і регіональної стратегії соціальної політики.

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

⁷³ Існує 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, виходячи не з потреб клієнтів, а з табельних нормативів часу та заробітної плати фахівців терцентрів; в) досі не прийнятий, тобто має суто інформаційний характер.

⁷⁴ Вартість надання соціальних послуг неурядовими організаціями або іншими особами, що мають право на надання платних соціальних послуг розраховуються на основі положень визначених Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги» від 09.04.2005 року, №268.

- відсутність у замовників досвіду формування технічних завдань на надання послуг соціальної сфери за відсутності стандартів та протоколів надання таких послуг;
- невірний вибір цільової групи отримувачів послуг (відсутність механізмів забезпечення реальної адресності надання);
- невірний вибір послуг (відсутність вивчення попиту на соціальні послуги);
- низькі управлінська і контрактна культура і 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 шляхом 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 інорфмації 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 із 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 діючої в Україні системи соціального захисту та соціального забезпечення повинна 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'я⁷⁵, 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 в якості основного споживача і бенефіціара 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 нижче, ніж 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 і перепідготовку;
- зміцнення та розширення фонду житла.

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 шляхом отримання доходу від законної, легальної праці та створити гнучку і справедливу систему, що поєднує оподаткування заробітної плати із соціальним страхуванням.

⁷⁵ Мається 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 інтегрувати сімейну політику до Стратегії подолання бідності, *а підтримку сім'ї визнати основним пріоритетом соціальної політики держави*. Внести перелік заходів щодо подолання бідності сімей з 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 та сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах; модернізація системи їх соціального обслуговування, підвищення адресності та якості надання соціальних послуг за місцем проживання*⁷⁶ є одним із стратегічних напрямів розвитку України та має на меті підвищити охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів⁷⁷. *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. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює загальні питання соціального захисту

Важливим напрямом реформування системи соціального захисту є запровадження законодавства, яке б захищало інтереси та добробут громадян, які потребують такого захисту, а також сприяло б урізноманітненню соціальних послуг, що надаються, а саме:

1. Задля подолання суперечностей та 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 в сфері отримання доходів громадян, що забезпечує доступ до благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності),
- соціальну стандартизацію в сфері розподілу фондів суспільного споживання, що забезпечують доступ до благ та послуг, необхідних для відтворення людини (відповідного рівня та якості життєдіяльності).

В кодексі мають бути вирішені питання щодо системи соціального 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*

⁷⁶ Толстоухов А.В. Парламентські слухання «Стратегія гуманітарної політики сучасної України» (06.10.2010) [Електронний документ]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl0610110.htm

⁷⁷ Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», С. 33 – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

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. В межах одного закону слід **закріпити вичерпний перелік підстав та критеріїв, які дають право на соціальний захист з боку держави**, а також характеристики всіх форм та видів соціального захисту, які держава гарантує різним соціальним групам та категоріям населення. Основою для формування такого переліку повинні 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 і чітких дефініцій сутності самих термінів «соціальні нормативи», «соціальні стандарти», та окреслення відповідних завдань, які вони мають виконувати, а також комплексного і системного характеру цих термінів. **Необхідно внести зміни до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»**, відмовившись від законодавчого закріплення терміну «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 всіх соціальних виплат, а саме:

- доручити Кабінету Міністрів України забезпечити завершення розробки комплексу державних соціальних стандартів, передбачених Державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів;
- розробити систему державних стандартів соціальних послуг та класифікатор соціальних послуг для чіткого визначення складових кожної соціальної послуги і розрахунку її вартості;
- розробити параметри різних стандартів життя з метою їх подальшого нормативного закріплення та застосування в якості орієнтира для здійснення заходів соціального захисту;
- розраховувати обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення, виходячи з вартості соціальних послуг та кількості 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 сімейної складової 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 на підставі Концепції державної сімейної політики України від

- 1999 р⁷⁸. Узгодити її з положеннями: Програми економічних реформ на 2010-2014 рр., 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 06.04.2011 р. зі змінами, внесеними відповідно до Указу Президента України № 741/2011 від 08.07.2011 (Мінсоцполітики є правонаступником Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини).

