

ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

Ilchuk L.I.

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor,
Deputy Director for Scientific Work of the Research Institute
of Labor and Employment of the Ministry of Social Policy
of Ukraine and the National Academy of Sciences of Ukraine*

SOCIAL SERVICES IN THE COMMUNITY: INNOVATIONS IN LEGISLATION

Ільчук Л.І.

*кандидат політичних наук, доцент,
заступник директора з наукової роботи
Науково-дослідного Інституту праці і зайнятості населення
Міністерства соціальної політики України і Національної академії наук України*

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ В ГРОМАДІ: ІННОВАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

Summary. The procedure of providing social services in the community based on decentralization and the new Law of Ukraine "On Social Services" is investigated. The authority of local governments of the United Territorial Communities is described to develop the system of social obedience provision in the new legislative space.

Анотація. Досліджено порядок надання соціальних послуг в громаді виходячи із децентралізації та нового Закону України «Про соціальні послуги». Охарактеризовано повноваження органів місцевого самоврядування, Об'єднаних територіальних громад щодо розвитку системи надання соціальних послуг в новому законодавчому просторі.

Keywords: *social services; basic social services; goals of social services; identifying needs for social services; social manager.*

Ключові слова: *соціальні послуги; базові соціальні послуги; цілі соціальних послуг; визначення потреб у соціальних послугах; соціальний менеджер.*

Постановка проблеми. В сучасних соціально-економічних та політичних умовах українського суспільства можна виділити низку чинників, що постали викликом перед існуючою системою надання соціальних послуг, і які, відповідно, актуалізують завдання щодо її оптимізації та удосконалення: це і тенденції до загального старіння населення України, і зростання показників інвалідизації населення, збільшення контингенту малозабезпечених сімей з дітьми, бездомні особи, поява нової групи внутрішньопереміщених осіб та біженців, децентралізація, передача повноважень щодо надання соціальних послуг громадам та Об'єднаним територіальним громадам (далі ОТГ) та інші, хто опинився в складних життєвих обставинах і не може їх самостійно подолати. Отже, стрімко зростає потреба у соціальних послугах. Тому сьогодні система надання соціальних послуг перетворюється в потужний амортизатор, важливий інструмент щодо підтримки вразливих груп населення. Крім того, все це відбувається на фоні, коли принципово змінюються зони відповідальності держави та органів місцевого самоврядування.

Відповідно, актуалізується необхідність опрацювання та впровадження якісно нових технологій та інструментів соціальних послуг (далі СП) для адаптації до сучасних реалій українського суспільства. Система надання СП має враховувати світові тенденції розвитку, реалізацію інтересів

населення як споживача послуг, інтересів держави щодо розробки стратегії розвитку сфери СП та забезпечення її реалізації на практиці шляхом вдосконалення фінансових інструментів та нормативів, інтересів недержавних організацій, що надають СП.

Законодавством України визначено основні напрями та принципи надання СП. Так, Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», в статті 8 зазначено, що для визначення розмірів державних гарантій соціальної підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, визначаються показники якості соціальних послуг[1]. В Законі України «Про соціальні послуги» прописано порядок надання СП[2]. Важливими законами, що регулюють питання щодо надання СП на рівні громади та ОТГ є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про засади державної регіональної політики» [3].

Крім того, актуальною є потреба в розширенні та оптимізації переліку показників якості СП на базі удосконалення чинного законодавства з урахуванням думок та можливостей органів місцевої влади. Автор даної статті приймав безпосередню участь у розробці нового закону України «Про соціальні послуги». І, як результат Верховна Рада України під час пленарного засідання 17 січня 2019 року ухвалила Закон №4607 «Про соціальні послуги», який визначає основні

організаційні та правові засади надання СП, спрямованих на профілактику, подолання складних життєвих обставин та/або мінімізацію їх наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах[4]. На думку автора, це важливий базовий закон для України, в якому немає «жодної політики», натомість він регулює надання СП соціально вразливим групам населення, що є важливою функцією держави, тож шукати тут якісь «політичні мотиви» недоречно, а вступає він в силу з 01.01.2020 року.

У Законі, міститься чимало нововведень: нові терміни, класифікація соціальних послуг; новий підхід до оцінювання потреб особи у соціальних послугах; запроваджується реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг (його дані вважаються конфіденційними і захищаються згідно із Законом «Про захист персональних даних»). Держателем Реєстру має стати Міністерство соціальної політики України, адміністратором - держпідприємство, яке має визначити профільне міністерство тощо.

