

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація

В системі соціальних послуг, починаючи з 2001 року, проводяться постійні зміни. Основними досягненнями реформування є затвердження соціальних стандартів соціальних послуг, визначення методик оцінки якості та обрахунку вартості соціальної послуги, залучення до надання соціальних послуг недержавного та приватного секторів шляхом здійснення соціального замовлення, запровадження диференційованого підходу під час оплати соціальних послуг залежно від доходу їх отримувача. Проте залишається ряд питань, які потребують подальшого реформування. У Верховній Раді зареєстрований проект Закону України «Про соціальні послуги» № 4607 від 06.05.2016 р., яким пропонується прийняти Закон України «Про соціальні послуги» у новій редакції та внести зміни в 10 інших, пов'язаних законів. Даний законопроект має сприяти активізації реформування системи надання соціальних послуг, залучення до надання соціальних послуг інститутів громадянського суспільства, покращення якості соціальних послуг.

Однак треба відмітити, що деякі важливі пропозиції в законопроекті залишаються не функціональними і потребують уточнення. До найголовніших з них відносяться (1) впровадження мінімального базового комплексу соціальних послуг та (2) розроблена процедура порядку надання соціальних послуг. Запропоноване розуміння мінімального базового комплексу соціальних послуг не визначає, які заходи можна вважати мінімальними, а які є більшими за мінімальні. Крім того в законопроекті дана ідея обмежилась тільки визначенням поняття «мінімальний базовий комплекс соціальних послуг» і подальшого розвитку не набула. Проте саме поняття мінімального суперечить конституційним правам громадян на соціальне забезпечення. Тому введення поняття мінімального базового комплексу в тому розумінні, яке пропонується, є помилковим.

На відміну від чинного закону «Про соціальні послуги», де порядок надання соціальних послуг майже відсутній, законопроект передбачає шість етапів надання соціальних послуг. Дана зміна має уточнити саму процедуру та зробити зрозумілішою з точки зору її суб'єктів. Втім логіка проведення даної процедури потребує зміни, а деякі етапи уточнення.

В проекті також наявні й інші недоліки пов'язані з недостатнім визначенням характеристик основних понять законопроекту, а також технічні неточності та потвори. Крім того залишилось неврегульованим забезпечення права громадянина на вільний вибір надавача соціальної послуги.

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У Верховній Раді зареєстровано проект Закону України від 06.05.2016 р. № 4607, яким пропонується ухвалити Закон України «Про соціальні послуги» у новій редакції.

Основною метою законопроекту є удосконалення чинного законодавства, зокрема, в частині адміністрування соціальних послуг, підвищення статусу соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги, забезпечення захисту прав осіб, які отримують соціальні послуги, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань організації надання соціальних послуг за місцем проживання осіб, які отримують такі послуги. Однак, в законопроекті міститься ряд неточностей, які не дають можливості забезпечити досягнення поставленої мети.

У чинній редакції Закону України «Про соціальні послуги» (далі – Закон), порядок надання соціальних послуг обмежується письмовою заявою від особи, яка потребує соціальної послуги або її представника (стаття 9 «Порядок та умови отримання соціальних послуг» чинного Закону). В проекті Закону України № 4607, в статті 20 «Порядок надання соціальних послуг» пропонується більш детальний опис порядку надання соціальних послуг із зазначенням 6 етапів, а саме:

- аналіз звернення/повідомлення про надання соціальних послуг;
- оцінка потреб особи, сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- прийняття рішення про надання соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб отримувача соціальних послуг;
- підписання договору про надання соціальної послуги між отримувачем та надавачем соціальних послуг, розроблення індивідуального плану надання соціальних послуг;

- надання соціальних послуг;
- проведення моніторингу та оцінки ефективності соціальних послуг (абзаци 3-8, статті 20).

І в чинному Законі, і в проекті Закону підставою для початку процесу надання соціальних послуг є звернення/повідомлення про необхідність отримання цих послуг. Для встановлення, чи дійсно особа або сім'я, яка перебуває у складних життєвих обставинах, потребує соціальних послуг, проводиться оцінка її потреб. Остання ділиться на початкову (після звернення/повідомлення) та комплексну оцінку потреб (після укладення договору про надання соціальних послуг) (абзац 5 статті 22). Однак, в проекті Закону відсутнє визначення початкової і комплексної оцінки потреб і не зазначені методика їх проведення, а сама процедура оцінки потреб залишається не до кінця врегульованою.

Так, у статті 22 «Оцінка потреб» передбачено, що оцінка потреб здійснюється надавачем соціальних послуг. При цьому не визначено: чи це представник одного надавача або кількох надавачів соціальних послуг; чи дану оцінку проводить представник того надавача соціальних послуг, який буде в майбутньому надавати дану послугу. Також існує ризик виникнення домовленостей між особою або сім'єю, яка потребує соціальних послуг, та представником надавача соціальних послуг, і це може вплинути на об'єктивність результатів оцінки потреб.

