

УДК316.364:316.77

СИСТЕМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Косуля Ирина Юрьевна - кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии управления и социальной работы социологического факультета Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

В статье подчеркивается, что система социальной защиты в современной Украине находится на новом этапе своего развития, что связано с реформированием системы социального обслуживания в направлении становления рынка социальных услуг с характерным для этого процесса изменением отношения к потребителю и качеству услуг. Отмечается, что реформирование системы предоставления социальных услуг в Украине характеризуется расширением ее границ за счет сохранения старых и появления новых организационных форм социального обслуживания, как в пределах государственного, так и негосударственного секторов. Акцентируется внимание на положительных и отрицательных последствиях этого процесса.

Ключевые слова: социальные услуги, социальные службы, негосударственные организации, реформирование системы предоставления социальных услуг.

У статті підкреслюється, що система соціального захисту в сучасній Україні знаходиться на новому етапі свого розвитку, що пов'язано з реформуванням системи соціального обслуговування у напрямку становлення ринку соціальних послуг із характерною для цього процесу зміною ставлення до споживача і якості послуг. Зазначається, що реформування системи надання соціальних послуг в Україні характеризується розширенням її меж за рахунок збереження старих і появи нових організаційних форм соціального обслуговування як у межах державного, так і недержавного секторів. Акцентується увага на позитивних та негативних наслідках цього процесу.

Ключові слова: соціальні послуги, соціальні служби, недержавні організації, реформування системи надання соціальних послуг.

Changes of the social protection system in contemporary Ukraine concern of reforming of social services system: formation of market of services, changing attitudes to clients and quality of services. The author concludes, that the process of reforming of social services system is characterized by expansion of borders and it has a lot to do with both preservation of an old and origin of a new forms of social services in governmental and nongovernmental sectors. The focus on the positive and the negative impacts of this process.

Key words: social services, NGO, reforming of social services system.

Становление современной системы предоставления социальных услуг в Украине началось с конца 80-х годов XX ст. с реформы системы социальной защиты населения, обусловленной трансформационными процессами, происходящими на постсоветском пространстве и новыми социально-экономическими условиями. Последующее десятилетие в Украине характеризовалось активным становлением социального законодательства, профессионализацией социальной работы (в учебных заведениях начинают подготовку специалистов по социальной работе, создана «Ассоциация социальных педагогов и специалистов социальной работы»), а также реформированием социальных служб (в частности, становлением «территориальных комплексов» социальных служб) и появлением новых форм привлечения «третьего сектора» к решению социальных проблем [1; 2; 3, с. 115-123; 4; 5, с. 23-24; 6 и др.].

Так, в работе «Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи» (Київ, 2007) авторський колектив виділяє три етапа реформування системи соціальної захисту населення України:

– на першому етапі (1991-1993 г.г.) на законодавчому рівні происходило становление и закрепление социальных гарантий социально незащищенным группам населения (ветеранам войны и труда, инвалидам, лицам, пострадавшим от последствий Чернобыльской катастрофы и др.), при этом основной формой социальной защиты являлись социальные льготы;

– на втором этапе (1993-2000 г.г.) благодаря принятию ряда нормативно-правовых документов (в частности, Закона Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных

гарантиях» (2000 г.) основной формой социальной защиты стали различные виды государственной социальной помощи;

– на третьем этапе (с 2000 года по настоящее время) начался процесс формирования новой системы социальной защиты в Украине, выразившийся, в том числе, в правовом закреплении социальной работы с различными категориями населения как профессиональной деятельности, а также в создании системы предоставления социальных услуг (принятие Законов Украины «О социальной работе с детьми и молодежью» (2001 г.), «О социальных услугах» (2003 г.) и др.) [6, с. 11-12].

С нашей точки зрения, следует выделить также четвертый этап, начало которому было положено, как представляется, в 2007 году принятием Концепции реформирования социальных услуг [7].

Цель данной статьи – диагностика и анализ проблем, возникающих в процессе реформирования системы предоставления социальных услуг в условиях современного украинского общества и определение возможных перспектив ее дальнейшего развития.

