

Федчишина К. В.,*викладач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету**Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,**здобувач кафедри трудового права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ЄДНІСТЬ І ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена питанням єдності та диференціації соціальних послуг. Автор доводить, що єдність правового регулювання відносин із надання соціальних послуг базується на основоположних, базових ідеях, засадах, які пронизують усю систему соціальних послуг в Україні. У статті встановлено, що підставами диференціації соціальних послуг можуть стати такі: 1) цільова, 2) суб'єктна, 3) територіальна.

Ключові слова: єдність і диференціація, соціальні послуги, принципи надання соціальних послуг, адресність, критерії диференціації соціальних послуг.

Постановка проблеми. У Доповіді Міжнародної організації праці про соціальний захист у світі у 2017–2018 роках [1] звертається увага на те, що тільки 45 відсотків світового населення реально користуються принаймні однією соціальною послугою чи допомогою, тоді як інші 55 відсотків (або 4 млрд осіб) ними не забезпечені. Лише 29 відсотків людей користуються доступом до комплексного соціального забезпечення. Ці дані викликають неабияке занепокоєння, адже, незважаючи на існування системи соціального захисту, яка ґрунтується на можливості отримати належне пенсійне забезпечення, соціальні послуги чи допомоги, особи не можуть скористатися своїм правом здебільшого через відсутність або недосконалість механізму правової реалізації таких прав.

Складність реалізації прав осіб у царині соціального забезпечення в Україні багато в чому викликана наявністю цілого масиву нормативно-правових актів, які подекуди містять колізійні положення. Поглиблюється ця ситуація постійним внесенням змін і доповнень до законодавства, що регулює сферу соціального забезпечення, які нерідко вносяться безсистемно, без належної теоретичної підготовки, без продуманого плану послідовних дій, унаслідок чого законодавство характеризується суперечливістю, наявністю серйозних прогалин, нерівномірністю розвитку. Названі проблеми можуть бути вирішені за допомогою забезпечення єдності в регулюванні відносин у сфері соціального забезпечення громадян.

Водночас кінцева мета правового регулювання соціального забезпечення – гарантувати кожній людині достатній рівень життя. Досягнення цієї мети неможливе без урахування законодавцем інтересів як суспільства загалом, так і окремих груп населення, а також багатьох соціально значущих чинників (тривалості життя, показників народжуваності та смертності, рівня бідності, здоров'я населення та іншого). Це, у свою чергу, вимагає поглиблення процесу диференціації в правовому регулюванні соціального забезпечення.

Проблеми єдності й диференціації у праві соціального забезпечення були досліджені у працях Є.В. Астраханцевої, Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, В.В. Жернакова, А.М. Лушніко-

ва, С.М. Прилипка, С.Л. Рабіновича-Захаріна, Г.С. Скачкової, О.Г. Тучкової, Ф.Б. Штівельберга, О.М. Ярошенка та інших учених. Водночас більшу увагу науковці приділили вивченню єдності та диференціації інституту пенсійного забезпечення – ядра галузі права соціального забезпечення, зокрема такі дослідники: В.Ю. Васильєва, Т.В. Колесник-Омельченко, С.М. Прилипко, Т.В. Скоробагатько, М.М. Шумило, Л.П. Шумна та інші. Однак поза увагою залишились питання єдності та диференціації соціальних послуг.

Метою статті є аналіз єдності та диференціації у правовому регулюванні соціальних послуг в Україні, виокремлення критеріїв для їх диференціації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Єдність правового регулювання відносин із надання соціальних послуг базується на основоположних, базових ідеях, засадах, які пронизують усю систему соціальних послуг в Україні. Наприклад, відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [2], основними засадами надання соціальних послуг є такі: сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей; запобігання виникненню складних життєвих обставин; створення умов для самостійного вирішення життєвих проблем, що виникають (ст. 2). До основних принципів надання соціальних послуг належать такі: 1) адресності та індивідуального підходу, 2) доступності та відкритості, 3) добровільності вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг, 4) гуманності, 5) комплексності, 6) максимальної ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги, 7) законності, 8) соціальної справедливості, 9) забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають соціальні послуги, 10) дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, державних стандартів соціальних послуг, етичних норм і правил (ст. 3).

