

DOI 10.33287/11221

УДК 34.352.84(477):364-053

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ: ІННОВАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

SOCIAL SERVICES IN THE TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE:
INNOVATIONS IN LEGAL REGULATIONS

Тетяна Семигіна

Доктор політ. наук, проректор з наукової роботи Академії праці соціальних відносин і туризму

Tetyana Semigina

Dr. in Political Science, Vice-Rector for Research, Academy of Labour, Social Relations and Tourism



orcid.org/0000-0001-5677-1785



semigina.tv@socosvita.kiev.ua

Анотація

З 1 січня 2020 року набуває чинності новий Закон України «Про соціальні послуги», який має замінити чинний закон із такою самою назвою. Ця стаття має на меті проаналізувати ключові новели законодавчого акту 2019 року про соціальні послуги та окреслити виклики, що постають перед територіальними громадами з огляду на потребу забезпечити виконання нового законодавства в умовах процесів децентралізації.

Визначено, що новий Закон України «Про соціальні послуги» містить класифікації соціальних послуг за низкою ознак: з їх призначенням; за типами; за місцем надання; за тривалістю; за екстреністю; за добровільністю. При цьому законодавством не встановлено умов отримання кожної із цих послуг. Водночас законодавством передбачено, що міські державні адміністрації, районні, районні у містах і державні адміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення, а також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад забезпечують надання “базових” соціальних послуг (частина з яких є комплексними й потребують високої кваліфікації від надавачів).

Передбачено нові форми відносин між державним і недержавним сектором у територіальній громаді, покликані формувати ринок соціальних послуг на місцевому рівні. Законом встановлено єдині вимоги до

Ключові слова:

соціальні послуги, базові соціальні послуги, децентралізація, органи місцевого самоврядування.

Key words:

social services, basic social services, decentralization, local governments.

надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних, передбачено ведення реєстрів надавачів та отримувачів соціальних послуг, створення класифікатора послуг.

Виявлено, що центральні органи влади не забезпечили реальних механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи соціальних послуг.

Abstract

On January 1, 2020, the new Law on Social Services, which should replace the current law with the same name, enters into force. This paper aims to analyze the key elements of the new legislation on social services and outline the challenges that territorial communities face in order to ensure the implementation of new legislation in the context of decentralization processes. The work was performed on the basis of a systematic analysis of the text of the legislation and discussions with social work practitioners and representatives of local territorial communities.

The study reveals that the new Law of Ukraine On Social Services contains classifications of social services on a number of grounds: by their purpose; by types; by the place of provision; by duration; by emergency; by voluntary/mandatory nature. However, the legislation does not set out the conditions for receiving each of these services. At the same time, the legislation stipulates that city state administrations, rayon, rayon in cities and state administrations, executive bodies of city councils of cities of regional importance, as well as executive bodies of rural, settlement, city councils of united territorial communities provide 'basic' social services (some of these services are complex and require highly skilled providers).

New forms of relations between the public and non-state sectors in the territorial community are envisaged, designed to shape the social services market at the local level. The law establishes equal requirements for providers of social services of all forms of ownership: state, communal and non-state; the Law demands keeping the registers of providers and recipients of social services, creation of a classifier of services.

The analysis makes it clear that the central authorities did not provide real mechanisms and organizational tools for implementing the new system of social services.

Вступ

Процеси децентралізації кинули виклик сформованій в Україні системі надання соціальних послуг. Гостро постали питання про те, як мають взаємодіяти учасники системи в нових умовах, як має бути розмежовано повноваження між різними рівнями територіальних організацій у наданні послуг, яким чином стимулювати розвиток ринку соціальних послуг.