3.1.2. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

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 в підвідомчості інших міністерств (Міносвіти, МОЗ тощо).

З метою забезпечення своєчасного та повного фінансування з державного бюджету заходів із підтримки сімей з дітьми зняти з Міністерства фінансів України та повернути Мінсоцполітики повноваження визначати обсяги відповідних цільових субвенцій. 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.

Задля підвищення адресності соціального захисту розвивати службу соціальних інспекторів⁷⁹.

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

3. Спрямувати політику подолання бідності не лише на заходи щодо соціального забезпечення вразливих груп населення, але й на проведення активної трудової політики і оптимізацію процесу самозабезпечення працюючого населення. Доходи від трудової діяльності мають стати основним джерелом грошових доходів населення і найважливішим стимулом розвитку виробництва і підвищення трудової активності працівників⁸⁰.

⁷⁸ На сьогоднішній день цей документ містить конкретні напрями та заходи, спрямовані на підтримку сім'ї на відміну від Проекту аналогічної концепції 2009 року.

⁷⁹ Система надання соціальної допомоги: перспективи удосконалення, 26 листопада 2010 [Електронний документ]. – Режим доступу: http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=F47DC3BD56E90197856D1983EA75DA99?art_id=118043&cat_id=107177

⁸⁰ Ільчук Л.І. Про невідкладні заходи подолання бідності. [Електронний документ]. – К.: Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, 2010. – Режим доступу:

4. Запровадити та застосовувати соціальні стандарти і нормативи в процесі управління соціальними ризиками і 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 наступними:

- практична оцінка фактичних потреб населення різних соціально-демографічних ознак,
- обґрунтованість норм споживання,
- законодавче визначення оновлених державних соціальних стандартів,
- залучення громадськості до обговорення та участі у визначенні стандартів,
- забезпечення прозорого механізму формування,
- 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 уразливих груп населення, і з цією метою провести моніторинг домогосподарств, де є не менше чотирьох дітей, де є двоє пенсіонерів, або самотній пенсіонер похилого віку.

6. Забезпечити диференційований підхід до надання державою гарантій соціального захисту, які забезпечують сталий рівень життя сім'ї, шляхом створення: а) для працездатних – належних умов і робочих місць для економічного забезпечення благополуччя сім'ї; б) для непрацездатних (в т.ч. тимчасово) – гарантований прийнятний рівень життя. Доцільною є диференціація державної політики у сфері соціального захисту та 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 – перш за все, молоддю та громадянами середнього віку – з одночасним збереженням традиційних підходів у роботі з громадянами похилого віку.

7. В 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 з дітьми;
- створення умов для успішного поєднання професійної зайнятості з батьківством (материнством), зокрема через розширення мережі дитячих дошкільних закладів та поліпшення якості їх послуг.
- забезпечення доступності якісного медичного обслуговування для жінок та дітей;
- запровадження податкових пільг для сімей з дітьми;
- розробки 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 підвідомчу Державній агенції соціальної інспекції 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 соціальної допомоги, спрямованої на профілактику складних життєвих обставин та їх негативного впливу (зокрема, надавати соціальні послуги (в т.ч., платні) «благополучним» особам та сім'ям);
- створити (в т.ч., на базі інтернатів, що зачиняються; вільних приміщень ЦССДМ тощо) центри денного перебування осіб (перш за все дітей), які опинилися в складних життєвих обставинах.

9. В 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 та сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та 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 та 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;
- покращення міжвідомчої взаємодії та зменшення рівня дублювання функцій різних установ і організацій;
- зниження ймовірності обліку споживачів послуг у статистиці кількох відомств;
- отримання, підвищення рівня достовірності інформації щодо потреб у тих чи інших видах соціальної послуги;
- оптимізації фінансування видатків на здійснення соціальних послуг через розвиток 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 р. Зокрема, передбачити створення Державної агенції соціальної інспекції як органу «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»⁸¹.