В основе реформирования системы предоставления социальных услуг в Украине – задача повышения качества услуг. Для решения поставленной задачи система предоставления социальных услуг, согласно названной выше Концепции, должна соответствовать следующим требованиям: ориентированность на удовлетворение потребностей получателей услуг; усиление адресности предоставляемых услуг; привлечение получателей услуг к решению собственных проблем; децентрализация системы предоставления социальных услуг; создание для организаций всех форм собственности, предоставляющих социальные услуги, равных условий на рынке таких услуг; эффективность предоставления социальных услуг; прозрачность и подотчетность системы социальных услуг; использование передового опыта [7].

Однако следует отметить, что в Концепции лишь декларируются основные направления деятельности и отсутствуют механизмы и инструменты их реализации.

Что касается организационной структуры системы предоставления социальных услуг, то она может быть представлена специализированными органами и организациями, функционирующими на макро- (институциональном или государственном), мезо- (региональном) и микро- (социальные службы) уровнях [3, с. 120-121; 6, с. 17; 8, ст. 34; 9; 10; 11 и др.].

Как справедливо указывают авторы работы «Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи» (Киев, 2007), «за последнее десятилетие перечень функций и полномочий Министерства труда и социальной политики Украины расширился настолько, что охватывает интересы практически всего населения страны» [6, с. 16]. Следует отметить, что тенденция расширения функций характерна не только для Министерства труда и социальной политики Украины, но и для других министерств и ведомств, вовлеченных в процесс социальной защиты, что, с нашей точки зрения, может иметь неоднозначные последствия.

Расширение полномочий и увеличение роли различных министерств и ведомств в решении социальных проблем, все большее вовлечение их в систему предоставления социальных услуг, с одной стороны, ведет к максимальному охвату социально незащищенных групп и различных сложных жизненных ситуаций, в которых может оказаться население страны, с другой, это неизбежно связано с пересечением функций, дублированием услуг, неэффективным использованием средств, перекладыванием ответственности, возможностью бесконечного перенаправления клиентов в органы и организации других ведомств.

На региональном уровне могут возникать проблемы, связанные с двойным соподчинением организаций, пересечением функций и полномочий местных органов исполнительной власти и местного самоуправления.

На уровне организаций сфера предоставления социальных услуг в Украине основана на развитии всех форм собственности и состоит из государственного, коммунального и негосударственного секторов [12, ст. 12].

Следует отметить, что существующее в рамках государственного сектора предоставление социальных услуг несет на себе отпечаток многолетней ориентированности на помощь в интернатных заведениях, которые не способствуют социальной адаптации, интеграции и полноценной жизни социально незащищенных групп в обществе. Среди государственных организаций, оказывающих социальные услуги следует назвать такие, как дома-интернаты (детские дома-интернаты, дома-интернаты для людей преклонного возраста, психоневрологические интернаты, специализированные дома-интернаты), школы-

интернаты для детей сирот, специализированные школы-интернаты (для детей с различными заболеваниями и детей, которые имеют трудности с учебой) и некоторые другие.

В то же время с конца 1990-х годов развиваются так называемые «территориальные комплексы» социальных служб – это система нестационарных учреждений, деятельность которых направлена на предоставление социальных услуг по месту проживания. К ним относятся: центры занятости, территориальные центры социального обслуживания пенсионеров и одиноких нетрудоспособных граждан, центры социальных служб для семьи, детей и молодежи и т.п..

Помимо государственных организаций, как было указано выше, социальные услуги могут предоставлять негосударственные организации, которые относятся к так называемому «третьему сектору». Это, прежде всего, некоммерческие организации (НКО), функционирующие собственно в сфере предоставления социальных услуг, а также в сфере культуры, образования, охраны здоровья, спорта, защиты окружающей среды и т.п.. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, а также для охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов и т.д..