Вищенаведене свідчить про те, що актуальним на сьогодні є аналіз нововведень, які містяться в новому законі України «Про соціальні послуги». Особливо це важливо для практичної діяльності в системі органів місцевого самоврядування та ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній вітчизняній науці дослідження проблем надання СП, їх законодавчого підґрунтя набуло широкого наукового та громадського дискурсу. За сприянням ЮНІСЕФ в Україні та Міністерства соціальної політики України проведена оцінка моделей та практик соціальної роботи на рівні громади [5]. К. В. Дубич дослідив науково – прикладний механізм державного управління підвищення якості надання СП[6]. Романова Ф. Н. розкрила формування ринку СП на сучасному етапі в Україні [7]. Особливостям надання СП в Україні приділили увагу Попова С.М. і Попова Л.М.[8]. Розвиток інтегрованих СП охарактеризувала Т.В. Світлична [9]. Законодавче забезпечення надання СП дослідив О.В. Тищенко[10]. Актуальним є розкриття сучасних тенденцій правового регулювання надання СП в дослідженні Надії Іванівни Чудик - Білоусової [11].

Активну роботу щодо надання методичної допомоги громадам, ОТГ України в частині застосування законодавства про СП проводить Міністерство соціальної політики України, зокрема: Міністр Юлія Соколовська; заступник Міністра з питань Європейської інтеграції Сергій Ніжинський; Генеральний директор Директорату СП та інтеграції Юлія Гайдаржі. Вагому роль в розробленні та соціологічних дослідженнях щодо якості надання СП в громаді та ОТГ проводить відділ досліджень розвитку соціальних систем Інституту під керівництвом Олени Давидюк.

Аналіз наукових підходів свідчить про широку зацікавленість науковців щодо дослідження питання надання СП. Разом з тим автор зазначає,

що вони були розроблені на чинній законодавчій базі. Новий закон «Про соціальні послуги» потребує його розкриття, пояснення для практичного застосування, особливо в громаді та ОТГ.

Мета статті. Метою статті є дослідження та розкриття нових підходів щодо надання СП в громадах та ОТГ визначених в новому Законі України «Про соціальні послуги» та визначити/запропонувати алгоритм надання СП в ОТГ у якій немає і в якій є надавачі соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Автор не має за мету робити порівняльний аналіз законодавства щодо СП, так як це проводиться при прийнятті самого закону, а лише охарактеризувати його з точки зору застосування органами місцевого самоврядування та дослідити його новизну. Новий закон визначає основні організаційні та правові засади надання СП, спрямованих на профілактику, подолання складних життєвих обставин та мінімізацію їх наслідків для осіб, які в них перебувають.

Закон України «Про соціальні послуги» ухвалено в новій редакції в січні 2019 року визначає СП як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Основними цілями надання СП будуть: профілактика складних життєвих обставин – запобігання виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім'ї в такі обставини; подолання складних життєвих обставин особою/сім'єю, інтеграція та реінтеграція в суспільне життя місцевої громади; Мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин для особи/сім'ї, підтримка її/їх життєдіяльності, соціального статусу та включення у громаду. СП будуть надаватися: за місцем проживання; за місцем перебування (отримувача СП поза межами місця проживання та приміщення надавача СП, у тому числі на вулиці); у приміщенні надання (стаціонарно, напівстаціонарно).

Важливо зазначити, які і яким чином будуть надаватися СП в громаді?. Щодо переліку СП то вони також прописані в новій редакції закону, а саме: догляд в дома, денний догляд; підтримане проживання; соціальна адаптація; соціальна інтеграція та реінтеграція; надання притулку; екстрене (кризове втручання); консультування; соціальний супровід; представництво інтересів; посередництво (медіація); соціальна профілактика; натуральна допомога. Екстрене, кризове втручання забезпечується невідкладно (протягом доби) у зв'язку з обставинами, що загрожують життю та/або здоров'ю отримувача соціальних послуг, наприклад у випадках вчинення домашнього насильства, жорстокого поводження з дитиною.

Базові СП мають бути розвинені в громаді, ОТГ відповідно до потреб населення та надаватися максимально наближено до місця проживання

громад, які їх потребують. Порядок надання СП буде мати наступні кроки: **перший**, аналіз заяви/звернення про надання СП, повідомлення про осіб/сім'ї, які перебувають у складних сімейних обставинах, що загрожують життю чи здоров'ю особи; **другий**, оцінювання потреб особи/сім'ї у СП; **третій**, прийняття рішення про надання СП з урахуванням індивідуальних потреб особи/сім'ї; **четвертий**, розроблення індивідуального плану надання СП; **п'ятий**, укладення договору про надання СП; **шостий**, виконання договору про надання СП; **сьомий**, здійснення моніторингу надання СП.