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

1. Сприяти скороченню низькооплачуваної зайнятості, збільшенню кількості високооплачуваних і захищених робочих місць. З метою збільшення частки заробітної плати в структурі доходів переглянути розмір прожиткового мінімуму та 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 забезпечення особливих потреб окремих груп населення (інвалідів, дітей, людей похилого віку);
- нормативи компенсаційних виплат (ветеранам, реабілітованим, постраждалим внаслідок аварії на ЧАЕС, професійним групам);
- нормативи споживання основних суспільних благ і послуг (освіти, охорони здоров'я).

2. Впроваджувати в практику соціального управління систему соціальних стандартів з позиції нормальної життєдіяльності людини. Доходи повинні 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 в 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, узгодивши її з політикою зайнятості, шляхом стимулювання розв'язання демографічного питання та детінізації заробітної плати, запровадивши⁸²:

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

4. Формувати державні соціальні гарантії на основі системи нормативів з тим, щоб: а) забезпечити адресність їх спрямування, б) обґрунтувати адекватні форми підтримки різних соціальних груп, що потребують соціального захисту; в) здійснити перехід на грошові форми надання пільг.

5. Підвищити стимулюючу роль заробітної плати та стандарти 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 частку оплати праці**, приділивши особливу увагу встановленню мінімальної годинної заробітної плати. Вважати хибним та несумісним з економічною доцільністю проведення розрахунку оплати однієї години шляхом механічного поділу

⁸¹ План-графік реформ за напрямком «Реформа системи соціальної підтримки» (редакція зі змінами від 28.09.2010) [Електронний документ]. – Режим доступу:

http://www.president.gov.ua/docs/Spidtrim_zm_280910.pdf

⁸² Чунаєв О. Формування середнього класу в Україні [Електронний документ].- 2009. – Режим доступу:

<http://politikan.com.ua/2/7/0/2983.htm>

суми встановленої місячної мінімальної заробітної плати на кількість відпрацьованого часу, виходячи з 40-годинного робочого тижня. Мінімальна погодинна заробітна плата має відповідати ціні робочої сили.

7. Включати до складу доходів особи і сім'ї соціальні доплати від держави.

8. *Підтримувати соціально-трудова активність працездатних членів сім'ї, а саме:*

- розширити інфраструктуру соціальних послуг для сімей з дітьми, в т.ч., дітьми з інвалідністю, зокрема збільшити фінансування закладів позашкільної освіти і дозвілля дітей та забезпечити їх доступність (за цінами й розташуванням);
- розробити положення про домашнього вихователя з догляду за дітьми. Вивчити, зокрема, досвід Болгарії⁸³ щодо повернення матерів на ринок праці після відпустки із вагітності / догляду за дитиною: держава (через органи соцзахисту) підбирає осіб, які доглядають за дітьми працюючої матері. Це: а) дозволяє матерям повернутися до праці завдяки допомозі у догляді за дитиною; б) є механізмом створення робочих місць для осіб (в т.ч. передпенсійного та пенсійного віку), які наймаються доглядати дітей; в) забезпечує догляд у домашніх умовах).

9. Для забезпечення соціальної справедливості й вирівнювання *узгодити сімейну і пенсійну політику*. Врегулювати законом можливість врахування 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.

10. *Запровадити доплати на виховання, а не на народження дітей* орієнтовно в таких обсягах із врахуванням вікового чиннику: не менше 500 гривень щомісяця на дитину віком до 7 років і 1000 гривень від 7 до 18 років⁸⁴

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

З метою реформування системи пільг, заміни їх на інші механізми соціального захисту розв'язати наступні 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, які пов'язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності.

2. Здійснити аудит системи діючих 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 в залежності від доходу родини/особи та впорядкування кола осіб, на яких поширюється пільга:*

- *Вилучити з усіх законів положення про пільги⁸⁵ 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 отримувачам, до яких*

⁸³ Досвід Болгарії у формуванні та впровадженні політики житлових субсидій та заохочення до працевлаштування одержувачів соціальної допомоги [Електронний документ] – К., 2011 – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=publications&act=view&pubid=177&miid=5?>

⁸⁴ Чунаєв О. Формування середнього класу в Україні [Електронний документ].- 2009. – Режим доступу: <http://politikan.com.ua/2/7/0/2983.htm>

⁸⁵ Слід 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.