З 1 січня 2020 року набуває чинності новий Закон України «Про соціальні послуги» [20]. Він має замінити чинний Закон України із такою самою назвою [21], який був ухвалений у 2003 році і неодноразо-

во зазнавав правок. Новий закон вважають однією зі складових адміністративно-територіальної реформи в Україні, адже він спрямований, зокрема, на розмежування повноважень у соціально-економічних сферах між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Проте багато що з того, що стосується надання соціальних послуг, досі залишається на стадії правової невизначеності, особливо в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

Наразі у вітчизняній літературі проблемам теоретичного та наукового осмислення функціонування системи надання соціальних послуг в умовах децентралізації приділяється не достатньо уваги. Найчастіше у дослідженнях ідеться про фінансові аспекти. Так, Л. Лисяк [9], О. Новікова та Л. Логачова [13] визначили такі проблеми фінансування галузей соціальної інфраструктури, як відсутність реально гарантованих зобов'язань держави щодо фінансового забезпечення соціальної сфери на місцевому рівні; неефективність механізмів витрачання коштів місцевих бюджетів; розпорошеність бюджетних ресурсів та неможливість концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціального розвитку територіальних громад; відсутність реальних механізмів для пошуку та залучення додаткових джерел фінансових ресурсів розвитку соціальної інфраструктури на рівні місцевих органів влади. Проте, як визначають інші науковці [3; 4; 7], проблеми також виникають через недосконалість законодавчого регулювання прав органів місцевого самоврядування щодо здійснення повноважень у соціальній сфері та недостатній професіоналізм працівників соціальних закладів, низьку якість послуг, їхню невідповідність потребам.

Ця стаття має на меті проаналізувати ключові новели законодавчого акту 2019 року про соціальні послуги та окреслити виклики, що постають перед територіальними громадами з огляду на потребу забезпечити виконання нового законодавства в умовах процесів децентралізації. Робота виконана на основі системного аналізу тексту законодавства та дискусій з практиками соціальної роботи і представниками місцевих територіальних громад, зокрема під час круглого столу «Впровадження нового Закону України «Про соціальні послуги»: завдання для освіти та практики» [8].

Основні результати

Різновиди соціальних послуг, визначені законодавством

Згідно із Законом України «Про соціальні послуги» [20] такі послуги розуміються як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають (стаття 1). Отже, у самому визначенні уже закладено певну диференціацію послуг за їх призначенням.

Законом визначено поняття «складні життєві обставини», до яких віднесено обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно, а також чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини. На відміну від попереднього Закону [201] у новому нормативно-правовому акті [20] наведено вичерпний перелік складних життєвих обставин. Стаття 1 містить чинники, що можуть зумовити складні життєві обставини: а) похилий вік; б) часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті; в) невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування; г) психічні та поведінкові розлади, у тому числі внаслідок вживання психоактивних речовин; ґ) інвалідність; д) бездомність; е) безробіття; є) малозабезпеченість особи; ж) поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків; з) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини; и) втрата соціальних зв'язків, у тому числі під час перебування в місцях позбавлення волі; і) жорстоке поводження з дитиною; ї) насильство за ознакою статі; й) домашнє насильство; к) потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; л) шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією. При цьому у практиків соціальної

роботи викликає подивування відсутність у цьому переліку деяких традиційно вразливих груп клієнтів, як-от, самотні матері/батьки, працівники секс-бізнесу, біженці тощо.

Далі в тексті Закону наведено розгалужену й не завжди зрозумілу з точки зору органів місцевого самоврядування класифікацію соціальних послуг.

Так, у статті 16 визначено, що соціальні послуги поділяють на: послуги, спрямовані на: соціальну профілактику, тобто запобігання виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім'ї в такі обставини; соціальну підтримку, тобто сприяння подоланню особою/сім'єю складних життєвих обставин; соціальне обслуговування, тобто мінімізацію для особи/сім'ї негативних наслідків складних життєвих обставин, підтримку їх життєдіяльності, соціального статусу та включення у громаду.