При цьому потрібно зазначити, що в новому законі передбачено, що громадяни в деяких випадках **на мають права** відмовитися в наданні СП, а саме: батьки, які не виконують свої батьківські обов'язки; особи, які вчинили насильство за ознакою статті, домашнє насильство, чи жорстоке поводження з дітьми; особи до яких застосовуються заходи пробації відповідно до законодавства України; особи, яких судом направлено на проходження програми для кривдників; в інших випадках передбачених законодавством України.

Вперше, новим законом передбачено окрім фахівця з соціальної роботи, посаду соціального менеджера, який планує, організує, координує, оцінює потреби у СП, моніторит здійснення соціальної роботи, надання СП у територіальній громаді. Рекомендована кількість соціальних менеджерів не менше 1 на 10000 осіб. Не зважаючи на те, що СП можуть надаватися як державними, так і не державними установами, закон висуває до них єдині вимоги. Тобто, краще можна, гірше - ні. На сьогодні не у всіх громадах, ОТГ є установи, які надають СП для своїх мешканців. Саме тому постає питання, як вийти із цього положення. Автор статі, та фахівці Міністерства соціальної політики, із врахуванням нового закону пропонують наступні алгоритми дій для керівництва ОТГ.

1. Алгоритм роботи в об'єднаній територіальній громаді, у якій немає надавача СП. В ОТГ-1 немає надавача СП, ОТГ-2 є надавач СП. Відповідальний підрозділ, відповідальна особа ОТГ-1 забезпечує надання СП шляхом: проведення соціального замовлення СП; співробітництва відповідно до Закону України «Про співпрацю територіальних громад»: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з переданням йому відповідних ресурсів; реалізації спеціальних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного проведення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій -

спільних інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Важливо знати, що особи, які опинились у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, відповідно до закону звертаються із заявою до відповідного підрозділу/відповідної особи ОТГ-1 за місцем свого проживання. Відповідний підрозділ/відповідна особа ОТГ-1 розглядає заву, надсилає необхідні запити до відповідних органів, установ, закладів: до закладу охорони здоров'я за місцем проживання громадянина - для одержання медичного висновку про його здатність до самообслуговування та потребу в постійній сторонній допомозі (далі - медичний висновок); до відповідних підприємства, установи, організації, що надають послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, або виконавчого органу сільської (селищної) ради за місцем реєстрації громадянина - для отримання довідки про склад сім'ї або про зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб; до територіального органу державної фіскальної служби - для отримання довідки про доходи громадянина (у разі потреби). На підставі відповідей на зазначені запити відповідальний підрозділ /відповідальна особа ОТГ-1 приймає рішення про надання СП і надсилає його разом із заявою, медичним висновком, довідкою про склад сім'ї, довідкою про доходи громадянина та іншими необхідними документами відповідному підрозділу/відповідній особі ОТГ-2, з якою укладено договір про співробітництво територіальних громад.

2. Алгоритму роботи в об'єднаній територіальній громаді, у якій є надавач соціальних послуг. Особи, які опинились у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, відповідно до закону звертаються із заявою до відповідального підрозділу/відповідної особи ОТГ.

Відповідальний підрозділ/відповідальна особа розглядає заяву та надсилає необхідні запити: до відповідних органів, установ, закладів, зокрема до закладу охорони здоров'я за місцем проживання громадянина, - для одержання медичного висновку про його здатність до самообслуговування та потребу в постійній сторонній допомозі (далі - медичний висновок); до відповідних підприємства, установи, організації, що надають послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, або виконавчого органу сільської (селищної) ради за місцем реєстрації громадянина - для отримання довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб; до територіального органу державної фіскальної служби - для отримання довідки про доходи громадянина (у разі потреби). На підставі відповідей на зазначені запити відповідальний підрозділ/відповідальна особа приймає рішення про надання СП і надсилає його разом із заявою,

медичним висновком, довідкою про склад сім'ї, довідкою про доходи громадянина та іншими необхідними документами надавачів СП.

Які повноваження щодо розвитку системи надання СП мають виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад? До повноважень виконавчих органів міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад належить забезпечення надання СП відповідно до нового закону, зокрема: визначення потреб населення у СП; інформування про їх перелік; здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення, осіб і сімей, які перебувають у складних

життєвих обставинах, та їх забезпечення відповідно до потреб надання базових СП; створення та забезпечення функціонування Реєстру надавачів та отримувачів СП; фінансування надання СП; забезпечення підвищення кваліфікації надавачів СП; здійснення моніторингу.