належать: народні депутати, та члени їх 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:

- Скасувати Ст. 4, Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХП
- Скасувати частину 6 ст. 22 Закону України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 року № 3745-ХП
- Скасувати Абзац 3 ст. 18 Закону України «Про підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 року № 540/97-ВР
- Скасувати частину 2 та частину 5 ст. 49, ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 19991 року № 1789-ХП
- Скасувати п. 12 статті 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 року № 2862-ХП
- Скасувати п. 6, п. 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, виходячи з єдиних принципів і критеріїв за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання⁸⁶.

5. Трансформувати соціальні пільги, такі як субсидія за користування комунальними послугами, в умовні трансферти⁸⁷ (прямі грошові платежі особам або ваучери на придбання певних послуг комунальних підприємств);

Змінити принципи призначення видів соціальної допомоги, в тому числі забезпечити внутрішню цілісність, зрозумілість і прозорість процедур оцінювання

⁸⁶ Станом на вересень 2011 р. розроблено лише два законопроекти (вони ще навіть не передано 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.

⁸⁷ Умовні 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.

матеріального стану, чітко визначити термінологію, що використовується в процедурах оцінювання матеріального стану та мінімізувати суб'єктивність у прийнятті соціальними інспекторами рішень щодо заявників. Для цього:

1. *Відмовитись від призначення допомоги відповідно до належності до тієї чи іншої соціальної групи та перейти до адресного призначення соціальної допомоги.* В цьому випадку, окрім скорочення загальних витрат держави за соціальними зобов'язаннями, будуть створені передумови для підвищення конкретних видів соціальних трансфертів для найбільш нужденних. Як критерій адресності пропонується використовувати рівень доходів домогосподарства⁸⁸. Підвищити рівень адресності надання державної підтримки можна шляхом вжиття комплексу заходів, які включають:

- *Зміну ролі окремих видів допомоги через перерозподіл коштів програм із нижчим рівнем адресності на користь програм з вищим рівнем адресності.* Наприклад, збільшити обсяги видатків на фінансування допомоги малозабезпеченим сім'ям можна за рахунок зменшення видатків на надання субсидій чи пільг.
- *Впровадження диференційованого підходу до надання державою гарантій соціального захисту, які забезпечують сталий рівень життя сім'ї,* шляхом створення: для працездатних – належних умов і робочих місць для забезпечення економічного добробуту сім'ї; для непрацездатних (в 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, в тому числі:

- *Вдосконалити Методику визначення нужденності та Методику обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги з метою більш ретельного врахування чинників так званого «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 всіх 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 в сім'ї соціально вразливих категорій громадян, наприклад, дітей-інвалідів, дітей-сиріт, що перебувають під піклуванням, самотніх матерів, вагітних жінок тощо.

3. *Врахувати результати експерименту, що проводиться у рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги в Україні» та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 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 доходу⁸⁹.* Запропонований метод непрямой оцінки дасть змогу: посилити спрямованість соціальної допомоги на нужденні верстви населення; зменшити кількість необгрунтованих перевірок; підвищити якість роботи органів соціального захисту населення; ефективно використовувати кошти державного бюджету на соціальну підтримку населення.

⁸⁸ Деякі кроки щодо реалізації такого підходу вже зроблені (зокрема, прийняті зміни до ЗУ щодо допомоги сім'ям з дітьми у частині заміни деяких видів допомоги адресною допомогою з малозабезпеченості).

⁸⁹ Період проведення експерименту: квітень – червень 2011 рр. Експеримент реалізується в п'яти районних управліннях праці та соціального захисту населення, в тому числі в Кіровоградській області у Олександрійському районі, Кіровському та Ленінському районах м. Кіровограда.

