

Isachenko D. The Making of Informal States: Statebuilding in Northern Cyprus and Transnistria / Isachenko D. – London : Palgrave Macmillan Series: Rethinking Peace and Conflict Studies edited by Oliver P. Richmond, 2012. – P. 3.

УДК 304.001

I. С. КАМІННИК

ПОПУЛІЗМ В СИСТЕМІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПІДХОДИ, ЩО ГАЛЬМУЮТЬ РЕФОРМУ

Досліджуються політичні та структурні проблеми реформування системи надання соціальних послуг в Україні. Розглянуто розподіл системи соціальних послуг на три умовні сфери, які мають власні закони, окремі соціальні групи, власні структури та окреме фінансування. Посилаючись на законодавчу базу охарактеризовано наявність не пов'язаних між собою сфер надання соціальних послуг, що не дозволяє вийти на загально – державні принципи реформування даного напрямку соціальної політики. Це викликано активним використанням соціального популізму, який імітує проведення реформи та не дозволяє вийти на європейські стандарти надання соціальних послуг.

Ключові слова: система надання соціальних послуг; соціальні послуги; соціальна політика; роздержавлення соціальної сфери; соціальне замовлення; соціальні групи; соціальний популізм.

Каминник И.С. Популизм в системе предоставления социальных услуг: подходы, тормозящие реформу

Исследуются политические и структурные проблемы реформирования системы предоставления социальных услуг в Украине. Рассмотрено разделение системы социальных услуг на три условные сферы, которые имеют собственные законы, отдельные социальные группы, отдельные структуры и отдельное финансирование. Опираясь на законодательную базу, дана оценка наличию не связанных между собой сфер предоставления социальных услуг, что не позволяет выйти общегосударственные принципы формирования данного направления социальной политики. Это происходит в связи с активным использованием социального популизма, который создает видимость реформы и не позволяет выйти на европейские стандарты организации системы предоставления социальных услуг.

Ключевые слова: система предоставления социальных услуг; социальные услуги; социальная политика; разгосударствление социальной сферы; социальный заказ; социальные группы; популизм.

Kaminnik Igor. Populism in the social service system: approaches that inhibit reform

The article deals with political and structural issues of reforming the social services system in Ukraine. The author considered three areas of distribution of social services system. Each area follows its own laws, has individual classes, and manages its own

© КАМІННИК Ігор Семенович – здобувач відділу проблем соціальної безпеки Центру перспективних соціальних досліджень Мінсоцполітики та НАН України

structural systems as well as they are funded separately from each other. According the legislation the unrelated areas which are engaged in granting of social services and hamper the national principles to reform the social policy were analyzed. Thus, spreading a social populism puts the brakes on the reform and keeps out raising the European level of social services.

Key words: *social services system, social services, social policy, privatization of social services, social contracting, social groups, social populism.*

В умовах економічної кризи та реалізації євроінтеграційних прагнень України важливою проблемою стає реформування системи надання соціальних послуг. Перехід від утримання установ до надання соціальних послуг громадянам, які опинилися в складних життєвих обставинах відповідно державних стандартів, є важливим кроком до європейських норм їх організації. Важливими завданнями в цьому напрямку є підвищення адресності допомоги та роздержавлення сфери надання соціальних послуг – залучення на договірних умовах надавачів послуг незалежно від форм власності. В статті розглянуто соціальний популізм як основний підхід до реформування системи соціальних послуг в Україні, який не дозволяє відійти від «керованої бідності» до європейських принципів формування соціальної політики.

В науковому обґрунтування реформування системи надання соціальних послуг активно задіяні підрозділи Мінсоцполітики та значна кількість неурядових організацій (Програма розвитку ООН, UNICEF; Організації що працюють в сфері подолання епідемії ВІЛ та туберкульозу, такі як: ВБФ «Коаліція ВІЛ-сервісних організацій») тощо.

Дослідники пропонують ряд варіантів щодо вирішення проблеми роздержавлення в наданні соціальних послуг, але і до сьогодні таке важливе питання немає вирішення. Вагоме значення для сучасної політичної науки мають роботи І.І. Тарабукіної, О.В. Суліми, Т. Семигіної, Л.І. Ільчука., О.О. Давидюк. Значна кількість публікацій щодо реформування системи надання соціальних послуг розміщена на сайтах Центру перспективних соціальних досліджень, при якому працює Координаційно-експертна рада з питань соціальної політики, важливим завданням якої є реформування системи надання соціальних послуг¹. Важливий вклад в осмислення проблем реформування системи надання соціальних послуг внесли фахівці ВБФ «Коаліція ВІЛ-сервісних організацій» які активно займаються не тільки аналізом проблем, але й розробкою нового законодавства². Досить цікавий аналітичний матеріал міститься на сайті Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України³. Практично усі дослідники пропонують певні зміни до чинного законодавства, опираючись на світовий досвід без реальної зміни у самій системі надання соціальних послуг та визначення на неї впливу соціального популізму.

