

**Храпко І.Є., асистент,  
Буковинський державний  
фінансово-економічний університет,  
м. Чернівці**

### **Особливості функціонування і фінансування закладів соціального захисту вразливих груп населення**

*У статті визначено особливості діяльності закладів соціального захисту вразливих груп населення в контексті окреслення підходів до визначення понять «соціальний захист», «вразливі групи населення»; визначено перелік та характеристику діяльності закладів соціального захисту вразливих груп населення з деталізацією діяльності даних установ; зроблено акцент на визначення проблематики фінансування відповідних інститутів з урахуванням нормативно-правової регламентації даного питання та з позиції визначення альтернативних джерел фінансування закладів соціального захисту вразливих категорій населення.*

**Ключові слова:** соціальний захист, заклади соціального захисту населення, вразливі групи населення, будинки-інтернати, геріатричні пансіонати, психоневрологічні інтернати.

*В статье определены особенности деятельности учреждений социальной защиты уязвимых групп населения в контексте определения подходов к определению понятий «социальная защита», «уязвимые группы населения»; определен перечень и характеристика деятельности учреждений социальной защиты уязвимых групп населения с детализацией деятельности данных учреждений; сделан акцент на определение проблематики финансирования соответствующих институтов с учетом нормативно-правовой регламентации данного вопроса и с позиции определения альтернативных источников финансирования учреждений социальной защиты уязвимых категорий населения.*

**Ключевые слова:** социальная защита, учреждения социальной защиты населения, уязвимые группы населения, дома-интернаты, гериатрические пансионаты, психоневрологические интернаты.

*The article outlines the features of activity of institutions of social protection of vulnerable groups in the context of outlining approaches to the definition of «social protection», «vulnerable groups»; contains a list and description of the activities of institutions of social protection of vulnerable groups detailing the activities of these institutions; definition focuses on issues relevant funding institutions on the basis of normative legal regulation of this issue from the standpoint of the definition and alternative financing of social protection for vulnerable groups.*

**Key words:** social protection, social welfare institutions, vulnerable groups, nursing homes, Geriatric, neuropsychiatric nursing.

**Постановка проблеми.** Сучасні умови розвитку соціальних відносин як на рівні держави так і на міжнародному рівні ставлять виклики державним структурам стосовно формування ефективної політики в галузі соціального захисту вразливих груп населення. Формування та проведення ефективної фінансової політики, невід'ємною складовою якої є сфера соціальних послуг, стає ваговим підґрунтям у здійсненні економічних реформ та важливим показником якості державного управління соціальним розвитком України. Питання визначення та конкретизації діяльності закладів соціального захисту

вразливих груп населення та окреслення дій держави в даній сфері є визначальним аспектом в контексті загострення питання щодо розширення спектру соціальних послуг, підвищення їхньої доступності та якості, а звідси і збільшення державного фінансування на їхнє забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням основних аспектів та проблем, які стосуються визначення основ діяльності закладів соціального захисту вразливих груп населення та формування фінансової політики держави в даній сфері з займалися такі вчені, як І. Кичко [10], С. Прилипко [13], М. Захаров [9], О. Бендасюк [7], Н. Болотіна [8], Т. Куценко [11], М. Мальований [12] та інші. Проте питання ідентифікації особливостей у даній сфері потребує додаткового дослідження в контексті сучасних умов розвитку соціальних відносин.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення основних аспектів діяльності закладів соціального захисту вразливих категорій населення через призму реалізації державою її соціальної функції в контексті фінансування функціонування даних установ.

**Виклад основного матеріалу.** Використання фінансових інструментів таких як податки та суспільні витрати є безпосереднім механізмом який забезпечує реалізацію дій держави в умовах ринкової економіки. Установи соціального захисту вразливих категорій населення, які знаходяться у власності держави, економічно пов'язані з державою, а саме через механізм розподілу фінансових ресурсів бюджету, що є основою фінансового забезпечення діяльності даних інститутів. Відповідно центральне місце при розгляді питання, що стосується ідентифікації джерел фінансування установ соціального захисту вразливих категорій населення належить державним фінансовим ресурсам.

При цьому правильно підкреслюється, що форми соціального забезпечення постійно трансформуються і що їх значення у здійсненні соціального забезпечення полягає в тому, що вони дозволяють державі і суспільству найбільш раціонально здійснювати через систему соціального забезпечення перерозподіл сукупного валового внутрішнього продукту на підставі принципу соціальної справедливості [12].

Соціальний захист нерозривно пов'язаний з соціальною функцією держави. У цьому значенні соціальний захист слід розуміти як практичну діяльність з реалізації основних напрямків соціальної політики, однієї з найважливіших функцій держави.