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 короткий період часу підвищити рівень адресності. Аналіз показує, що встановлення такої межі на рівні 1,5 прожиткового мінімуму на одну особу дозволяє підвищити адресність програми за рахунок виключення частини отримувачів субсидій з 6–10 децилів.

5. Розглянути можливість заміни діючих зобов'язань щодо виплат чисельних соціальних допомог на єдину допомогу з малозабезпеченості⁹⁰. (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), вдосконаливши, зокрема, методику їх оцінки в частині дооцінки методом сукупних душевих витрат на основі реального споживання (в 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);

Реструктуризувати соціальні зобов'язання та упорядкувати соціальні видатки зокрема:

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

2. *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 розробки індивідуальних планів соціального захисту, які повинні 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.*

3. 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 і розпорядження бюджетними ресурсами на соціальний захист та соціальне забезпечення.*

3.4. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Становлення нової системи соціальних послуг повинне супроводжуватись заходами державної політики, спрямованими на розвиток ринку соціальних послуг, зокрема запровадженням системи державного замовлення на соціальні послуги та соціального контракування як державних, так і недержавних надавачів таких послуг.

⁹⁰ Якщо 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).

Доцільно здійснити наступний 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, задля чого слід визначити:

- соціально та економічно обґрунтований перелік (мінімальний стандарт) соціальних послуг, що гарантуються державою на безоплатній основі особам та сім'ям, які опинилися в 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 мають право на безкоштовне отримання тієї чи іншої соціальної послуги, передбаченої законом;
- методику розрахунку вартості конкретної послуги на одного отримувача залежно від того, кому надається послуга (одиноким особам похилого віку, інвалідам або хворим, не здатним до самообслуговування), в якій формі вона надається (вдома за місцем проживання, у стаціонарних закладах, у закладах денного перебування)⁹¹ та з урахуванням регіональних особливостей (транспортна доступність і вартість проїзду, абсолютна та відносна кількість населення, яке потребує соціальних послуг; вікові, шлюбні, сімейні та інші характеристики потенційних отримувачів послуги);
- стимули ефективного використання бюджетних та власних коштів стаціонарними закладами на підставі методики розрахунку вартості соціальних послуг;
- механізм надання платних соціальних послуг особам та сім'ям, які їх потребують, але не підпадають під категорії тих, що опинилися в складних дитячих обставинах;
- критерії та інструменти визначення груп отримувачів соціальних послуг шляхом переходу від категоріального розподілу груп споживачів до їх визначення на основі ступеня їх 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 і характер санкцій за недотримання вимог щодо змісту і якості наданих 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 і уніфіковану систему мінімальних (обов'язкових) стандартів надання соціальних послуг різним категоріям осіб та сімей, в т.ч. розрахунку їх вартості**, для чого створити міжвідомчу робочу групу фахівців Мінсоцполітики, МОН, МОЗ, Мінфіну, Мініюсту та Державної податкової служби. Робоча група визначить та затвердить методики оцінки майнового стану сімей і ступеня їх нужденності, а також перелік категорій осіб та сімей, які мають право на отримання безкоштовних соціальних послуг (крім соціальних виплат) у межах мінімальних стандартів для відповідної категорії.

⁹¹ Кривобок Ю.В Основні підходи до визначення вартості безоплатних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах [Електронний документ]. – К.: Центр преспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, 2010. – 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

3. Розробити єдину для різних відомств схему оцінювання потреб осіб та сімей, які потребують соціальних послуг. Враховуючи тенденцію старіння населення, необхідно розробити та законодавчо закріпити стандарт первинного оцінювання потреб у послугах 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. Розробку єдиної схеми оцінювання потреб покласти на фахівців ліквідованої Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, які мають відповідний досвід, із залученням фахівців Державного інституту розвитку сім'ї і молоді, Центру перспективних соціальних досліджень Мінпраці та НАН України.

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

5. З метою удосконалення 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» та «Соціальний захист та соціальне забезпечення» та додати якісні індикатори оцінки ефективності надання соціальних послуг.