Водночас законодавство визначає, що соціальні послуги за типами поділяють на: 1) прості соціальні послуги, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультування, посередництво, надання притулку, представництво інтересів тощо); 2) комплексні соціальні послуги, що передбачають узгоджені дії фахівців з надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, виховання, спільне проживання, соціальний супровід, кризове втручання, підтримане проживання, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція тощо); 3) комплексні спеціалізовані соціальні послуги, що надаються певній категорії отримувачів соціальних послуг (ВІЛ-інфікованим особам, особам із залежністю від психотропних речовин, особам, які постраждали від торгівлі людьми, біженцям, особам із психічними розладами та іншим); 4) допоміжні соціальні послуги, що надаються у вигляді натуральної допомоги (продукти харчування, предмети і засоби особистої гігієни, санітарно-гігієнічні засоби для прибирання, засоби догляду, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, організація харчування, забезпечення паливом тощо) та технічних послуг (транспортні послуги, переклад жестовою мовою тощо).

Ця ж стаття законодавства визначає, що соціальні послуги залежно від місця надання поділяють на послуги, що надаються: 1) за місцем проживання/перебування отримувача соціальних послуг (вдома); 2) у приміщенні надавача соціальних послуг стаціонарно або напівстаціонарно; 3) за місцем перебування отримувача соціальних послуг поза межами місця проживання та приміщення надавача соціальних послуг, у тому числі на вулиці. Також у Законі України визначено, що соціальні послуги залежно від строку надання поділяють на послуги, що надаються: 1) екстрено (кризово) - невідкладно (протягом доби) у зв'язку з обставинами, що загрожують життю та/або здоров'ю отримувача соціальних послуг; 2) постійно - не менше одного разу на місяць протягом більше одного року; 3) тимчасово - не менше одного разу на місяць протягом до одного року; 4) одноразово. Отже, у законодавстві наявна більше ніж одна класифікація соціальних послуг, що утруднює розуміння системи послуг.

Якщо у попередньому законодавстві [21] постулювалась добровільність отримання соціальних послуг, то новим законом [20] передбачено, що в окремих випадках, отримувачі послуг не можуть від них відмовитись, а мають проходити індивідуальні корекційні програми, а саме: батьки, які не виконують батьківських обов'язків; особи, які вчинили насильство за ознакою статі, домашнє насильство чи жорстоке поводження з дітьми; особи, до яких застосовуються заходи пробації відповідно до закону; особи, яких судом направлено на проходження програми для кривдників; в інших випадках, передбачених законом. По суті, це означає обов'язковість для місцевих територіальних громад забезпечення «примусових» соціальних послуг, покликаних виконувати функцію соціального контролю.

Очевидно, що перелік соціальних послуг, окреслений законодавством, видається достатньо великим. Всі ці послуги мають надаватися у громаді, максимально наближено до проживання людини, що їх потребує. У законодавстві також зазначено, що перелік соціальних послуг, які надають відповідно до цього Закону, визначає Класифікатор соціальних послуг, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. При цьому формується реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг.

Законодавством передбачено, що Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських рад міст обласного значення, а також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад забезпечують безпосередньо отримання надання базових соціальних послуг, а саме: догляд вдома, 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; фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на візках, порушення зору; переклад жестовою мовою; догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; супровід під час інклюзивного навчання; інформування. В той же час зазначено, що орган місцевого самоврядування має вжити заходів з надання не тільки базових, а й інших соціальних послуг.

Оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах здійснюють шляхом аналізу документів, фактів та інформації. Всі ці дані збирають під час спілкування з особою/сім'єю та їхнім найближчим оточенням, а також отримують від юридичних та фізичних осіб у встановленому порядку (стаття 20). Таке оцінювання здійснює фахівець із соціальної роботи, соціальний працівник, соціальний менеджер. У разі необхідності до оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах залучають медичних, педагогічних працівників, психологів, реабілітологів, ерготерапевтів та інших фахівців. Оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах здійснюють протягом 5 робочих днів з дня одержання заяви, звернення, повідомлення про надання соціальних послуг. Порядок оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Стаття 18 Закону встановлює, що надання соціальних послуг здійснюється шляхом ведення випадку, що включає такі етапи: 1) аналіз заяви/звернення про надання соціальних послуг, повідомлення про осіб/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах або в ситуаціях, що загрожують життю чи здоров'ю особи; 2) оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах; 3) прийняття рішення про надання соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб особи/сім'ї; 4) розроблення індивідуального плану надання соціальних послуг; 5) укладення договору про надання соціальних послуг; 6) виконання договору про надання соціальних послуг та індивідуального плану надання соціальних послуг. Такий процес надання соціальної послуги у цілому відповідає сучасним уявленням про соціальну роботу, однак він не включає групові форми роботи та роботу в громаді, які також вважають складовими фахової діяльності соціальних працівників [28], а також до певної міри заперечує самому Закону, де наявні й інші, окрім едення випадку, форми соціальної роботи.

