

УДК 364.4-055.5/7

Макарова О.В.
*доктор економічних наук,
старший науковий співробітник,
заступник директора з наукової роботи
Інституту демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи
Національної академії наук України*

Черенько Л.М.
*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач відділом досліджень рівня життя
Інституту демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи
Національної академії наук України*

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ ДЛЯ СІМЕЙ ІЗ ДІТЬМИ: НОВІ ВИКЛИКИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

SOCIAL SERVICES FOR FAMILIES WITH CHILDREN: NEW CHALLENGES AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються питання забезпечення належного соціального захисту сімей із дітьми шляхом удосконалення системи соціальних послуг, застосування нових підходів до їх фінансування та стандартизації у руслі реалізації реформ, спрямованих на роздержавлення та децентралізацію управління.

Ключові слова: соціальна підтримка, соціальний захист, соціальні послуги, сім'ї з дітьми, фінансування соціальних послуг, стандартизація соціальних послуг.

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы обеспечения надлежащей социальной защиты семей с детьми путем усовершенствования системы социальных услуг, применения новых подходов к их финансированию и стандартизации в русле реализации реформ, направленных на разгосударствление и децентрализацию управления.

Ключевые слова: социальная поддержка, социальная защита, социальные услуги, семьи с детьми, финансирование социальных услуг, стандартизация социальных услуг.

ANNOTATION

The article deals with the provision of adequate social protection of families with children by improving social services, new approaches to funding and standardization in line with the implementation of reforms aimed at deregulation and decentralization of management.

Keywords: social support, social protection, social services, families with children, funding for social services, standardization of social services.

Постановка проблеми. Система соціальної підтримки в Україні впродовж періоду незалежності зазнавала змін як законодавчого, так і методично-організаційного характеру, проте сьогодні ще не набула завершеного вигляду через непослідовність реформ. Головна проблема системи соціальної підтримки населення полягає у відсутності єдиних базових принципів формування, що призводить до виникнення суперечностей між законодавчими нормами, реальними фінансовими можливостями держави та механізмами функціонування.

В умовах децентралізації, що передбачає перенесення відповідальності у сфері соціальної

підтримки переважно на територіальні громади, можуть виникати нові виклики та ризики, спричинені неузгодженістю самої системи та підсилені неспроможністю окремих громад. Отже, у найближчих періодах необхідно буде вирішувати низку взаємопов'язаних завдань – підвищувати дієздатність системи соціальної підтримки на державному рівні шляхом розроблення ефективного правового та нормативно-методичного забезпечення і водночас – сприяти підвищенню спроможності громад у напрямі соціального захисту населення, насамперед системи соціальних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціальні послуги є важливою складовою системи соціальної підтримки населення, спрямованої на розв'язання проблем людей, які потрапили у складну життєву ситуацію й які не в змозі вийти з неї самостійно. В Україні накопичено значний досвід досліджень із цієї проблематики, різні аспекти якої розглядаються в працях відомих вітчизняних учених, зокрема Е.М. Лібанової, О.М. Палій, Д.В. Полозенко, Т.В. Семігіної, В.А. Скуратівського та ін. [1–8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявність значного наукового доробку, пов'язаного з дослідженнями у сфері соціального захисту, питання ефективності та дієвості соціальних послуг в умовах децентралізації та підвищення ролі місцевого самоврядування розглянуті недостатньо.

Метою статті полягає у визначенні базових принципів та шляхів удосконалення системи надання соціальних послуг сім'ям з дітьми у контексті новітніх соціально-економічних викликів та загроз.

Виклад основного матеріалу дослідження. Об'єктивною передумовою посилення уваги до

сфери соціальних послуг є демографічна ситуація, а саме старіння населення (особливо жіночого). Із 2001 до 2013 р. питома вага жінок старше 65 років зросла з 17,5 до 18,9%; чоловіків – з 10,1 до 10,9%; відповідно, зростає попит на соціальні послуги для людей похилого віку. Крім того, відбулось певне зростання кількості людей з інвалідністю (з 2,6 млн. у 2001 р. до 2,8 млн. у 2013 р.), що також обумовило зростання потреб у відповідних послугах.