Варто підтримати вчених, які стверджують, що наведені переліки принципів далекі від досконалості. Наприклад, не зовсім зрозуміло, чому законодавець сформулював окремим принципом надання соціальних послуг загальний принцип адресності й індивідуального підходу. Адресність якраз і передбачає наявність останнього, без чого вона втрачає будь-який сенс. Принцип добровільності вибору отримання соціальних послуг чи відмови від них можна було сформулювати компактніше – як принцип добровільності. Те ж саме можна сказати також щодо принципу забезпечення конфіденційності суб'єктами, що надають соціальні послуги. Не є принципом надання соціальних послуг також принцип законності, бо він є загальним для права взагалі [3, с. 48].

Відповідно до Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. [4], система соціальних послуг повинна базуватися на таких принципах: 1) орієнтованість на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг, 2) адресність їх надання, 3) залучення отримувача соціальних послуг до самостійного вирішення власних проблем, 4) надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді, 5) створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг, 6) якість та ефективність надання соціальних послуг, 7) прозорість надання таких послуг.

У державі утворена розгалужена система соціальних послуг і мережа установ і закладів державної та комунальної власності, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Водночас сучасна система надання соціальних послуг є не досить ефективною. Сьогодні надання соціальних послуг залежить від можливостей наявної мережі установ і закладів, які надають соціальні послуги, що призводить до неможливості повністю задовольняти потреби осіб. Для того щоб удосконалити порядок надання соціальних послуг, треба визначитися з потребами особи, і в цьому може допомогти диференціація соціальних послуг.

Підставами диференціації соціальних послуг можуть стати такі: 1) цільова, 2) суб'єктна, 3) територіальна. За цільовою підставою диференціації можна виокремити такі групи соціальних послуг: а) соціально-побутові, б) соціально-медичні, в) соціально-психологічні, г) соціально-педагогічні, р) інформаційні, д) юридичні. Водночас кожна із цих груп диференціюється за територіальною підставою диференціації, а саме за таким критерієм, як місце перебування отримувача соціальної послуги: а) вдома, б) на вулиці, в) у стаціонарі медичного закладу, г) у місцях позбавлення волі, р) на базі «мобільного» соціального офісу, д) у державних закладах та установах денного перебування. Окрім того, кожна з груп соціальних послуг за своїм цільовим призначенням спрямована на конкретних суб'єктів, зокрема, суб'єкту диференціацію можна провадити за такими критеріями: а) соціальний статус особи (отримувача соціальної послуги), б) стан здоров'я особи (отримувача соціальної послуги). За соціальним статусом цільове призначення соціальних послуг спрямовується на 1) пенсіонерів, 2) одиноких непрацездатних громадян, 3) ув'язнених та осіб, звільнених із місць позбавлення волі, (4) дітей малозабезпечених сімей, 5) бездомних, 6) дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, 7) безробітних. За станом здоров'я отримувача соціальної послуги останні спрямовуються на 1) інвалідів I, II та III груп, 2) дітей із вадами розвитку, 3) ВІЛ-інфікованих осіб, 4) осіб, які вживають наркотичні або психотропні речовини.

Незважаючи на розгалужену систему соціальних послуг і підстав для їх диференціації, вони перебувають у єдності та взаємозалежності, що виявляється в тому, що кожен із видів соціальної послуги за цільовою диференціацією безпосередньо пов'язаний із територіальною та суб'єктною диференціацією, позаяк отримання цільової соціальної послуги прямо залежить від місця перебування, соціального статусу та стану здоров'я отримувача соціальної послуги.

Перебуваючи в домашніх умовах, особа може претендувати на отримання таких соціальних послуг: 1) соціально-по-

бутових: забезпечення харчуванням, придбання білизни; виклик лікаря, придбання та доставка медикаментів; 2) соціально-психологічних: обговорення проблем і надання порад із вирішення психологічних проблем; надання консультацій із питань психологічного здоров'я та поліпшення взаємин з оточенням; організація психотерапевтичних груп; психологічна корекція та психологічна реабілітація; планування подальшої допомоги; направлення в заклади, які надають психологічні послуги; 3) соціально-педагогічних: соціальний патронаж тяжкохворих дітей соціальним педагогом; соціально-педагогічна реінтеграція та ресоціалізація; корекційно-розвивальна робота; планування спільно із сім'єю чи особою заходів і дій щодо усунення причин, які спричинили складні життєві обставини, моніторинг виконання запланованих дій; просвітницька робота щодо всебічного та гармонійного розвитку дитини, особливостей розвитку сім'ї та сімейних відносин, навчання батьків (осіб, що їх замінюють, кандидатів в опікуни, піклувальників, усиновлювачів) ефективним методам виховання, мобілізації власних ресурсів сім'ї для вирішення проблем надалі; здійснення моніторингу захисту дитини від жорстокого поводження та насильства; профорієнтація, сприяння в отриманні послуг професійної перепідготовки, професійного навчання особам, які не працювали або втратили професійні навички внаслідок складної життєвої ситуації; відновлення або набуття здатності до соціального функціонування (соціальна реабілітація); інклюзивне навчання; послуги із залучення та підготовки прийомних батьків і батьків-вихователів дитячих будинків сімейного типу до створення та забезпечення діяльності прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу; 4) соціально-медичних: сприяння в госпіталізації, супровід за потреби до лікувально-профілактичного закладу; сприяння у наданні консультацій медичних фахівців різного профілю, діагностиці та лікуванні.