6. Для прийняття рішення про надання соціальних послуг за рахунок держави запровадити систему розробки 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 через систему міжбюджетних трансфертів вирівнювання має фінансувати діяльність з надання соціальних послуг саме в обсязі гарантованих мінімальних стандартів. Слід визначити та затвердити методики оцінки майнового стану сімей і ступеню їх нужденності, а також перелік категорій осіб та 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, виходячи з реальної кількості 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 централізованого регламентування видатків місцевих бюджетів на виконання 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 і державними установами соціального обслуговування і некомерційними суспільними організаціями, зокрема, передбачивши звільнення від оподаткування діяльності постачальника будь-якої організаційно-правової форми, яка здійснюється в рамках 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 в 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 в т.ч., шляхом реформування місцевих податків та зборів;
- посилити спроможність місцевих бюджетів та знизити роль цільових субвенцій з державного бюджету на реалізацію соціальних програм;
- створити механізми залучення (на конкурсній основі, шляхом укладання контракту) до надання соціальних послуг (зокрема, безкоштовних для особи, за рахунок бюджету) широкого кола зацікавлених установ, в 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, виходячи з державних соціальних стандартів, 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: **1) механізму надання платних соціальних послуг групам населення**, які не входять до переліку категорій, які мають право на отримання безкоштовних соціальних послуг у межах мінімальних стандартів для відповідної категорії, **2) механізму спрямування коштів до**

фінансування соціальних видатків місцевих бюджетів (в т.ч., інтегрованих соціальних служб, ЄСВ та інших установ, які надають соціальні послуг згідно державних гарантій).

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 Міністерства соціальної політики.

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 в 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 та посадових осіб – дійсних і потенційних постачальників послуг соціальної сфери технології взаємодії на договірних засадах; в тому числі – 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 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначає наступні проблеми чинної системи соціальної підтримки:

- низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою та недостатнє врахування 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 коштів⁹².

Проте в 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. **Основними викликами щодо оптимізації системи соціального захисту в загальному вигляді є наступні:**

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 їх 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 в системі попередження ризиків та посилення соціального захисту населення.

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

- визначення стратегічних напрямів соціальної політики держави, відповідно до яких необхідно формувати стратегію соціального захисту осіб та сімей в Україні;
- узгодження державної політики щодо соціального захисту з політикою щодо праці, податків, сім'ї, демографії тощо;
- визнання сім'ї в якості головної ланки в сфері здійснення державної соціальної політики, в т.ч. базового отримувача позитивних результатів від ефективних заходів соціального захисту;
- вдосконалення, узгодження та комплексне системне врегулювання (кодифікацію) законодавства щодо соціального права та, зокрема, соціального захисту;

92. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», С. 33 – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

- 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 з метою приведення їх у відповідність до сучасних соціально-економічних умов та відмови від «ручного» регулювання розмірів прожиткового мінімуму;
- оптимізацію системи соціальних міжбюджетних трансфертів та 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 в 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 їх наближення до потреб споживачів.

Аналіз ступеня виконання Україною окремих ратифікованих положень Європейської соціальної хартії (переглянутої)⁹³

Положення ЄСХ	Зміст положення	Проблеми застосування
Створення та сприяння створенню або функціонуванню соціальних служб	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення роботи та розвиток мережі державних/комунальних соціальних служб. • Сприяння створенню та розвитку недержавних соціальних служб. • Сприяння розширенню переліку 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 та недостатня ефективність послуг, які надаються мережею діючих соціальних служб. 3. Відсутність законодавчих, фінансових, адміністративних стимулів для розвитку мережі недержавних соціальних служб.
Заохочення окремих осіб та добровільних або інших організацій до участі у створенні та функціонуванні соціальних служб	<ul style="list-style-type: none"> • Закон надає можливість створити соціальні служби різних організаційно-правових форм. • Законодавчі гарантії рівності правового статусу соціальних служб різних форм власності. • Законодавча можливість залучення до діяльності соціальних служб інших організацій та волонтерів. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недосконалість та непрозорість регулювання питань правового статусу соціальних служб. 2. Неврегульованість питань правового статусу волонтерів та волонтерської роботи. 3. Нерівність статусів державних (комунальних) та недержавних соціальних служб. 4. Відсутність фінансових, податкових та інших стимулів для створення соціальних служб.
Надання соціальної допомоги сім'ям	<ul style="list-style-type: none"> • Створення/забезпечення розвитку та функціонування мережі державних соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді. • Розробка соціальних послуг з урахуванням потреб «кризових» та інших соціально вразливих сімей. • Соціальні виплати сім'ям за рахунок держави (в т.ч. допомога 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.
Надання допомоги сім'ям із дітьми	<ul style="list-style-type: none"> • Створення/забезпечення розвитку та функціонування мережі державних соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді. 	<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