Щорічно статистика України фіксує близько 1,8–2,0 млн. громадян похилого віку, людей з інвалідністю, важкохворих та інших, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують обслуговування. До системи Міністерства соціальної політики України належить 323 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів (дорослих та дітей і молоді), де проживає близько 55 тис. осіб. Із загальної кількості будинків-інтернатів для дорослих: 72 – заклади для людей похилого віку та інвалідів; 36 – пансіонати ветеранів війни та праці; 158 – психоневрологічні інтернати; 4 – спеціальні будинки-інтернати. Центрами обліку бездомних щорічно надаються послуги близько 15 тис. громадян; центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді надані індивідуальні послуги 1,8 млн. громадян [9].

Але особливо актуальною для України проблемою є захист сімей із дітьми, адже з усієї сукупності соціальних інститутів неможливо виокремити той, що можна порівняти із сім'єю за ступенем її впливу як на окрему особистість, так і на більшість суспільних процесів.

Наразі українська сім'я перебуває у складній ситуації: можна констатувати послаблення її основних функцій. Поряд з економічними негараздами відбувається трансформація шлюбно-сімейних відносин, значне поширення мають позашлюбні народження і, як наслідок, – неповні сім'ї (питома вага позашлюбних народжень складає понад 20%). Фахівці в області освіти та педагогіки відзначають погіршення виховної функції сім'ї, що проявляється у зниженні рівня відповідальності батьків за виховання дітей, загальне послаблення системи сімейного та суспільного виховання, що, своєю чергою, призводить до значного поширення статі соціального сирітства та бездоглядності дітей. Жахливим фактом є наявність такого явища, як дитяче самогубство: за останні п'ять років щорічна кількість померлих дітей від навмисних самоушкоджень (включаючи самогубство) складає від 125-ти до 180-ти випадків. Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, становить близько 84 тис. осіб. Кількість вихованців центрів соціально-психологічної реабілітації щорічно становить близько

7,5 тис. осіб. Кількість дітей, які перебувають у пригулках протягом року – 1,4 тис. осіб (за даними 2014 р.), у школах-інтернатах для дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – 3,6 тис.; у дитячих будинках – 1,5 тис.; у будинках дитини системи Міністерства охорони здоров'я – 2,2 тис.; у будинках-інтернатах системи Мінсоцполітики – близько 6 тис. осіб.

Упродовж тривалого періоду досліджень¹ спостерігається значне перевищення ризиків бідності по домогосподарствам із дітьми порівняно з середньоукраїнськими значеннями. Ризики бідності інтенсивно зростають при збільшенні числа дітей у родині незалежно від комбінації інших демографічних та соціально-економічних характеристик домогосподарства. Соціально-економічні події 2014 р. особливим чином позначилися на тенденціях бідності, оскільки на зміну стагнаційним процесам прийшли давно передбачувані та прогнозовані ознаки глибокої економічної кризи. Економічна ситуація миттєво вплинула на показники абсолютної бідності: якщо в 2013 р. за межею фактичного прожиткового мінімуму перебувало 22,1% населення, то в 2014 р. значення зросло до 28,6%, тобто майже на третину.

Діти сьогодні залишаються найбільш уразливою до бідності соціально-демографічною групою населення України – ризик відносної² бідності в 2014 р. становив 31,1%. Відповідно, рівень бідності у сім'ях із дітьми суттєво вищий, ніж у сім'ях без дітей – 30,2% проти 15,3%. Якщо серед домогосподарств з однією дитиною показник становить 24,0%, що трохи перевищує середньоукраїнське значення, то при появі другої дитини ризик опинитися серед бідних сягає 41,9%. Особливо високі ризики бідності характерні для багатодітних сімей – 46,6% (за даними 2014 р.).

Додатковим фактором, що підвищує ризик бідності в родині із дітьми, є наявність хоча б однієї дитини у віці до трьох років. Незважаючи на суттєві виплати при народженні, рівень бідності в таких домогосподарствах становить 30,5%. Вони частіше відчують нестачу коштів, оскільки один із батьків доглядає за дитиною і не може повністю реалізувати себе на ринку праці.

Проживання сім'ї у сільській місцевості виступає додатковим чинником підвищених ризиків бідності, оскільки звужений доступ до зайнятості і традиційно нижчі стандарти оплати праці на селі провокують накопичення дефіциту доходів родини та відтермінують задоволення найбільш нагальних потреб.

Постійна нестача коштів у батьків призводить до недостатнього задоволення базових потреб дитини. Так, кожна друга родина з дітьми (45,6%) відчуває недостатність коштів для сімейного відпочинку принаймні один тиждень на рік (не вдома і не з родичами в їх житлі). Кожне п'яте домогосподарство з дітьми потер-

¹ Моніторинг показників бідності здійснюється з 2001 року

² Межа відносної бідності для України визначена на рівні 75% медіани сукупних витрат, розрахованих із використанням шкали еквівалентності 1,0;0,7;0,7.