Узагальнену характеристику змін у системі соціальних послуг для їх отримувачів наведено у вставці 1.

Вставка 1. Характеристика новел правового регулювання соціальних послуг для отримувачів соціальних послуг

- Встановлення вичерпного переліку чинників складних життєвих обставин
- Запровадження розгляду повідомлення інших служб та осіб
- Встановлення чітких термінів розгляду звернень за послугами прийняття рішення, укладання договору
- Створення реєстру отримувачів послуг
- Визначення прав та обов'язків отримувачів соціальних послуг, завдань надавачів
- Надання послуг на підставі договорів із зобов'язаннями та відповідальністю
- Добровільність та обов'язковість послуг (діти, насильство, пробація)
- Запровадження послуги екстреного втручання без додаткових документів, укладання договорів
- Запровадження базових соціальних послуг - зобов'язання Київської МДА, районних держадміністрацій, виконавчих органів міськрад, рад об'єднаних територіальних громад

Організація надання соціальних послуг

Новим законом передбачено внесення змін до восьми законів України: “Про місцеве самоврядування” [14], “Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю” [22], “Про місцеві державні адміністрації” [15], “Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим” [18], “Про органи самоорганізації населення” [16], “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку” [17], “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” [23], “Про реабілітацію інвалідів в Україні” [19]. Зміни стосуються як розмежування повноважень, так і специфіки соціального обслуговування різних груп населення. Зокрема, передбачено уніфікацію термінології у різних законах (зміни до законів про соціальну роботу, реабілітацію, громадян похилого віку та ін.), визначення основних напрямів державної політики, засад функціонування системи (профілактика, відповідність соціальних послуг потребам, безперервність, послідовність, рівність прав, обов'язків та відповідальності), забезпечення участі зацікавлених сторін на всіх етапах підготовки та надання соціальних послуг (взаємодія суб'єктів, залучення об'єднань до управління системою), усунення правових колізій у чинному законодавстві, встановлення єдиного алгоритму (“ведення випадку”) тощо.

Повноваження виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад окреслено статтею 25 Закону. До таких повноважень з 1 січня 2020 року належатиме:

- 1) визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах, у тому числі із залученням надавачів соціальних послуг недержавного сектору, оприлюднення відповідних результатів;
- 2) інформування населення про перелік соціальних послуг, їх зміст і порядок надання у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я;
- 3) здійснення заходів для виявлення вразливих груп населення та осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 4) забезпечення за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів з надання інших соціальних послуг таким особам/сім'ям шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг державного/комунального сектору та/або залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору (шляхом соціального за-

мовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо) та/або на умовах договору з уповноваженими органами;

5) затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, розроблених за результатами визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах;

6) забезпечення підвищення професійної компетентності / кваліфікації працівників надавачів соціальних послуг, утворених ними;

7) координація діяльності суб'єктів системи надання соціальних послуг на місцевому рівні;

8) забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг та органів, установ, закладів, фізичних осіб – підприємців, які в межах своєї компетенції надають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади допомогу вразливим групам населення та особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, та/або здійснюють їх захист;

9) збір, аналіз та поширення відповідно до законодавства інформації щодо надання соціальних послуг, сприяння впровадженню кращого досвіду надання соціальних послуг;

10) забезпечення ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг на місцевому рівні;

11) здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх якості, оприлюднення відповідних результатів;

12) здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг;

13) здійснення контролю за додержанням вимог цього Закону у порядку, визначеному КМУ;

14) забезпечення дотримання прав отримувачів соціальних послуг;

15) призначення керівників утворених ними надавачів соціальних послуг, діяльність яких фінансується за рахунок коштів відповідного бюджету/бюджетів;

16) вирішення інших питань щодо надання соціальних послуг відповідно до закону.