Таким чином, оцінку потреб має проводити представник місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування, під час якої будуть перевірені всі необхідні документи про соціальний і економічний статус потенційного отримувача соціальних послуг, що підтверджують наявність складних життєвих обставин. На основі отриманих даних місцева державна адміністрація, орган місцевого самоврядування має приймати рішення про надання або відмову у наданні соціальних послуг.

У порядку надання соціальних послуг також відсутня стадія вибору надавача соціальних послуг. У проекті Закону зазначено, що отримувачі

соціальних послуг мають право на вільний вибір надавача соціальних послуг (абзац 7 статті 6). Водночас, в статті 30 «Соціальне замовлення» надання соціальних послуг проводиться «у тому числі шляхом проведення соціального замовлення за рахунок коштів місцевих бюджетів» (абзац 2 статті 30). Відповідно до Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів¹ визначено, що таким виконавцем може бути тільки один надавач соціальних послуг. Це означає, що право особи або сім'ї, яка опинилася в складних життєвих обставинах, на вільний вибір надавача соціальних послуг не забезпечується.

Єдиною згадкою в проекті Закону, яка відображає це право, є надання споживачу інформації про надавачів соціальних послуг після проведення оцінки потреб. Тому вважаємо, що процедура вибору надавача соціальних послуг в проекті Закону залишається недостатньо врегульованою.

Джерелом для здійснення цього вибору міг би бути реєстр надавачів соціальних послуг, проте, в проекті не визначено право отримувачів соціальних послуг на доступ до цього реєстру. Так у статті 16 «Реєстри надавачів та отримувачів соціальних послуг» не встановлено статус реєстру надавачів соціальних послуг (чи має він відкритий доступ, чи закритий), а ні цілей, для яких створюється даний реєстр. Вважаємо, що реєстр надавачів соціальних послуг має бути відкритим і електронним. Оскільки для особи або сім'ї, яка потребує відповідних послуг, це надавало би можливості самостійно ознайомлюватись та обирати надавача послуг, ґрунтуючись на отриманій інформації.

Створення реєстру надавачів соціальних послуг сприятиме місцевим органам влади в розвитку системи соціального обслуговування. Це дозволить визначити надавачі яких послуг є доступні на їх території, а яких потрібно залучати до співпраці з сусідніх територій. У свою чергу, це надасть можливості забезпечити максимальну наближеність надавачів соціальних

¹ Пункт 22 Постанови Кабміну від 29 квітня 2013 р. № 324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

послуг до їх отримувачів, а також їх достатню кількість для реалізації права вибору надавача соціальних послуг. Тому розвинута мережа надавачів соціальних послуг має стати однією із засад функціонування системи надання соціальних послуг, визначених в статті 12 «Основні засади функціонування системи надання соціальних послуг».

Таким чином, порядок надання соціальних послуг потребує змін. Після проведення оцінки потреб особи або сім'ї представником місцевого органу влади та прийняття ним рішення про надання таких послуг, необхідно надавати особі або сім'ї перелік надавачів соціальних послуг із повною інформацією про них, для можливості обрання надавача послуг. Після вибору надавача послуг та підписання договору про надання соціальної послуги постачальник соціальної послуги розробляє індивідуальний план надання послуги.

У проекті Закону щодо індивідуального плану існують певні неточності та розбіжності. У статті 24 визначено, що «індивідуальний план може бути додатком до договору про надання соціальних послуг», хоча в статті 25 зазначено, що надання соціальних послуг здійснюється на основі договору про надання соціальних послуг та індивідуального плану надання соціальних послуг. В цілому з проекту Закону випливає, що індивідуальний план є самостійним обов'язковим документом процесу надання соціальних послуг. Тому потребує уточнення форма існування індивідуального плану: як самостійного документу, чи як додатку до договору про надання соціальних послуг.

Окремо стоїть питання із введенням у законопроект нового поняття «мінімальний базовий комплекс соціальних послуг – заходи з виявлення потреб, проведення оцінки потреб у соціальних послугах та організації їх надання». По-перше, з такого визначення мінімального базового комплексу соціальних послуг неможливо зрозуміти його зміст та межі мінімальності, оскільки він не відрізняється від опису порядку надання соціальних послуг. По-друге, введення цього поняття, як юридичного терміну, є протиріччям

поняття «індивідуальних потреб отримувача соціальних послуг» статті 20 цього законопроекту. Адже це відкриває можливості для підміни обов'язкового надання необхідного обсягу і переліку соціальних послуг правом надавати соціальні послуги у ніким не визначеному «мінімальному» обсязі та переліку.