Особа, які проводять більшу частину свого дозвілля на вулиці, можуть розраховувати на такі види соціальних послуг: 1) соціально-медичні: забезпечення доступності інформаційних матеріалів, а також стерильних голок, шприців і дезінфікуючих матеріалів шляхом їх безоплатного обміну; 2) інформаційні: проведення інформаційної роботи з формування у споживачів ін'єкційних наркотиків навичок безпечної поведінки, усвідомлення ризику зараження ВІЛ-інфекцією та відповідальності за власне здоров'я.

Перебуваючи в стаціонарі медичного закладу, особа може отримати такі соціальні послуги: 1) соціально-побутові: оформлення документів на влаштування до будинку-інтернату для громадян похилого віку та інвалідів (пансіонату), психоневрологічного інтернату тощо; 2) соціально-медичні: організація надання необхідних видів протезно-ортопедичної допомоги, забезпечення милицями, палицями, окулярами та іншим; сприяння в оформленні групи інвалідності або її зміни.

Особам, які перебувають у місцях позбавлення волі, надаються такі соціальні послуги: 1) соціально-психологічні: психологічна допомога у вирішенні складних життєвих питань; психологічні консультації; психологічна діагностика та психокорекція за потреби; 2) соціально-педагогічні: соціально-педагогічна ресоціалізація; 3) інформаційні: надання інформації про види соціальних послуг, актуальні питання з охорони здоров'я, умови забезпечення виробами медичного або реабілітаційного призначення тощо.

На базі «мобільного» соціального офісу можна отримати такі соціальні послуги: 1) інформаційні послуги: сприяння у наданні консультацій медичних фахівців різного профілю та діагностиці; надання інформації щодо загроз здоров'ю та способів їх уникнення та про місця, де можна отримати правові та медичні послуги; 2) юридичні: оформлення тієї чи іншої заяви та отримання повного роз'яснення для подальшого вирішення питання.

У державних закладах та установах денного перебування можна отримати такі соціальні послуги: 1) соціально-побутові: оформлення документів на отримання субсидій з оплати житлово-комунальних послуг, оплата платежів; оформлення документів на влаштування до будинку-інтернату для громадян похилого віку та інвалідів (пансіонату), психоневрологічного інтернату тощо, забезпечення харчуванням (обідами); 2) соціально-медичні: організація надання необхідних видів протезно-ортопедичної допомоги, забезпечення милицями, палицями, окулярами та іншим; 3) соціально-психологічні: психологічна діагностика, надання консультацій із питань психологічного здоров'я та поліпшення взаємин з оточенням; 4) соціально-педагогічні: соціально-педагогічна адаптація; соціально-психологічна реабілітація; організація індивідуального навчання; соціально-педагогічна реінтеграція та ресоціалізація; корекційно-розвивальна робота; 5) соціально-медичні: сприяння у наданні консультацій медичних фахівців різного профілю, діагностиці та лікуванні; сприяння в оформленні групи інвалідності або її зміни та інше; 6) юридичні: правова допомога та консультації юриста; допомога у відновленні втрачених документів, у оформленні заяв, скарг і позовів тощо.

Висновки. Реформування системи соціальних послуг в Україні має відбуватися за такими напрямками:

1) треба перейти від системи патронажу до системи ринкових відносин у сфері соціальних послуг. Це передбачає розвиток структур громадянського суспільства, які надають соціальні послуги, пошук шляхів їх взаємодії з державними структурами, розвиток партнерських відносин між центральними та місцевими органами влади, а також недержавними організаціями. Функціонування багаточисельних надавачів соціальних послуг різних форм власності (ринку надавачів) на рівні громади, реалізація права клієнта обирати більш придатні послуги та надавача передбачає посилення державного контролю процесу надання соціальних послуг і запровадження ефективних механізмів моніторингу, контролю та оцінювання якості, ефективності їх надання;