Слід відзначити, що законом встановлено єдині вимоги до надавачів соціальних послуг усіх форм власності: державних, комунальних і недержавних. До надавачів соціальних послуг недержавного сектору належать підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, благодійні, релігійні організації, фізичні особи - підприємці та фізичні особи, які надають соціальні послуги з догляду відповідно до цього закону без здійснення підприємницької діяльності. Визначено, що надавачі недержавного сектору можуть бути залучені шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проектів, соціальних програм тощо. Соціальне замовлення, з позицій законодавця, має здійснюватись шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними соціальних послуг.

Законом визначено, що соціальні послуги можуть надаватись у центрах зайнятості, закладах охорони здоров'я, освіти, культури тощо.

До переваг нового законодавства можна віднести те, що у ньому зазначено, що з метою оптимізації та комплексного підходу до надання соціальних послуг можуть утворюватися комплексні установи/заклади надання соціальних послуг, структурні або відокремлені (територіальні) підрозділи яких надають різні соціальні послуги різним групам населення. Це дозволяє долати відомчі бар'єри на рівні територіальної громади.

Кваліфікаційні вимоги до працівників надавачів соціальних послуг, порядок атестації фахівців та професіоналів надавачів соціальних послуг визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців та професіоналів надавачів соціальних послуг здійснюють заклади освіти (у тому числі заклади післядипломної освіти), що мають відповідну ліцензію, видану в установленому порядку. У той же час підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації

соціальних робітників здійснюють шляхом формального або неформального професійного навчання відповідно до законодавства.

Водночас з законодавстві не встановлено вичерпних вимог до фізичних осіб – підприємців, які теж належать до надавачів соціальних послуг.

Стаття 25 нового Закону України твердить, що визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах здійснюється щороку шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації, у тому числі з урахуванням статі, віку, місця проживання відповідних категорій осіб/сімей.

Також Закон України (стаття 27) встановлює, що фінансування надання соціальних послуг здійснюють за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств, установ та організацій, плати за соціальні послуги, коштів благодійної допомоги (пожертвувань) та інших джерел, не заборонених законом. При цьому визначено різні групи і категорії осіб, що мають право на отримання соціальних послуг незалежно від доходу отримувача соціальних послуг (як-от, особи, які постраждали від торгівлі людьми, особи, які постраждали від домашнього насильства або насильства за ознакою статі, діти з інвалідністю тощо), а для решти безкоштовні соціальні послуги надаються тільки у разі, якщо середньомісячний сукупний дохід становить менше двох прожиткових мінімумів. Однак, механізму визначення права на послугу в законі не наведено, методики обчислення відсутні. Також – на момент написання статті – перед практиками постають питання, чи продовжуватимуть отримувати безкоштовні соціальні послуги ті, хто почав їх отримувати до 1 січня 2020 року. По суті нова норма виглядає як звуження соціальних прав і соціальних гарантій, що заборонено Конституцією України (частина третя статті 22) [6].

Узагальнену характеристику змін у системі соціальних послуг для їх надавачів наведено у вставці [2; 10-12].