Конституція України гарантує громадянину, який опинився в складних життєвих обставинах, право на необхідне соціальне забезпечення. Якщо мінімальний обсяг і перелік соціальних послуг не будуть відповідати обсягу і переліку соціальних послуг, що визначаються як необхідні, це поняття не може використовуватися у законопроекті.

Необхідно звернути увагу ще на декілька невідповідностей в проекті Закону. Так, перелік підстав у статті 28 «Підстави для припинення надання соціальних послуг» потребує уточнення. До зазначених в проекті підстав слід також додати, що поведінка отримувача соціальної послуги, яка принижує честь і гідність соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги та систематична несплата отримувачем платних соціальних послуг, також є підставами для припинення надання соціальних послуг.

Не до кінця визначена процедура поширення інформації. У статті 33 «Поширення інформації» відсутні положення, в яких визначається де саме мають бути опубліковані результати моніторингу, оцінки якості надання соціальних послуг і з якою частотою це має відбуватися.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Отже, для досягнення поставленої мети в проекті Закону України від 06.05.2016 р., № 4607 «Про соціальні послуги», необхідно усунути ряд недоліків. Для цього пропонується:

1. Видалити в статті 1 визначення поняття мінімального базового комплексу соціальних послуг.

2. Додати до статті 12 засади розбудови мережі надавачів соціальних послуг такими чином, щоб забезпечити максимальну їх наближеність до отримувачів соціальних послуг та можливість вибору надавача соціальної послуги.

3. Унормувати процес вільного вибору надавача соціальних послуг шляхом забезпечення особі або сім'ї, яка потребує соціальної послуги, доступу до реєстру надавачів соціальних послуг.

У випадку надання соціальних послуг у спосіб соціального замовлення, забезпечити можливість вибору надавача послуги шляхом визнання виконавцем соціального замовлення, а також визначення кількості надавачів соціальних послуг (за умови відповідності всім критеріям конкурсу).

4. Визначити в статті 16 статус реєстру надавачів соціальних послуг як відкритий.

5. Змінити порядок надання соціальних послуг таким чином, щоб забезпечити вільний вибір надавача соціальних послуг, а для цього викласти статтю 20 в такій редакції:

«Стаття 20. Порядок надання соціальних послуг.

Надання соціальних послуг здійснюється шляхом ведення випадку і включає такі етапи:

аналіз звернення/повідомлення про надання соціальних послуг;

оцінка потреб особи (сім'ї), які перебувають у складних життєвих обставинах;

прийняття рішення про надання соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб отримувача соціальних послуг;

вибір надавача соціальних послуг;

підписання договору про надання соціальної послуги між отримувачем та надавачем соціальних послуг, розроблення індивідуального плану надання соціальних послуг;

надання соціальних послуг;

проведення моніторингу та оцінки ефективності соціальних послуг».

6. Уточнити в статті 22: поняття початкової та комплексної оцінки потреб та процедуру оцінки потреб, визначивши представника місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування уповноваженого в проведенні оцінки потреб.

7. Уточнити в статті 24 статус індивідуального плану, визнавши його обов'язковим документом для надання соціальних послуг. Відповідно до цього:

- абзац 6 статті 24 виключити;

- абзац 19 статті 25 викласти в такій редакції:

«надати кожному отримувачу соціальних послуг договір про надання соціальних послуг та індивідуальний план надання соціальних послуг».

8. Додати в статті 28 до переліку підстав для припинення надання соціальних послуг таке:

«- поведінка отримувача соціальної послуги, яка принижує честь і гідність соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги;

- систематична несплата отримувачем платних соціальних послуг».

9. Уточнити в статті 33, з якою частотою і де поширюється інформація моніторингу та оцінки якості надання соціальних потреб.

10. Усунути певні технічні неточності в тексті законопроекту, зокрема:

1) в абзаці 12 статті 1 у визначенні «оцінка потреб» слід уточнити об'єкт дослідження і викласти в такій редакції:

«процес збору, узагальнення та аналізу надавачами соціальних послуг інформації про індивідуальні потреби та складні життєві обставини особи (сім'ї) з метою визначення переліку та обсягу соціальних послуг, впливу таких послуг на процес подолання складних життєвих обставин»;

2) у статті 28 підстава для припинення надання соціальних послуг надавачем послуги, вказана в абзаці 7, дублюється в абзацах 12 та 13;

3) у статті 30 «Соціальне замовлення» в абзаці 7 вказана інформація про осіб, що здійснюють контроль та оцінку якості соціальних послуг,

моніторингу їх надання, не відповідає змісту статті і має бути видалена. Дана інформація повторюється у статті 31 «Моніторинг, контроль та оцінка якості соціальних послуг», де власне і має наводитися.

К. О. Ковязіна

Відділ соціальної безпеки

Національний інститут стратегічних досліджень

серпень, 2018 р.