2) створити єдиний Реєстр надавачів соціальних послуг, що дасть змогу упорядкувати їхню діяльність, ввести єдині правила функціонування ринку соціальних послуг, розробити єдині підходи щодо оцінювання роботи надавачів послуг, ефективних механізмів моніторингу, контролю та оцінювання якості їх надання;

3) необхідно запровадити систему державної стандартизації та контролю якості сфери соціальних послуг, планувати можливість її удосконалення, ввести перелік показників відповідності цим стандартам і можливість реагування на невідповідність стандартам. Стандарти необхідні тому, що вони надають керівникам служб чіткі вказівки щодо вимог до їхніх послуг; одержувачам послуг – повноваження оціню-

вати, чи досить якісними є отримувані ними послуги; працівникам – можливість визначити правомірність своїх дій та оцінювати, чи досить якісними є їхні послуги; контролюючим органам – базу для неупередженого й чіткого підходу до моніторингу;

4) розробити та прийняти систему показників або індикаторів щодо моніторингу соціальних послуг, аналіз яких дасть змогу оцінити результативність наданих послуг або їхній вплив щодо споживачів, адже моніторинг передбачає збір інформації, її комплексну оцінку та прогноз за стабільною системою показників. Залежно від того, що треба контролювати, необхідно розрізнити індикатори процесу, результату, впливу, тобто для отримання висновку щодо результативності та ефективності соціальних послуг необхідно оцінювати їхню дію за різними критеріями-індикаторами;

5) удосконалити та на практиці реалізовувати систему договірних зобов'язань (контрактів) щодо виконання соціальних послуг між надавачами послуг і замовником (органи державної влади), між надавачами послуг та одержувачем;

6) з метою забезпечення відповідності обсягам, якості щодо встановлених стандартів, результативності наданих послуг, стану фінансування, діяльності установ, що надають соціальні послуги, запровадити моніторинг щодо виконання договірних зобов'язань, механізмами якого можуть бути, наприклад, контракт, аналіз організаційних стандартів, аналіз стандартів ефективності послуги, візити на місця, письмові звіти, оцінка програм і послуг, одержання зворотного зв'язку, дослідження, консультативні ради, різні форми опитування споживачів послуг, громадський моніторинг (активна участь громадськості та місцевого співтовариства);

7) необхідно створити систему управління сферою соціальних послуг, яка буде пов'язувати різні механізми моніторингу, оцінки якості та ефективності послуг, але пріоритет повинен надаватися оцінюванню з боку користувачів послуг. Соціальне обслуговування можна вважати ефективним у тому разі, якщо обслуговування досягає поставлених цілей, поліпшується самопочуття клієнта, вартість послуг прийнятна, тенденції стабілізуються, погіршення не відбувається, витрати на обслуговування доцільні, вдається обслужити більшу кількість клієнтів за той же час [5 с. 139–142].

Література:

1. Доклад МОТ о социальной защите в мире 2017–2018 гг. Всеобщая социальная защита для достижения целей в области устойчивого развития. URL: <http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54895> (дата обращения: 01.09.2018).
2. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.
3. Гончаров В.О., Прилипко С.М., Шумна Л.П., Ярошенко О.М. Правове регулювання соціального обслуговування населення в сучасних умовах: проблеми теорії та практики: монографія. Харків: «Юрайт», 2012. 312 с.
4. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р. Офіційний вісник України. 2012. № 61. Ст. 2482.
5. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Київ: ЦПСД, 2011. 360 с.

Федчишина К. В. Единство и дифференциация социальных услуг в Украине

Аннотация. Статья посвящена вопросам единства и дифференциации социальных услуг. Автор доказывает, что единство правового регулирования отношений по оказанию социальных услуг базируется на основополагающих, базовых идеях, принципах, которые пронизывают всю систему социальных услуг в Украине. В статье установлено, что основаниями дифференциации социальных услуг могут стать такие: 1) целевая, 2) субъектная, 3) территориальная.

Ключевые слова: единство и дифференциация, социальные услуги, принципы предоставления социальных услуг, адресность, критерии дифференциации социальных услуг.

Fedchyshina K. Unity and differentiation of social services in Ukraine

Summary. The article is devoted to questions of unity and differentiation of social services. The author argues that the unity of legal regulation of relations with the provision of social services is based on the fundamental, basic ideas, principles that penetrate the whole system of social services in Ukraine. The article establishes that the grounds of differentiation of social services may be: 1) target, 2) subject, 3) territorial.

Key words: unity and differentiation, social services, principles of provision of social services, targeting, criteria of differentiation of social services.