Термін «соціальний захист» охоплює, крім права на соціальне забезпечення, й інші соціальні права, зокрема право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання житла безоплатно або за доступну для них плату (ч. 2 ст. 47 Конституції України), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, який включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування (ст. 49), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50), право на освіту (ст. 53). У вузькому сенсі соціальний захист представляє собою власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від соціальних ризиків. На думку вченого, саме так соціальний захист розуміється у Конституції. В такому

сенсі соціальний захист можна визначити як систему юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів і заходів у державі щодо захисту населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків [1].

Крім того, соціальний захист прийнято розглядати також як засіб забезпечення соціальної безпеки, як визначальну функцію соціальної держави, як основний засіб проведення соціальної політики [13].

С.М. Прилипко робить висновок, що в сучасних умовах відповідно до міжнародно-правових норм та українського законодавства система соціального забезпечення включає такі організаційно-правові форми: 1) соціальне страхування за рахунок обов'язкових страхових внесків до відповідного Фонду загальнообов'язкового соціального страхування та добровільних внесків до зазначених фондів або недержавних страхових фондів; 2) державне забезпечення та надання соціальних послуг окремим категоріям громадян за рахунок Державного бюджету; 3) соціальна допомога та соціальна підтримка непрацездатних громадян за рахунок Державного та місцевих бюджетів [14].

Позиція С.М. Прилипко [14] видається нам більш прийнятною для визначення організаційно-правових форм соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і дозволяє дійти висновку про те, що соціальний захист зазначеної категорії осіб відбувається у таких формах як державне забезпечення та надання соціальних послуг за рахунок Державного бюджету і соціальна допомога та соціальна підтримка за рахунок Державного і місцевого бюджетів.

Практика господарювання, що склалася в Україні, впливала на становлення та розвиток системи державного управління соціальним захистом населення. На сучасному етапі державне управління соціальним захистом населення розглядається як багаторівнева, ієрархічно організована система заходів і механізмів держави, спрямованих на зниження соціальної напруги, соціальних конфліктів і суперечностей у суспільстві. Основними елементами системи соціального захисту населення виступають: соціальне страхування, соціальна допомога, соціальні послуги тощо. Реалізація цих інструментів державного регулювання передбачає підвищення життєвого рівня населення, збереження трудових ресурсів потенціалу країни, забезпечення екологічної та соціальної безпеки особи та членів її родини, охорона здоров'я населення; покращення демографічної ситуації тощо [10].

У сфері соціальних послуг, як і в багатьох інших сферах життєдіяльності людини, за останні роки відбулися інноваційні процеси, пов'язані, перш за все, з реформами самої системи та залученням соціальних інвестицій. На сьогодні в Україні існує значна кількість спеціалізованих закладів, діяльність яких передбачає надання різноманітних соціальних послуг вразливим групам населення. Відповідно до об'єкта, на який спрямовані соціальні послуги, їх можна поділити на такі групи:

1) громадяни, що не здатні до самообслуговування через різні обставини (у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю);

2) громадяни, які перебувають у складній життєвій ситуації, а їх середньомісячний сукупний дохід є нижчим від встановленого прожиткового

мінімуму (безробітні, що шукають роботу; біженці; постраждалі від стихійних лих тощо);

3) діти та молодь, що знаходяться у складній життєвій ситуації (інваліди, сироти, безпритульні, малозабезпечені тощо) [9].

Аналіз ходу економічних перетворень останніх років свідчить, що соціальні втрати України за ці роки досягли максимального розміру, становище найбільш вразливих верств населення оцінюється як критичне.

Інтенсивність процесу розшарування суспільства веде до різкого збільшення частки знедолених та маргіналізованих верств населення. У будь-якій країні завжди є найвразливіші соціальні групи, які потребують підвищеної уваги з боку суспільства та держави. Практика розвинених країн свідчить, що захист соціально вразливого населення повинен бути пріоритетним напрямком соціальної політики держави.

Соціально-вразливі верстви населення - це індивіди або соціальні групи, що мають більшу за інших ймовірність зазнати соціальних збитків від дії економічних, екологічних, техногенних та інших чинників сучасного життя.

До соціально-вразливих категорій населення, потребуючих першочергової допомоги з боку держави, відносяться: пенсіонери, інваліди, сім'ї з дітьми, дітси-сиріти, молодь, жінки, безробітні, постраждалі від Чорнобильської аварії, малозабезпечене населення, маргіналізовані версти населення (бездомні, залежні від алкоголю, наркотиків, правопорушники) та ін. [8].