Среди основных функций некоммерческих организаций некоторые авторы выделяют: 1) посредническую функцию НКО между отдельными людьми, различными группами (классами) и государством и 2) функцию защиты и реализации индивидуальных прав и свобод граждан [4, с. 12]. Конкретизацией этих функций являются выделяемые другими авторами функции: 1) предоставления услуг отдельным группам клиентов или членам определенной громады, 2) проведения исследований для изучения социальных и медицинских проблем, а также существующих социальных технологий, 3) лоббирования интересов определенной уязвимой группы, осуществления коллективного представительства интересов, 4) координирования усилий и деятельности других общественных организаций и обеспечения их ресурсами [6, с. 24; 13, с. 262].

Являясь формой гражданской активности, деятельность некоммерческих организаций направлена на решение именно тех проблем, которые, как правило, «выпадают» из поля зрения государственных и муниципальных служб. Более того, «некоммерческие организации способны действовать более успешно и экономично, чем государственные организации...., являются более гибкими в своей деятельности, более инновационными, чем государственные учреждения, и поэтому имеют больше возможностей предоставлять соответствующие услуги», они имеют преимущества в тех случаях, когда «есть возможность привлекать к работе волонтеров, когда задача требует нестандартных подходов, когда требуются индивидуализированные и уникальные услуги» [14, с. 215, 222].

Привлечение некоммерческих организаций к решению различных социальных проблем, в частности к предоставлению социальных услуг социально незащищенным группам населения, является показателем уровня демократизации общества. В Украине становление «третьего сектора» приходится на конец 1990-х годов. Именно в этот период был принят ряд законов, регламентирующих деятельность данных организаций, среди которых следует назвать Закон Украины «Об объединении граждан» [15], «О благотворительности и благотворительных организациях» [16], «О молодежных и детских общественных организациях» [17] и др.

В целом в Украине негосударственный сектор составляет около двух третей всех организаций системы предоставления социальных услуг, при этом с каждым годом число негосударственных организаций увеличивается (согласно Единому государственному реестру предприятий и организаций Украины [18]).

Несмотря на увеличение количественных показателей доли «третьего сектора» в различных сферах экономики, в том числе в системе предоставления социальных услуг, сложно сказать, сколько организаций функционирует реально и, тем самым, оценить происходящие изменения.

С другой стороны, помимо изменений количественных показателей, следует учитывать также и качественные изменения. С нашей точки зрения, можно говорить о некоторых позитивных изменениях, произошедших за последние несколько лет, прежде всего, в системе взаимоотношений государство – «третий сектор».

Так, увеличение числа негосударственных организаций и ориентация на передовой западный опыт привели к актуализации вопросов, связанных с установлением стандартов качества и лицензирования социальных услуг.

Согласно принятому в 2005 году плану действий Украина – Европейский Союз, одним из направлений реформ является внедрение рыночных отношений в систему предоставления социальных услуг и европейских стандартов в национальное законодательство и социальную практику. На протяжении 2006-2007 г.г. экспертными группами при поддержке Украинского Фонда социальных инвестиций были разработаны проекты государственных стандартов различных видов социальных услуг [19]. Кроме того, подготовлен проект приказа Министерства труда и социальной политики Украины и Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства «Лицензионные условия профессиональной деятельности в сфере предоставления социальных услуг» с целью усовершенствования законодательства по вопросам предоставления социальных услуг и повышения их качества, формирования рынка поставщиков социальных услуг и обеспечения контроля за их деятельностью [20].

Благодаря деятельности международных организаций (организаций-доноров) и внедрению системы социального заказа увеличивается объем средств, привлекаемых для реализации социальных проектов, увеличивается и число самих социальных проектов, тем самым, увеличивается число клиентов, которые получают необходимые социальные услуги. Кроме того, в ходе реализации проектов создаются дополнительные рабочие места, повышается активность населения, растет число волонтеров, принимающих участие в реализации социальных проектов и т.п..

Так, например, на рынке социальных услуг г. Харькова первый конкурс социальных проектов общественных организаций и благотворительных фондов был проведен органами местного самоуправления (Управлением по социальным вопросам Главного управления по гуманитарным и социальным вопросам Харьковского городского совета) в 1999 году. И если в первом конкурсе приняли участие 39 негосударственных организаций социальной направленности, а финансовую поддержку из средств городского бюджета получили 4 из них, то в 2006 году в очередном конкурсе приняли участие 93 организации, а финансовую поддержку получили 43 из них. В 2007 году в ходе реализации социальных проектов в Харькове приняли активное участие 798 волонтеров, созданы 272 дополнительных рабочих места, получили различные услуги более 162 тысяч клиентов – жителей территориальной громады Харькова [21, с. 24-27; 22, с. 192-193].