Наразі виникає питання, яким чином можна розвинути в громаді модель системи соціального захисту населення, що включатиме компонент надання СП відповідно змін до чинного законодавства України? Міністерством соціальної політики та автором статті пропонується зразок структури ОТГ, яка відображена на рис.1.

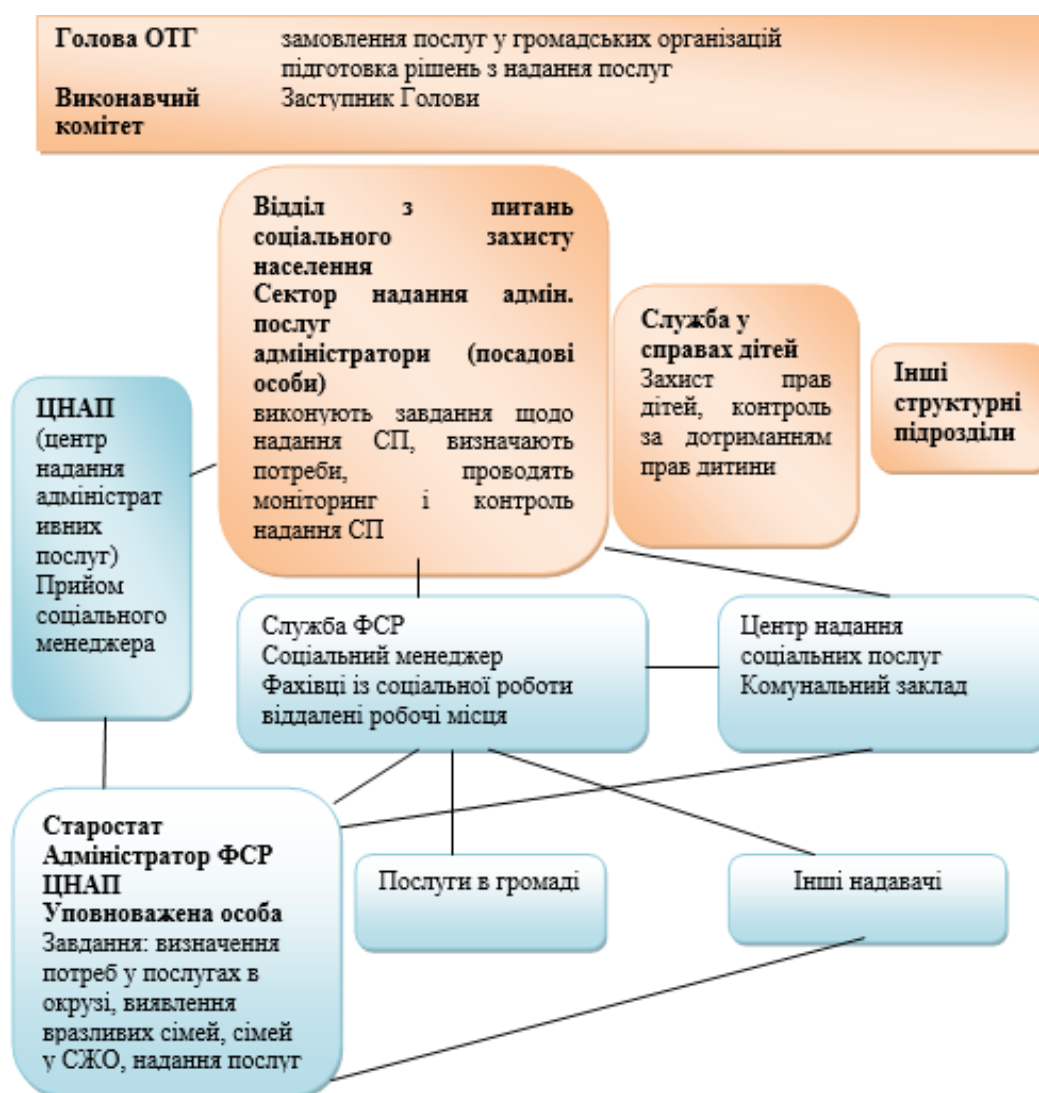


Рис. 1. Модель системи соціального захисту населення, яка включає надання соціальних послуг.

Примітка. ФСР (фахівці із соціальної роботи)

Висновки і пропозиції

1. Законом встановлено єдині вимоги до надавачів СП усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних. Надавачі недержавного сектору можуть бути залучені до надання СП шляхом: соціального замовлення; державно-приватного партнерства; конкурсу соціальних проєктів; соціальних програм тощо. Порядок надання СП шляхом соціального

замовлення та компенсації надавачам вартості СП затверджується Кабінетом Міністрів України.