пає від неможливості забезпечити комфортні умови проживання (обладнання помешкання ванною чи душем, туалетом усередині житла). Близько 17% домогосподарств із дітьми не можуть забезпечити себе медичними товарами або отримати медичні послуги. Кожне шосте домогосподарство з дітьми (17,7%) не може придбати за потребою нового одягу та взуття для дітей [10].

Надання допомоги сім'ям із дітьми у 2014 р. забезпечило вагомий внесок у скорочення бідності цільових категорій населення: допомога при народженні дитини сприяла скороченню рівня бідності серед отримувачів у 1,7 рази (з 52% до 31,5%), а допомога на дітей самотніми матерям – в 1,2 рази (з 54,5% до 43,8%). Проте в цілому по країні надання допомоги сім'ям із дітьми знизило рівень відносної бідності всього на 2 в. п., що свідчить про недостатню дієвість державної системи соціальної підтримки.

Однак не всі проблеми родини можна вирішити шляхом надання грошової допомоги, адже внаслідок економічних негараздів у країні та загального занепаду інфраструктури населених пунктів звужується доступ сімей до життєво важливих послуг. Насамперед це стосується послуг охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Закриття інфраструктурних об'єктів у малих населених пунктах не компенсується розбудовою транспортної мережі та системи інших компенсаторів територіальної віддаленості від надавачів послуг.

Поєднання кількох негативних чинників у сім'ї призводить до формування такої проблемної ситуації, яку вона не в змозі подолати самотійно. У законодавстві така ситуація визначена як «складні життєві обставини», тобто такі обставини, які об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність сім'ї. Такі обставини або їх наслідки сім'ї не можуть подолати самотійно. Розв'язання означених проблем має стати пріоритетним напрямом реалізації соціальної політики в Україні. Слід зазначити, що в Україні існує розвинений сектор державних соціальних послуг, який стосується компетенції чотирьох міністерств – Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства освіти та науки, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. Загальний перелік видів соціальних послуг включає понад 100 найменувань, надаються послуги близько 30-ти категоріям отримувачів. Останнім часом сформувалися нові підходи до формування політики у сфері надання соціальних послуг, було оновлене законодавство, проведена значна робота щодо стандартизації в цій сфері. Дослідження, що наразі здійснюються в Україні, призводять до більш глибокого розуміння проблем бідності, соціального відторгнення та соціальної нужденності; виявляють нові форми та прояви бідності, які обумовлюють нагальну необхідність своєчасного та ефективного реагування на нові виклики та загрози.

Особливого значення для сімей із дітьми набуває здійснення якісного соціального супроводження сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Складні життєві обставини (СЖО) – це такі обставини, які об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність людини або сім'ї, наслідки яких вони не можуть подолати самотійно (інвалідність, часткова втрата рухової активності внаслідок старості або значного погіршення стану здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний або психічний розлад, стихійне лихо, катастрофа та ін.).

Отже, складні життєві обставини виникають через такі несприятливі для людини події та життєві ускладнення, коли він об'єктивно починає нуждатися в допомозі суспільства.

Із метою надання соціальних послуг для сімей, дітей та молоді, які опинилися у складних життєвих обставинах, в Україні створено мережу спеціальних центрів соціальних служб (ЦСССДМ). До таких центрів звертаються прийомні батьки (кандидати в прийомні батьки) та прийомні діти; жінки, які мають намір відмовитись від новонародженої дитини, та їх сім'ї; сім'ї опікунів, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, молодь цієї категорії; неповнолітні особи та молодь, які повертаються з місць позбавлення волі, та їх батьки; діти та молодь із функціональними обмеженнями; ВІЛ-інфіковані діти та молодь, їх сім'ї.

Слід зазначити, що кількість дітей, які користуються індивідуальними послугами центрів соціальних служб для молоді, постійно зростає. Так, за період з 2006 р. по 2013 р. щорічна кількість дітей, які отримали такі послуги, зросла з 275,8 тис. до 929,3 тис. Зважаючи на поширення явища соціальної вразливості серед сімей із дітьми та пов'язану з цим значну потребу в послугах соціального супроводу, важливо забезпечити їх належні якість та ефективність. Передумовами для цього мають бути: належне оцінювання потреб у послугах із боку соціально вразливих сімей із дітьми, дотримання стандартів якості, налагоджена система обліку, система моніторингу та оцінювання, ефективний механізм фінансування. Стандарт послуги має бути побудований таким чином, щоб її реалізація давала певний соціальний результат. Наприклад, результатом надання комплексної послуги супроводження СЖО має вивести сім'ю зі стану, який визначений як СЖО, вона також має підвищити здатність сім'ї самотійно долати життєві труднощі. Стандартизація є важливою складовою політики, спрямованої на підвищення ефективності соціальних послуг. Адже запровадження єдиних стандартів надання соціальних послуг є принципово важливим із точки зору захисту права користувачів соціальних послуг на отри-