⁹³ За матеріалами Центру громадської експертизи

Положення ЄСХ	Зміст положення	Проблеми застосування
	<ul style="list-style-type: none"> 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). 	<p>та молоді, потребам сімей із дітьми.</p> <p>3. Низька ефективність та економічно необґрунтований рівень соціальних виплат сім'ям із дітьми.</p>
Здійснення фіскальних заходів щодо сімей	<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"> Недієвість законодавчо встановлених податкових пільг та преференцій для сімей. Непрозорість та недосконалість системи надання податкових пільг та преференцій сім'ям.
Надання сім'ям житла	<ul style="list-style-type: none"> Забезпечення права на отримання житла з державного (громадського) житлового фонду. Розробка державних програм пільгового кредитування будівництва (придбання) житла. Нормативно-правове визначення порядку надання та використання соціального житла. 	<ol style="list-style-type: none"> Непрозорість та суб'єктивізм при розподілі житла з державного (громадського) житлового фонду. Відсутність дієвих програм з будівництва/ стимулювання будівництва соціального житла. Відсутність будьякої 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"> Низька ефективність державної системи соціального захисту і догляду дітей та підлітків. Зростання числа дітей та 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"> Переважання пільг та соціальних виплат над соціальною роботою з дітьми-сиротами. Нерозвиненість мережі спеціалізованих закладів з утримання тимчасово позбавлених батьківського піклування дітей і підлітків. Недостатнє врахування специфіки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, при розробці і здійсненні молодіжної політики.

Положення ЄСХ	Зміст положення	Проблеми застосування
<p>Право на захист від бідності та соціального відчуження⁹⁴.</p> <p>Надання соціально незахищеним 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 незахищеним особам ефективного доступу до житла</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Законодавчі гарантії першочергового покращення житлових умов соціально незахищених категорій громадян. • Розробка державних програм довгострокового кредитування придбання та будівництва житла. • Розробка та бюджетне фінансування державних програм будівництва соціального житла. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недосконалість діючих 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).
<p>Надання соціально незахищеним особам ефективного доступу до соціальної допомоги</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення функціонування та розвиток мережі закладів соціального захисту населення. • Запровадження ефективного обліку одержувачів різних видів пільг, соціальних виплат та соціальних послуг. • Максимальне наближення соціальних послуг до їх отримувачів. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недотримання адресності та низька ефективність встановлених державою пільг та соціальних виплат. 2. Нерозвиненість мережі закладів соціального захисту населення всіх форм власності. 3. Відсутність належного обліку та систематичного моніторингу становища одержувачів різних видів пільг, соціальних виплат та соціальних послуг.

⁹⁴ В доповіді «Україна: на шляху до соціального залучення» (Україна: на шляху до соціального залучення. Національна доповідь про людський розвиток – 2011 [Електронний документ] / Під ред. Ру Гріффітс – К.: ПРООН, 2011 – 125 с. – Режим доступу: undp.org.ua/files/ua_95644NHDR_2011_Ukr.pdf) пропонується та обґрунтовується застосування терміну «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 точки зору його ідентичності терміну «соціальне вилучення», а також вносити зміни до відповідних частин національного законодавства.