Увеличение объемов привлечения средств основано на том, что организации-доноры (Министерство по делам международного развития Великобритании (DFID), Мировой банк, Фонд МакАртуров, Сеть гражданского действия в Украине (UCAN/ISC), Международный фонд «Відродження», Посольство Королевства Нидерландов в Украине, Агентство межрегионального развития США в Украине (USAID), Институт открытого общества, Фонд Сороса, Филипп Моррис Украина и некоторые другие), как правило, финансируют проекты тех организаций, которые уже сотрудничают с органами власти и частично финансируются [21, с. 24-27; 22, с. 192-193].

Среди проблем деятельности негосударственных организаций, сдерживающих развитие «третьего сектора», выделяют: отсутствие традиций функционирования гражданского общества; недостаточное правовое регулирование деятельности негосударственных организаций; дефицит опыта общественной работы и низкий уровень коммуникации как внутри организаций, так и с другими организациями, которые функционируют в социальной сфере, дистанционность организаций друг от друга, отсутствие сотрудничества с государственными институтами, коммерческими кругами, международными организациями; неразвитость механизма социального заказа; низкий уровень информированности населения о сути и направлениях деятельности НГО, что приводит к восприятию этих организаций как государственных посредников; ограниченность интересов руководителей организаций; ориентация на перераспределение ресурсов в пользу членов самой организации и т.п. [6, с. 25; 23, с. 190].

Такое восприятие проблем деятельности негосударственных организаций является достаточно распространенным, хотя и не подтвержденным данными каких-либо специальных исследований (в силу их отсутствия).

В целом, развитие «третьего сектора» как субъекта социального обслуживания в Украине характеризуется положительной динамикой количественных показателей. При этом увеличивается не только число общественных и благотворительных организаций, но и их поддержка со стороны государства, международных организаций и общества. Однако ряд проблем по-прежнему остается не только неразрешенным, но и до конца не изученным.

Таким образом, подводя итоги, подчеркнем, что начавшееся в 90-х годах XX ст. становление системы предоставления социальных услуг в Украине переживает сегодня новый этап реформирования. В

контексте процесса евроинтеграции происходит становление рынка социальных услуг и, как следствие, изменение отношения к потребителю услуг (формируется клиентоориентированный подход). Украинское законодательство и деятельность социальных служб адаптируются к европейским стандартам, устанавливаются стандарты качества и лицензирования социальных услуг. Расширяются границы системы предоставления социальных услуг, в частности, за счет «третьего сектора».

С другой стороны, расширение границ и функциональных обязанностей субъектов социального обслуживания населения характеризуется, с нашей точки зрения, не только позитивными (максимальный охват социально незащищенных групп), но и негативными (возможность переложить ответственность на другие министерства, ведомства, организации с подобными функциями) тенденциями, преодоление которых еще предстоит в будущем и будет способствовать повышению эффективности всей системы предоставления социальных услуг населению Украины.

Литература.