Соціальний захист та допомога населенню повинні бути диференційовані в залежності від рівня доходу, міри працездатності, а в окремих випадках – за принципом зайнятості в суспільному виробництві.

Для максимізації задоволення потреб населення в соціальному захисті та з метою охоплення всіх категорій населення, які потребують допомоги держави для забезпечення відповідного рівня життя, в Україні діє досить широка мережа закладів соціального захисту населення.

Варто детальніше розглянути установи соціального захисту вразливих категорій населення, а саме людей похилого віку, дітей з фізичними і розумовими вадами розвитку, дітей які позбавлені батьківського піклування.

Зокрема до установ соціального захисту зазначених вразливих груп населення варто віднести наступні заклади:

- 1) геріатричні пансіонати;
- 2) пансіонати для ветеранів війни і праці;
- 3) будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів;
- 4) психоневрологічні інтернати;
- 5) територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян;
- 6) тимчасові притулки для дорослих;
- 7) будинки нічного перебування [5].

Для конкретизації функцій кожної з вищезазначених установ необхідно охарактеризувати специфіку їх діяльності та визначити особливості та термін послуг, які надаються відповідними установами населенню, зокрема його вразливій частині.

Будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, пансіонат для ветеранів війни і праці (далі – будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів) – стаціонарна соціально-медична установа загального типу для постійного проживання громадян похилого віку, ветеранів війни та праці, інвалідів, які потребують стороннього догляду, побутового та медичного обслуговування.

Геріатричний пансіонат, як один з видів установ соціального захисту населення, забезпечує соціально-побутове обслуговування, цілодобове медичне обслуговування, забезпечення життєво необхідними ліками, диспансеризацію проживаючих, лікування, організацію консультативної медичної допомоги фахівцями, а також госпіталізацію хворих у лікувально-профілактичні установи.

Психоневрологічний інтернат – стаціонарна соціально-медична установа, призначена для постійного проживання громадян із психоневрологічними захворюваннями, які потребують стороннього догляду, побутового і медичного обслуговування.

Територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян (далі – територіальний центр) – спеціальна державна установа, що надає послуги пенсіонерам, інвалідам, одиноким непрацездатним громадянам та іншим соціально незахищеним громадянам вдома, в умовах стаціонарного, тимчасового та денного перебування, які спрямовані на підтримання їхньої життєдіяльності і соціальної активності.

Тимчасовий притулок для дорослих – організація нічного або тимчасового проживання громадян без визначеного місця проживання, осіб, що постраждали від фізичного або психічного насильства, стихійного лиха, катастрофи тощо, з наданням їм правової, психологічної, соціальної, медичної та побутової допомоги в подоланні тимчасових труднощів, сприянні у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні.

Будинок нічного перебування (далі – нічліжний будинок) – заклад соціального захисту для ночівлі громадян, які не мають житлового приміщення, яке б вони могли використовувати для проживання [4].

Для деталізації мережі установ соціального захисту населення варто визначити градацію будинків-інтернатів для дітей з фізичними та розумовими вадами розвитку, при якій враховується вік, ступінь фізичної та розумової обмеженості, приналежність до відповідної статі та можливість до самообслуговування, адже дане питання є актуальним в умовах сьогодення.

Відповідно будинки-інтернати для дітей з фізичними та розумовими вадами розвитку поділяються на наступні види:

1. Будинки-інтернати I профілю – для вихованців з фізичними вадами і збереженим інтелектом дошкільного та шкільного віку, для яких самостійне пересування є значно утрудненим або неможливим, які частково себе обслуговують (змішані за статтю).

2. Будинки-інтернати II профілю – для вихованців з помірною та глибокою розумовою відсталістю та психічними розладами, які можуть навчатись, самостійно пересуватись і обслуговуватись (розділені за статтю).

3. Будинки-інтернати III профілю – для вихованців з глибокою розумовою відсталістю та психічними розладами, які можуть самостійно пересуватись і не можуть самостійно обслуговуватись (розділені за статтю).

4. Будинки-інтернати IV профілю – для вихованців з глибокою розумовою відсталістю та/або психічними розладами, які мають складні фізичні вади, не можуть самостійно пересуватись (або пересуваються з утрудненням) та самообслуговуватись (змішані за статтю) [15].

Виокремленні установи соціального захисту населення є ідентифікатором діяльності держави при реалізації її соціальної функції, проте оцінка ефективності даного питання проявляється через синтез якісних і кількісних характеристик функціональних важелів впливу державних структур в рамках забезпечення функціонування установ соціального захисту вразливих груп населення. Доцільно наголосити і приділити увагу саме кількісним фінансовим важелям через які держава забезпечує можливість реалізації повноважень даних закладів в контексті обслуговування і надання відповідних послуг населенню.