2. З метою реєстрації та використання даних про надавачів та отримувачів СП передбачено створення автоматизованої системи – реєстру надавачів та отримувачів СП. Для надавачів СП внесення в реєстр дасть можливість працювати в офіційному полі і претендувати на отримання фінансування за рахунок бюджетних коштів,

зокрема через механізм соціального замовлення. Для отримувачів СП включення до реєстру дозволить забезпечити адресний підхід до надання соціальних послуг та уникнути дублювання послуг при залученні різних надавачів.

3. Надавач СП має планувати і забезпечувати ресурсами інформаційний супровід тих послуг, які він надає, і регламентувати в угоді з отримувачами свої обов'язки в частині інформування клієнтів.

4. Планування і ресурсне забезпечення поширення інформації про послуги дозволяє доводити дану інформацію до максимальної кількості потенційних клієнтів, що сприятиме підтриманню рівного доступу до послуг.

5. Важливо проводити інформаційні кампанії для клієнтів, під час яких надавати особам, що опинилися у складних життєвих обставинах, більше інформації про те, які послуги вони можуть отримувати, як і куди за ними звертатися.

Пропозиції Дієвим способом мотивації «складних» клієнтів до отримання послуг є надання послуг в пакеті: приваблива для клієнта послуга (наприклад, харчування) надається під гарантії клієнта отримати її разом з іншою послугою, яка в довгостроковій перспективі більш необхідна клієнтові (наприклад, навчання професії). Отримувачі повинні бути максимально повно інформовані про те, хто є надавачом послуг і як розподіляються сфери компетенції та відповідальності за надання послуг між потенційними надавачами. Розуміння отримувачами того, з якого джерела фінансується надання послуг, хто встановлює правила їх надання тощо, дозволить їм уникнути необґрунтованих конфліктів з надавачами.

В межах нового закону України «Про соціальні послуги», для виявлення існуючого рівня задоволеності та лояльності отримувачів щодо якості СП з подальшим прийняттям рішень щодо їх покращення необхідно проводити їх оцінювання. Модель оцінювання якості соціальних послуг повинна складатися з суб'єкта, який здійснює оцінювання, об'єкта, який відстежується і оцінюється, цілей, оціночних параметрів, методологічної бази, схеми та порядку інформаційного забезпечення процесу оцінювання. Об'єктом оцінювання є діяльність з надання населенню СП, предметом виступає задоволеність СП як підтвердження їх якості. Суб'єкт оцінювання СП має бути регламентований цілями оцінювання. За необхідності внутрішнього оцінювання суб'єктом є організація, що надає СП і має намір з'ясувати відповідність свого професійного рівня внутрішнім очікуванням (наприклад, територіальний центр соціального обслуговування або центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді). Під час зовнішнього оцінювання суб'єктом може бути як державний орган, так і комісія, створена за участі державних органів та недержавних організацій.

Оцінюванню підлягає якість усіх СП. На початку проведення оцінювання якості послуг

необхідно чітко визначити призначення та цілі оцінювання задоволеності отримувачів СП, які мають включати наступні елементи: оцінювання інформації щодо поведінки соціальних працівників під час роботи з отримувачами; вивчення змісту звернень та причин скарг отримувачів СП (якщо такі мали місце); здійснення моніторингу тенденцій задоволеності отримувачів СП; всебічне дослідження причин втрати довіри отримувачів тощо.

Література

1. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
2. Закон України «Про соціальні послуги». [Електронний ресурс] – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
3. Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Закон України №4607 «Про соціальні послуги». [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>.
5. Оцінка моделей та практик соціальної роботи на рівні громади. [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.p4ec.org.ua/upload/education/library/1512630861.pdf>.
6. К.В. Дубич. Науково – прикладний механізм державного управління підвищення якості надання соціальних послуг. [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2015/24.pdf
7. Романова Ф. Н. Формування ринку соціальних послуг на сучасному етапі в Україні. [Електронний ресурс] – режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12782/Romanova_Formuvannia_rynku_sotsialnykh_poslugh_na_suchasnomu_etapi_v_Ukraini.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
8. Попова С.М., Попова Л.М. Особливості надання соціальних послуг в Україні. [Електронний ресурс] – режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/irbis_nbuv/cgiirbis_64/ev.
9. Т.В. Світлична. Розвиток інтегрованих соціальних служб як інноваційної моделі надання соціальних послуг населенню. [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/20.pdf>.
10. О.В. Тищенко. Законодавче забезпечення соціальних послуг в Україні: теоретично-правові проблеми. [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.33/part_1/50.pdf.
11. Надія Іванівна Чудик - Білоусова. Сучасні тенденції правового регулювання надання соціальних послуг. [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://univer.km.ua/visnyk/1567.pdf>.