

Л. П. ШУМНА

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ: СПРОБА ВИЗНАЧИТИ ПРАВОВУ ПРИРОДУ

Вказується, що система надання соціальних послуг має бути орієнтована на широкі верстви населення і повинна бути диференційованою. Наголошено, що активним членам суспільства вона повинна допомагати отримати рівні можливості в освітній і професійній сферах, а соціально незахищеним категоріям населення – створювати необхідні умови для життєдіяльності.

Ключові слова: державні послуги, соціальні послуги, складні життєві обставини, суб'єкти, що надають соціальні послуги.

Указано, что национальная система предоставления социальных услуг должна быть ориентирована на широкие слои населения и должна быть дифференцированной. Подчеркнуто, что активным членам общества она должна помогать получить равные возможности в образовательной и профессиональной сферах, а социально незащищенным категориям населения – создавать необходимые условия для жизнедеятельности.

Ключевые слова: государственные услуги, социальные услуги, сложные жизненные обстоятельства, субъекты, оказывающие социальные услуги.

The national system of social services should be directed to the general population, but its actual implementation on the various sections and groups should be differentiated. Active members of society, it should help get equal opportunities in educational and professional spheres, and vulnerable population groups – to create the conditions necessary for life.

Key words: public services, social services, challenging life circumstances, entities providing social services.

Більше восьми років минуло з моменту набрання чинності Законом «Про соціальні послуги»¹, що визначив організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, але, на жаль, для повноцінного втілення його в життя потрібно вирішити ще цілу низку проблем.

На цей час в умовах світової фінансової кризи проблема розвитку соціальних послуг (комплексу правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відновлення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя) набуває все більшої актуальності та важливості. Хоча потреби суспільства й окремих громадян, які забезпечуються ними, частково можуть задовольнитися і недержавними послугами на вибір громадян, але кожному має бути гарантоване право і можливість отримати встановлений мінімум державних послуг для забезпечення своїх суспільних потреб. План дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 р.², включає: а) удосконалення державного регулювання діяльності у сфері соціальних послуг; організації професійної соціальної роботи й кадрового забезпечення, планування їх надання, механізму закупівлі й фінансування соціальних послуг; б) моніторинг та оцінювання їх ефективності і якості; в) модернізацію соціальних служб і закладів; г) інфор-

маційне забезпечення системи соціальних послуг; д) розширення кола суб'єктів, що надають такі послуги; е) координацію діяльності з їх реформування; є) міждержавне співробітництво у сфері соціальних послуг.

За Концепцією реформування системи соціальних послуг, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р.³, у результаті реформи система соціальних послуг повинна відповідати нижченаведеним вимогам:

1. Орієнтованість на задоволення потреб отримувачів послуг.
2. Адресність надання послуг.
3. Залучення отримувача послуг до розв'язання власних проблем.
4. Децентралізація системи надання соціальних послуг.
5. Створення для надавачів соціальних послуг усіх форм власності рівних умов на ринку таких послуг.
6. Ефективність надання соціальних послуг.
7. Прозорість і підзвітність системи соціальних послуг.
8. Забезпечення якості соціальних послуг.
9. Використання найкращого досвіду.

Гарантований набір і зміст безкоштовних послуг відповідно до зобов'язань держави, які вона встановила в Конституції України і законах України, мають окреслювати соціальні стандарти. Загалом поділяючи позицію щодо належності соціальних послуг до державних, хочемо звернути увагу на один аспект, що потребує уточнення. Зокрема, В.М. Сороко до основних ознак державних послуг відносить такі:

а) повноваження щодо їх надання, закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади. Надання державної послуги завжди передуює звернення (заява) фізичної або юридичної особи до державного органу;

б) замовник послуги може вільно отримати інформацію та консультацію щодо умов її надання;

в) відповідно до закону особа має право вимагати від органу розгляду свого звернення (заяви);

г) результатом розгляду заяви є владне рішення державного органу (адміністративний акт), у якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги)⁴.

У цьому переліку ознака привертає увагу теза щодо необхідності владного рішення (адміністративного акта) як складової державної послуги. Така умова може бути віднесена лише до частини державних послуг, а саме до адміністративних.

Наступним аспектом, який потребує уваги, є класифікація публічних послуг. Причиною виокремлення цієї проблеми є неузгодженість існуючої позиції щодо необхідності оформлення адміністративного акту як ознаки державної послуги, що суперечить практиці надання соціальних послуг, де адміністративні акти видаються не завжди. Більше того, соціальні послуги надаються не лише державними органами чи органами місцевого самоврядування. Так, в Україні створена розгалужена мережа центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Сьогодні за даними офіційного сайту Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, в Україні працюють 1369 таких центрів⁵, які є спеціальними закладами, що надають соціальні послуги сім'ям, дітям та молоді, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги.

Відносять соціальні послуги до державних В.П. Тимошук⁶, і В.М. Сороко⁷.

Однак вони уточнюють, що соціальні послуги належать саме до адміністративних послуг як виду державних. Крім того, В.М. Сороко серед адміністративних виділяє соціальні послуги, які розкриває як «визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій)»⁸. Схожої позиції притримується і В.П. Тимошук, який вказує, що «кпід соціальними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних повноважень, приміром, призначення державної соціальної допомоги»⁹. Як бачимо, у такому визначенні узгоджено зміст соціальної послуги з умовами віднесення їх до адміністративних, пов'язуючи зміст соціальної послуги з визначенням статусу, призначенням пенсій тощо, що потребує оформлення індивідуального адміністративного акту. У цьому і полягає суперечність, оскільки існуюча нормативна база і практика соціальної роботи значно розширюють зміст соціальних послуг, не пов'язуючи їх з оформленням адміністративних актів.