мання якісних послуг незалежно від того, де і коли користувач отримує послугу. Про необхідність розробки та впровадження стандартів у систему соціальних послуг свідчить і світова практика, в якій стандарти є незамінними інструкціями для надавачів соціальних послуг і визначальними документами стосовно якості таких послуг.

Відсутністю належних стандартів певною мірою можна пояснити і недосконалість механізмів фінансування соціальних послуг. Це є однією з наріжних проблем системи надання соціальних послуг із початку її розбудови, яка призводить до неспроможності відповідних організацій належним чином виконувати свої зобов'язання та забезпечувати якісні соціальні послуги. Крім обмеженості фінансових можливостей місцевих бюджетів, проблема фінансування також полягає в недосконалості схеми фінансової взаємодії держави і суб'єктів, що надають соціальні послуги, адже вона побудована за принципом фінансування установ, а не послуг, наслідком чого є відсутність чіткого економічного обґрунтування видатків на надання послуг та пов'язане з нею виникнення диспропорцій у розподілі фінансових ресурсів між закладами соціального обслуговування і нерівномірності в наданні громадянам цих послуг. Своєю чергою, організації – надавачі соціальних послуг в Україні не мають економічних стимулів для ефективного використання бюджетних та власних коштів, а ринкові механізми, які змогли б створити такі стимули, на практиці не використовуються. За таких умов є нагальна потреба в модернізації існуючих підходів до надання послуг, яка має включати їх стандартизацію, запровадження адекватної методології оцінювання потреб на рівні громад, створення сучасної системи обліку, моніторингу та оцінювання.

Висновки. Проблеми, які існують сьогодні в системі соціальної підтримки населення, мають глибоке коріння і не можуть бути вирішені виключно шляхом законодавчого врегулювання. Найбільш гостро проблеми соціальної підтримки проявляються в організації соціальних послуг для дітей та сімей у складних життєвих обставинах, оскільки Україна має надто малий досвід у цій сфері. Відсутність належного методичного та організаційного забезпечення в системі соціальних послуг обтяжується хронічним недофінансуванням галузі і неналагодженими механізмами фінансового регулювання.

Перехід від фінансування установ, які надають послуги, до фінансування самих послуг сприятиме процесу роздержавлення, децентра-

лізації та, врешті-решт, підвищенню ефективності надання соціальних послуг. Повноправними партнерами у сфері надання соціальних послуг мають стати громадські та благодійні організації. Неурядовим організаціям може належати провідна роль у наданні послуг на рівні громад. Процес реформування соціальних послуг, що наразі відбувається в Україні, має узгоджуватися із завданнями щодо децентралізації управління та підвищення ролі місцевих громад у наданні соціальних послуг. Невід'ємними функціями громад мають стати задоволення потреб місцевого населення в основних соціальних послугах та підтримка соціально-економічної стабільності, що базується на максимально можливому самозабезпеченні. Для отримання кращих соціальних результатів та підвищення якості надання послуг необхідно впроваджувати нові механізми взаємодії державного та недержавного секторів, залучати наявні ресурси громади та підвищувати їх власний потенціал.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки / Е.М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1(17). – С. 5–22.
2. Вакуленко С.М. Організаційні аспекти модернізації системи соціальних послуг в контексті нових орієнтирів соціальної політики / С.М. Вакуленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mtpsa/2008/index.html.
3. Горелов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню / Д. Горелов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.
4. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т.В. Семигіна, С. Міщенко, Т. Кіча [та ін.]. – К. : Зірка, 2007. – 52 с.
5. Полозенко Д.В. Особливості механізму фінансування соціальних послуг в Україні / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 45–52.
6. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи / За заг. ред. В.А. Скуратівського. – Київ ; Львів, 2012.
7. Право соціального забезпечення : [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук [та ін.] ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Ін Юре, 2006. – 496 с.
8. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.
9. Державна служба статистики України / Публікації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2014/dop/04/dod_sdgt_13w.zip.