Одним з векторів вирішення даного питання є конкретизація джерел фінансування установ соціального захисту вразливих груп населення.

Сьогодні в Україні заклади соціального обслуговування утримуються за рахунок коштів, які відповідно до Бюджетного кодексу України [2] виділяються з місцевих бюджетів на соціальний захист населення та враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також інших надходжень, у тому числі від діяльності їх структурних підрозділів, від надання платних соціальних послуг, а також благодійних коштів громадян, підприємств, установ та організацій. Зокрема, при розрахунку показника обсягу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення використовують наступні нормативи [7]:

1) видатки на одного підопічного у будинках-інтернатах для осіб похилого віку та інвалідів;

2) видатки для одиноких непрацездатних громадян, які потребують різних видів соціальної допомоги у територіальних центрах та відділеннях соціальної допомоги вдома;

3) видатки для одиноких непрацездатних громадян, які перебувають у стаціонарних відділеннях для постійного проживання територіальних центрів та відділеннях соціальної допомоги вдома.

Однак наявна система фінансового забезпечення закладів соціального обслуговування характеризується певними недоліками. Так, на сьогодні соціальні послуги надаються закладами, підпорядкованими цілій низці різних міністерств. Вони фінансуються з бюджетів різних рівнів, причому схеми фінансування значно відрізняються залежно від того, до системи якого розпорядника бюджетних коштів належить той чи інший заклад. Однією з найбільших вад системи соціальних послуг є те, що в цій системі головна увага традиційно приділяється фінансуванню наявних стаціонарних закладів. За цих умов державні органи не займаються оцінкою того, які саме соціальні послуги потрібні в тому чи іншому регіоні та в якій кількості. Однак робити таку оцінку необхідно, причому не раз і назавжди, а з певною періодичністю, щоб за

потреби вносити необхідні корективи. На сьогодні ситуація є наступною: наприклад, якщо в районі є будинок-інтернат, то місцева влада (обласна рада, обласна державна адміністрація) робить усе можливе, щоб передбачити в бюджеті кошти на його утримання. Часто при цьому ігноруються альтернативні шляхи, які б можна було використати для надання даної послуги, – наприклад, залучення більш широкого кола представників сфери сервісу. Їх послуги, можливо, виявилися б набагато ефективнішими, а ті, кому вони надаються, дістали б можливість одержувати те, що їм потрібно, на дому, а не в стаціонарному закладі, тобто далеко від своєї оселі, рідних і знайомих [12].

Проаналізувавши структуру надходжень та видатків інтернатних установ Івано-Франківської області, було з'ясовано, що інтернати фінансуються здебільшого бюджетними коштами та перерахуванням 75 % пенсії підопічних, тоді як інші джерела надходжень (господарська та виробнича діяльність, благодійні внески) не відіграють помітної ролі. Більшість інтернатів виявляють незначний інтерес до залучення альтернативних джерел фінансування, в основному покладаючись на кошти обласного бюджету. В цілому відзначається дуже слабка роль недержавного фінансування, хоч в деяких закладах є підсобне господарство та благодійні внески.

Одним з елементів фінансування перебування на повному державному утриманні відповідних категорій населення, які розглядаємо, є виплата сум державної соціальної допомоги та пенсії по втраті годувальника. Відповідно до спільного наказу Міністерства соціальної політики, Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я від 30.04.2002 р. №226/293/160 Про затвердження порядку надання державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям інвалідам передбачено порядок виплати та розподілу даного виду допомоги [4].

Дітям-інвалідам із числа сиріт за період перебування на повному державному утриманні державна соціальна допомога виплачується в повному розмірі та перераховується на їх особисті рахунки у банку.

Іншим дітям-інвалідам, які перебувають у будинках-інтернатах, навчальних закладах, інших стаціонарних установах (зкладах) на повному державному утриманні, призначена державна соціальна допомога виплачується в розмірі 50 відсотків та перераховується на їх особисті рахунки у банку. При цьому частина державної соціальної допомоги, що залишилася після виплати суми державної соціальної допомоги, перераховується на банківський рахунок установи (зкладу) за місцем перебування дитини і спрямовується виключно на поліпшення умов проживання дітей.

Якщо дитина-інвалід, яка перебуває на повному державному утриманні, по досягненню 18-річного віку визнана інвалідом з дитинства, виплата призначеної допомоги здійснюється в розмірі 25 відсотків відповідного розміру державної соціальної допомоги з місяця, наступного за тим, в якому дитині-інваліду виповнилось 18 років.