Реформування системи соціальних послуг почалось з моменту її створення та прийняття Закону України «Про соціальні послуги» ще у 2003 році⁴. Але, на превеликий жаль, і досі існує неузгодженість законодавчих та нормативних актів щодо термінів, категорій, наявні проблеми з реалізацією вже прийнятих підзаконних актів, а також з відсутністю підходів щодо розрахунку їх фінансування на одного отримувача на заміну традиційним підходам утримання установ.

Е СРСР монополія на соціальну політику була підкріплена монополією на усі ресурси країни та на засоби виробництва. В незалежній Україні, патерналістська модель соціальної політики губить економіку країни та сприяє зuboжінню населення в наслідок неможливості виконати усі соціальні гарантії держави. Соціальний захист та соціальне забезпечення – найбільша видаткова стаття зведеного бюджету України, обсяг якої перевищує навіть видатки на охорону здоров'я, освіту та економічну діяльність. В таких умовах важливим інструментом соціальної політики стає соціальний популізм, який активно використовується для впливу власне на соціально незабезпечених та бідних громадян. Важливими чинниками укорінення популізму в сучасному українському суспільстві є «масовізація суспільства» яка призводить до: підвищення ефективності впливу інформаційних технологій та соціальних мереж на формування суспільної думки; взаємозв'язок між власниками інформаційних/матеріальних ресурсів та «власниками» державної влади; різке скорочення доходів громадян та соціальне розшарування населення, значна кількість знедоленого населення живе за межею бідності. Боротьба за виживання не дозволяє мати вільний час, фізичні ресурси для незалежної діяльності в напрямку осмислення реальних шляхів вирішення соціальних проблем. Відсутність коштів означає також звуження інформаційних каналів через які потрапляє інформація та висновки експертів щодо гострих проблем соціальної політики.

В Україні соціальний популізм як ідеологія розвивався та впроваджувався на тлі відсутності реальних показників щодо виживання людини. Прожитковий мінімум як важливий показник радянської системи соціальної політики яка була спрямована на підтримку громадян на рівні мінімального споживання, в сучасній Україні став інструментом управління соціумом за рахунок соціальних виплат та пільг. Для розробки кроків протидії популізму, та забезпечення реальних реформ соціальної сфери, важливим є визначення популізму як постійно діючого інструменту соціальної політики. Термін «соціальний популізм» використовується в ЗМІ та виступах політиків, але він використовується в розумінні власне політичного популізму.

«Соціальний популізм», як інструмент соціальної політики, для

свого визначення потребує деяких уточнень, а саме: по-перше, соціальний популізм це ідеологічне підґрунтя для реалізації соціальної політики держави, а не виключно передвиборча інформаційна технологія; по-друге, інструменти соціального популізму використовуються в щоденній практичній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а не тільки як інструмент політичної боротьби у передвиборчий період; по-третє, соціальний популізм, як ідеологію вирішення соціальних проблем використовує не тільки влада, але й системна опозиція; по-четверте, даний інструмент соціальної політики спрямовано на зменшення кількості коштів, які держава сплачує населенню.

Спробуємо дати наступне визначення соціального популізму. *Соціальний популізм – метод прийняття та реалізації політичних рішень в соціальній сфері який забезпечує: формальне виконання соціальних функцій держави щодо розвитку соціальної сфери; фактичне погіршення соціально-економічного стану громадян.*

Прикладом використання популізму є діяльність Міністерства соціальної політики з реформування системи соціальних послуг. Наразі триває другий етап реформи системи надання соціальних послуг. Завдання першого етапу були визначені ще в «Стратегії подолання бідності», яка була затверджена Указом Президента України⁵. В цій Стратегії були визначені основні напрями реформи системи надання соціальних послуг, а саме: поглиблення адресності державної соціальної допомоги; окремі пільги населенню мають бути замінені на соціальні послуги; перехід від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування на конкурсних засадах громадських організацій, які надаватимуть такі послуги тощо. Ці принципові умови, які повинні забезпечити функціонування системи соціальних послуг дублювалися в усіх наступних стратегічних документах, які були прийняті українською владою. Як наведено вище у 2003 році ВРУ прийняла Закон України «Про соціальні послуги», який повинен був стати базовим для реалізації завдань щодо реформування соціальної сфери та розвитку системи надання соціальних послуг. Але прийняття цього Закону не дозволило просунутись вперед. Норми викладені в Законі в принципі не дозволяли запровадити механізми закупівель соціальних послуг, та розробити механізми визначення їх вартості. В ньому взагалі не було надано визначення «соціальна послуга». Наявне визначення «соціальні послуги» в множині як «комплекс заходів» давало досить широке тлумачення та унеможливило на практиці зведення соціальної послуги до заходів для яких можна прорахувати кошторис. Визначений перелік соціальних послуг також досить широко трактував соціальні послуги, які скоріше були сферами діяльності в