Це дає підстави вважати, що соціальні послуги можна розуміти як: різновид адміністративних у тій частині, у якій вони відповідають вимогам щодо ознак адміністративних послуг; соціальні послуги є, на рівні з адміністративними та управлінськими послугами, складовою державних послуг, але при цьому не відповідають ознакам адміністративних послуг.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги» існують такі види соціальних послуг: а) соціально-побутові послуги; б) психологічні послуги; в) соціально-педагогічні послуги; г) соціально-медичні послуги; д) соціально-економічні послуги; е) юридичні послуги; є) послуги з працевлаштування; ж) послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями; з) інформаційні послуги; і) інші соціальні послуги. Переважна більшість форм надання соціальних послуг не потребує видання адміністративних актів.

Соціальні послуги мають форму матеріальної допомоги або соціального обслуговування.

Матеріальна допомога надається особам, які знаходяться у складній життєвій ситуації, у виді грошової або натуральної допомоги, як-от: продуктів харчування, засобів санітарії й особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття, інших предметів першої необхідності, палива, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації.

Соціальне обслуговування – це система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку й послуги, які надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу й повноцінної життєдіяльності. Соціальне обслуговування здійснюється шляхом надання соціальних послуг: за місцем проживання особи (вдома), в установах і закладах – стаціонарних інтернатних, реабілітаційних, денного перебування, тимчасового або постійного перебування, в інших закладах соціальної підтримки (догляду), в територіальних центрах соціального обслуговування.

Згідно ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги» перелік соціальних послуг, опис їх змісту та якості зазначаються в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, що затверджується Кабінетом Міністрів України й публікується в засобах масової інформації відповідними центральними органами виконавчої влади. Вимога щодо його затвердження урядом міститься і у ст. 27 Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»¹⁰. Відповідно до неї уряд у 6-місячний строк після набрання чинності цим Законом повинен розробити й затвердити Державний класифікатор соціаль-

них стандартів і нормативів. Незважаючи на ці досить чіткі законодавчі приписи, цей правовий документ, який є складником державної системи класифікації й кодування соціально-економічної інформації, було затверджено наказом Міністерства соціальної політики України.

Право на надання соціальних послуг мають державні та комунальні спеціалізовані підприємства, установи та заклади соціального обслуговування, підпорядковані центральним, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, фізичні особи, а також юридичні особи, створені відповідно до законодавства, які не мають на меті отримання прибутку.

Соціальні послуги можуть надаватися як за плату, так і безоплатно.

Безоплатні соціальні послуги державними та комунальними суб'єктами в обсягах, визначених державними стандартами соціального обслуговування, надаються: громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу; громадянам, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з безробіттям і зареєстровані в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, стихійними лихами, катастрофами, які є біженцями внаслідок збройних та міжетнічних конфліктів, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб нижче встановленого прожиткового мінімуму; дітям та молоді, які знаходяться у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами і жорстоким ставленням у сім'ї. Вичерпний перелік соціальних послуг, умови їх надання та порядок регулювання тарифів їх оплати встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Перелік та порядок надання платних соціальних послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12¹¹. Зокрема, цим Порядком передбачено, що відповідні суб'єкти здійснюють діяльність на професійній основі відповідно їх статутів, де обов'язково зазначаються перелік соціальних послуг, категорії осіб, яким вони надаються, умови та порядок їх надання. Платні соціальні послуги повинні відповідати опису їх змісту і якості, наведеному в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, а також чинним соціальним нормам і нормативам.

Слід погодитися із О.Ю. Шапран у тому, що соціальні послуги є одним із підвидів державних послуг, що відрізняються від управлінських й адміністративних послуг тим, що: спрямовані на цільову аудиторію, а саме на сім'ї, дітей, молодь, окремі соціальні групи чи індивіди, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги; не передбачають оформлення адміністративного акта як результату надання державної послуги; можуть надаватися як в індивідуальній, так і в груповій формі; регулюються спеціальним законом¹². Вважаємо, що розвиток національної системи надання соціальних послуг не може орієнтуватися на короткострокові завдання, а повинен відбуватися відповідно до стратегічних напрямків державної соціальної політики.

1. *Про соціальні послуги*: Закон України від 19.06.2003 р., № 966-IV // ВВР України. – 2003. – № 45. – Ст. 358. 2. *Про затвердження* плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.07.2008 р., №1052-р // Збірн. уряд. нормат. актів України. – 2009. – №13. – Ст. 246. 3. *Про схвалення* Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р., №178-р // Збірн. уряд. нормат. актів України. – 2007. – №24. – Ст. 433. 4. *Сороко В.М.* Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: Навч. посіб.

– К.: НАДУ, 2008. – С. 86, 87. **5.** *Структура* служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dcssm.gov.ua/ua_serv_struct.shtml **6.** *Тимощук В.П.* Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. – К.: Факт, 2003. – С. 126. **7.** *Сороко В. М.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг в практику діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2004. – №3. – С. 18. **8.** Там само. – С. 18. **9.** *Тимощук В.П.* Цит. праця. – С. 127. **10.** *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії:* Закон України від 05.10.2000 р., №2017-III // ВВР України. – 2000. – № 48. – Ст. 409. **11.** *Про порядок* надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2004 р., № 12 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 2. – Ст. 42. **12.** *Шапран О.Ю.* Уточнення місця соціальних послуг у класифікації публічних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10soykpp.pdf>