1. Евдокимова И.А. Территориальные комплексы социальных служб в Украине: особенности становления / И.А. Евдокимова // Актуальні проблеми професійної підготовки фахівців соціальної роботи в Україні і за рубежом: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 травня 2003 р., Ужгород / заг. ред. І.В. Козубовської, І.І. Миговича. – Ужгород: Мистецька лінія, 2003. – С. 114-118.
2. Мигович І.І. До питання про зміст професійної підготовки соціальних працівників / І.І. Мигович // Актуальні проблеми професійної підготовки фахівців соціальної роботи в Україні і за рубежом: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 травня 2003 р., Ужгород / заг. ред. І.В. Козубовської, І.І. Миговича. – Ужгород: Мистецька лінія, 2003. – С. 227-229.
3. Попович Г.М. Інституціалізація соціальної роботи в Україні. Монографія / Г.М. Попович. – Ужгород: Гражда, 2003. – 184 с.
4. Социальный заказ в Украине: обоснование и внедрение / Брудный В.И., Каминник И.С., Крупник А.С.; Ассоциация поддержки гражданских инициатив «Ковчег». - Одесса: Типография «Виктория», 2001. – 112 с.
5. Соціальна робота в Україні: Навчальний посібник / [І.Д. Зверева, О.В. Безпалько, С.Я. Марченко та ін.]; за ред. І.Д. Зверевої, Г.М. Лактїонової. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 256 с.
6. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / [Т.В. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін.]. – К.: ВК «Зірка», 2007 – 52 с. – (Посилення регіональних соціальних служб. Проект Тасі).
7. Концепція реформування системи соціальних послуг. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. N 178-р [Електронний ресурс] // Концепція реформування системи соціальних послуг. – Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України. – Режим доступу: http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/sp/control/uk/publish/article?art_id=36748&cat_id=36204
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. N 280/97-ВР (Зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Законодавство. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
9. Кабінет міністрів України: Офіційний сайт [Електронний ресурс] // Кабінет міністрів України. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>
10. Комітети Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Комітети Верховної Ради України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>
11. Положення про Міністерство праці та соціальної політики України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. N 1543 [Електронний ресурс] // Положення про Міністерство праці та соціальної політики України. – Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/index>
12. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. N 966-IV (Зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Закон України «Про соціальні послуги». – Офіційний сайт Верховної Ради України. – Законодавство. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
13. Вступ до соціальної роботи: [навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Т.В. Семигіної, І.І. Миговича]. – К.: Академвидав, 2005. – 304 с. – (Альма-матер).
14. Социальный паспорт Харькова: [сборник социальной информации / под. ред. Б.С. Юровского] / Управление труда и социальной защиты населения Главного управления по гуманитарным и

- социальным вопросам Харьковского городского совета. - [6 изд., перераб. и доп.]. - Харьков: Центр «Консультант», 2005. - 292 с.
15. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року N 2460-XII (Зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Закон України «Про об'єднання громадян». - Офіційний сайт Верховної Ради України. - Законодавство. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 16. Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 р. N 531/97-ВР (Зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Закон України «Про благодійництво та благодійні організації». - Офіційний сайт Верховної Ради України. - Законодавство. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 17. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 року N 281-XIV (Зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації». - Офіційний сайт Верховної Ради України. - Законодавство. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
 18. Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України. - Офіційний сайт Державного комітету статистики України. - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 19. Стандарти соціальних послуг: Збірка проектів документів / [Кн. 2; за ред. Л.Л. Сідельник]. - К.: ТОВ «ЛДЛ», 2007. - 232 с.
 20. Ліцензійні умови професійної діяльності у сфері надання соціальних послуг. Проект наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства праці та соціальної політики України [Електронний ресурс] // Ліцензійні умови професійної діяльності у сфері надання соціальних послуг. - Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України. - Режим доступу: http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/sp/control/uk/publish/article?art_id=37678&cat_id=36205
 21. Горбунова-Рубан С.А. Работа общественных организаций социальной направленности на рынке социальных услуг г. Харькова / С.А. Горбунова-Рубан // Рынок социальных услуг Харькова / [ХООО «Ассоциация развития громад», Управление труда и социальной защиты населения Департамента охраны здоровья и социальных вопросов Харьковского городского совета]. - Харьков, 2008. - Раздел III - С. 24-27
 22. Соціальний паспорт Харкова / [Л.В. Болгова, І.О. Черняєва, І.В. Шевченко та ін.; за кер. С.О. Горбунової-Рубан, А.Є. Тамма]; Управління праці та соціального захисту населення Департаменту охорони здоров'я та соціальних питань Харківської міської ради, Інститут соціальної політики регіону. - [7 вид., перероб. та доп.]. - Х.: ТОВ «Контур», 2006. - 316 с.
 23. Шевчук П.І. Соціальна політика / П.І. Шевчук. - [2-е вид.]. - Львів: Світ, 2005. - 400 с.

© І.Ю. Косуля, 2009,