яких можливо застосування соціальних послуг ніж конкретною послугою. В результаті для вирішення цього питання Наказом Міністерства соціальної політики від від 03.09.2012 № 537 було затверджено «Перелік соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати»⁶. Цей Перелік, всупереч Закону, визначав зовсім інші соціальні послуги, що можуть надаватися цільовим групам. Крім того Наказ вводив соціальні послуги, які не були визначені в Постанові КМУ, якою було затверджено «Перелік соціальних послуг, умови та порядок їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування надання соціальних послуг»⁷. «Концепція реформування системи соціальних послуг» була схвалена у 2007 році та втратила чинність у 2012 році. Вона, також передбачала реалізацію певних завдань, які не були виконані. В «Стратегії реформування системи надання соціальних послуг», зазначено, що Концепція реформування системи соціальних послуг, схвалена розпорядженням КМУ від 13 квітня 2007р. № 178, реалізована не в повному обсязі внаслідок відсутності законодавчого регулювання питань, зокрема, щодо формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг⁸.

КМУ 13 березня 2013 року затверджено «План заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»⁹. Заходи з реформування системи соціальних послуг передбачалися також Указом Президента України від 12 березня 2013 року № 128/2013 «Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Значні кошти на розробку моделей та заходів щодо реформування виділяються також міжнародними недержавними організаціями та проектами технічної допомоги. Паралельно до цих процесів недержавні надавачі соціальних послуг об'єднуються задля розробки спільного бачення щодо реформування системи соціальних послуг. Як результат – неузгодженість в діях, дублювання зусиль, та ще більша законодавча і технологічна заплутаність сфери надання соціальних послуг.

Автор вважає за необхідне виділити базові проблеми в системі надання соціальних послуг, а саме:

– **структурні** проблеми пов'язані з неузгодженістю в діяльності самого Міністерства соціальної політики в сфері надання соціальних послуг та наявністю трьох умовних сфер соціальних послуг, відповід-

но до цільових груп, а саме: 1. діти, сім'я, молодь; 2. інваліди, пенсіонери, ветерани; 3. інші соціальні групи які фінансуються лише за рахунок місцевих бюджетів (бездомні, звільнені з місць позбавлення волі, ВІЛ-інфіковані, групи, уразливі до ВІЛ тощо). Перші дві «сфери» мають власну розгалужену систему установ та закладів Центрів соціальних послуг для сім'ї, дітей та молоді та Територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Мають «власні» Закони, які розроблялися під конкретні структури: ЗУ «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» та ЗУ «Про соціальні послуги». Соціальні послуги для третьої групи наразі надаються виключно за рахунок місцевих бюджетів та коштів неурядових організацій, а також за кошти міжнародних донорів. В Стратегії реформування системи надання соціальних послуг прописані завдання щодо необхідності модернізувати наявну інфраструктуру соціальних послуг та створити конкурентний ринок. Але цілком зрозуміло, що реалізація стратегічного завдання переходу від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування на конкурсних засадах громадських організацій, які надаватимуть такі послуги, в трьох вищевказаних сферах буде проходити по різному. Одночасно ліквідувати розгалужену мережу Центрів буде проблематично.

Що стосується сфери, яка фінансується виключно за рахунок місцевих бюджетів, то там ситуація з недержавними надавачами дещо інша. Наприклад, недержавні заклади для бездомних та звільнених з місць позбавлення волі завдяки тому, що ці соціальні групи фінансувалися за рахунок виключно місцевих бюджетів, вже зараз становлять не менш ніж 40% від загальної кількості таких установ. І цей показник буде збільшуватись. Але коштів на ці послуги у місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади практично не має. Міністерство не тільки не здійснює передачу фінансування, в нормативних документах воно передбачає соціальне замовлення лише за рахунок бюджетних коштів. Реалізується популістський принцип «делегування повноважень» без «делегування коштів» для вирішення соціальних проблем громад.