Урегулювання питання надання права інтернатним установам одержувати пенсійні кошти стосується необхідності внесення змін до законодавства України. Відповідно до ст. 1277 Цивільного кодексу України [3] прямим

спадкоємцем майна та вкладів осіб, які є дітьми-сиротами та особами, які позбавлені батьківського піклування являються відповідні органи місцевого самоврядування, які не визначаються як опікуни відповідних осіб, коли Інструкцією про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, передбачено перерахування грошового вкладу після смерті вкладника прямому спадкоємцю-опікуну [6].

Дані норми нормативно-правового законодавства унеможливають використання даних пенсійних коштів інтернат ними установами, в яких перебувають отримувачі даних пенсійних виплат, в супереч тому, що кожне Положення, яким регламентована діяльність інтернатних установ передбачає директора закладу – прямим опікуном дітей сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування.

Дане питання потребує детального врегулювання, адже соціальне забезпечення вразливих верств населення завжди перебуває на першочерговому місці діяльності демократичної держави. Відповідні фінансові ресурси за своїм цільовим призначенням могли б спрямовуватись на фінансування таких КЕКВ як продукти харчування, медикаменти та придбання предметів, матеріалів обладнання та інвентарю, на що і відповідно направляється та частина пенсійних коштів, які зараховуються на рахунок інтернатного закладу.

**Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Моделі надання соціальних послуг мають бути спрямовані на активне використання можливостей самоорганізації та соціального партнерства в реалізації соціальної політики, на посилення ролі добровільних асоціацій у формуванні та реалізації соціальної політики, на розвиток механізмів самоуправління та диверсифікації форм соціального забезпечення. Але щоб політика диверсифікації надання послуг різними соціальними службами (державними, регіональними, громадськими, благодійними, приватними) стала реальністю, потрібна нормативно-законодавча база з усієї сукупності питань запровадження механізму так званого соціального замовлення (надання соціальних послуг недержавними організаціями тим клієнтам, яких направляють державні служби з відповідним відшкодуванням фінансових витрат) [8].

Важливим елементом реформування даної сфери є удосконалення чинних нормативно-правових актів, які стосуються питань використання коштів закладами соціального захисту вразливих груп населення задля формування додаткових джерел фінансування діяльності даних інститутів.

Також необхідно перенести акценти і на максимізацію задоволення потреб кінцевих споживачів даних послуг на їх якісний характер, стосовно розширення діапазону цих послуг та підвищення ефективності їх надання. Звичайно, будь-яка реформа потребує зваженого підходу і має здійснюватися комплексно. Необхідно докладно вивчити ситуацію і на місцевому, і на регіональному, і на центральному рівні, важливо ретельно прорахувати наперед наслідки змін у такій важливій сфері, як соціальні послуги.



## Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996р. – К. : Офіційне видавництво Верховної Ради України, 1996. – 115с.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV
4. Про затвердження порядку надання державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям інвалідам передбачено порядок виплати та розподілу даного виду допомог: 30 квітня 2002 року №226/293/160 / Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство охорони здоров'я, Наказ.
5. Про затвердження типових положень про дитячий будинок-інтернат, молодіжне відділення дитячого будинку-інтернату системи праці та соціального захисту населення від 02 квітня 2008 року №173 / Міністерство праці та соціальної політики України, Наказ.
6. Про затвердження інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах: від 12 листопада 2003 р. № 492 / Національний банк України, Постанова.
7. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: від 08.12.2010 № 1149 / Кабінет Міністрів України, Постанова, Перелік.
8. Бендасюк О. Державне управління соціальним захистом населення в умовах ринкової економіки / О. Бендасюк // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 1 (26). – С. 123–126. – (проблеми мікро-та макроекономіки України).
9. Болотіна Н.Б.. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н.Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – С. 91.
10. Захаров М.Л. Право социального обеспечения : [учебник] / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – М. : Проспект, 2004. – 426 с.
11. Кичко І.І. Страхування як елемент фінансового механізму соціального захисту / І.І. Кичко // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 148–153.
12. Куценко Т.Ф. Бюджетне фінансування соціальної сфери в Україні: короткий аналітичний огляд / Т.Ф. Куценко // Економіка та держава. – 2013. – № 9. – С. 32–36.
13. Мальований М.І. Теоретико-методичні підходи до визначення поняття «соціальний захист» / М.І. Мальований // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 3 (130). – С. 191–197.
14. Прилипко С.М. Проблеми теорії права соціального забезпечення : [монографія] / С.М. Прилипко. – Х. : ПП «Берека-Нова», 2006. – 480 с.
15. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>