Постановою КМУ від 29 квітня 2013 р. № 324 було затверджено «Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів». Показово, що ця постанова, всупереч ЗУ «Про соціальні послуги», передбачає соціальне замовлення виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів. Крім того, всупереч необхідності впровадження ринкових умов для недержавних надавачів соціальних послуг, ця постанова вводить нові регуляторні норми які не передбачені ЗУ «Про здійснення державних закупівель». Якщо відповідно до норми ст. 2 цього Закону конкурси на закупівлі послуг повинні проводитись лише

коли сума дорівнює, або перевищує 100 000 грн., Постанова КМУ від 29 квітня 2013 р. № 324 вводить вимогу про проведення конкурсів при закупівлі послуг до 100 000 грн. Враховуючи невизначеність механізму формування «предмету соціального замовлення», можна передбачити що кошти будуть розподілятися не на закупівлю соціальних послуг, а на фінансову підтримку діяльності виключно громадських організацій. Фінансування не соціальних послуг у відповідності до вартості послуги та кількості отримувачів, а підтримку громадських організацій дозволяє виділяти кошти, буцімто на підтримку соціальної сфери, але без жодних визначених фінансових нормативів. Це все перетворює соціальне замовлення в популістський механізм впливу на громадськість та соціально незахищені верстви населення.

Всі ці результати дозволяють популістськи маніпулювати потребами людей, виходячи з інтересів комунальних та державних установ соціального захисту. Навіть на місцевому рівні мова про перехід до фінансування соціальних послуг не може йти без вирішення принципових проблем фінансування соціальних послуг.

– **фінансові** проблеми впровадження системи соціальних послуг, пов'язані, перш за все з неефективністю використання бюджетних коштів, які спрямовуються в соціальну сферу. Також існує протиріччя між намаганням держави скоротити бюджетні витрати, та намаганням державних і комунальних надавачів соціальних послуг ці витрати збільшити. Стратегія реформування системи надання соціальних послуг, передбачає також запровадити механізм соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб'єктів, які їх надають та розробити і запровадити механізм їх фінансування за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг». Але ці механізми створення ринку соціальних послуг є вторинними по відношенню до питання предмету соціального замовлення, тобто обсягу коштів з бюджетів на надання їх певного обсягу. Про неможливість проводити закупівлі соціальних послуг у недержавних надавачів свідчить досвід використання Постанови КМУ від №559 «Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг», яка носила явно популістський характер, була прийнята у 2004 році та втратила чинність у 2013. Але до втрати чинності дана постанова не використовувалась.

Соціальний популізм заважає керівництву держави поглянути реально на проблеми реформування системи надання соціальних послуг та віднайти рішення щодо роздержавлення, створення їх ринку, визначення реального рівня прожиткового мінімуму, на якому, як на базовому державному соціальному стандарті базуються усі інші фінансові розрахунки та виплати. Реформування системи надання соціаль-

них послуг в сьогоденні є лише популістським гаслом для міжнародних організацій та недержавних надавачів соціальних послуг. Нормативи їх фінансування мають визначатися державними стандартами соціальних послуг. Також необхідно впровадити систему розрахунку вартості послуги на одного клієнта. Принцип «гроші ходять за отримувачем послуг» може розглядатися як форма соціальної допомоги. При цьому, виплати одному отримувачу не будуть перевищувати прожитковий мінімум, навіть якщо не відповідатимуть «економічно обґрунтованій» вартості послуг, на які він має право згідно стандартів. Соціальний популізм як інструмент соціальної політики, в даному випадку відповідає змісту його визначення. Реформа системи надання соціальних послуг проводиться лише на папері та в звітах міжнародних та недержавних організацій.

1. *Льчук Л. І.* Соціальна політика: «гроші – мірило щирості намірів [Електронний ресурс] / Л. Льчук, І. Камінник. – Режим доступу : <http://www.cpsr.org.ua>.
2. *Інформаційний бюлетень* Координаційно-експертної ради з питань соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hiv.org.ua/official/publication>.
3. *Щодо* розвитку системи надання соціальних послуг в Україні на сучасному етапі : Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1328>.
4. *Про соціальні послуги* : Закон України // ВВР України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
5. *Про стратегію* подолання бідності : Указ президента України від 15 серпня 2001 року № 637/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637/200>.
6. Перелік соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати : наказ Міністерства соціальної політики від 03.09.2012 № 537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>.
7. *Деякі питання* діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Постанова КМУ від 29.12.2009 р. № 1417. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
8. *Про схвалення* стратегії надання соціальних послуг. Розпорядження КМУ від 08.08. 2012 р. №556-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012>.
9. *Про затвердження* плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг. Розпорядження КМУ від 13.03.2013 р. № 208-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2013>.