Вставка 2. Характеристика новел правового регулювання соціальних послуг для надавачів соціальних послуг

- Створення реєстру надавачів соціальних послуг
- Встановлення єдиних вимог до надавачів будь-якої форми власності
- Залучення органів самоорганізації населення до надання соціальних послуг
- Закупівля соціальних послуг за загальними процедурами, державно-приватне партнерство, конкурс проектів
 - Компенсація вартості соціальних послуг (соціальне замовлення - рішення про приймається не пізніше 1 березня бюджетного періоду або не пізніше 30 календарних днів після внесення змін до відповідного бюджету)
 - Встановлення нових підходів до оплати соціальних послуг (від доходу: до 2 прожиткових мінімумів - безкоштовно)
 - Запровадження диференційованої оплати соціальних послуг (2-4 прожиткові мінімуми)

Дискусійні моменти впровадження нових правових норм

Попри те, що новий закон схвалено в січні 2019 року, станом на жовтень 2019 року в Україні не розроблено й не затверджено Класифікатор соціальних послуг, відсутні технічні можливості ведення реєстру отримувачів та надавачів соціальних послуг, немає методологій обрахунку вартості різних соціальних послуг, оцінювання потреб у послугах тощо. Очевидними є як брак фахівців, здатних забезпечити якісне надання соціальних послуг [27], так потреба в розвитку ресурсів територіальних громад аби вони могли взяти на себе відповідальність за соціальні послуги [1]. У Класифікаторі професій [5] відсутній опис професії соціального менеджера, який - з точки зору нового законодавства - мав би бути ключовою особою в системі надання соціальних послуг.

Чимало запитань у практиків соціальної роботи та у представників органів місцевого самоврядування викликають неоднозначні моменти, пов'язані із звуженням категорії тих, хто має право на безкоштовне отримання соціальних послуг [25]. Виникає питання й про те, що робити, якщо виявлені потреби у деяких соціальних послугах в конкретній громаді так і не знайдуть відображення через неможливість їх надання. Однак, Конституція України [6] гарантує кожному певний перелік прав, і соціальні послуги не є виключенням.

Визначення терміна «соціальні послуги» та їх видів є дуже узагальненим та розмитим, в ньому відсутня конкретика. Зокрема, відсутні конкретний перелік та умови надання соціальних послуг за кожним із визначених напрямів. У випадку надання соціальних послуг чомусь сам заклад, який надаватиме соціальні послуги, а не конкретна особа, яка їх потребує (тобто не використовується модель «кошти ходять за клієнтом»).

Не зрозуміло, хто буде контролювати оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах та чи правильно його будуть проводити надавачі соціальних послуг недержавного сектору чи фізичні особи-підприємці. Закон також не передбачає повноважень органів місцевого самоврядування щодо оперативного контролю якості надання соціальних послуг. Водночас відповідальність за надання соціальних послуг лежить одразу на представниках трьох інстанцій - органах місцевої влади (райдержадміністраціях), органах місцевого самоврядування та надавачах соціальних послуг.

Досить неоднозначним можна вважати питання про фінансування соціальних послуг. Адже досвід останніх років засвідчує, що у деяких ОТГ спостерігається порушення конституційних прав громадян на догляд. Так, наприклад, скорочується мережа територіальних центрів соціального обслуговування, соціальних робітників включають до складу виконкомів об'єднаних територіальних громад, громадян знімають з обслуговування та залишають без надання соціальних послуг. Або ОТГ відмовляються фінансувати дитячі будинки сімейного типу, куди були свого часу влаштовані діти, що залишились без піклування батьків. Це актуалізує питання реальності заявленого у новому законодавстві переліку безоплатних послуг, гарантованих державою, для категорій осіб, які мають право на їх отримання, та «базового кошика послуг», який повинен бути у кожній місцевій територіальній громаді [26].

Розмежування різних функцій соціальних працівників, залучених до надання соціальних послуг у територіальних громадах (оцінка потреб громади, робота із заявами на отримання послуг і оцінка запитів потенційних клієнтів, безпосереднє надання широкого спектру базових і небазових послуг, супервізія як професійне наставництво, моніторинг надання послуг, контроль за дотриманням права на соціальних захист), визначене законодавством, маловірогідне у малих громадах із обмеженими фінансовими ресурсами, де одна людина де факто є й менеджером соціальних послуг, і їх надавачем, і сама себе має супервізувати та контролювати.

Проблематичним видається й те, що розвиток ринку соціальних послуг має політико-правовий характер, і мав би виглядати як перехід від адміністративної до публічної моделі соціального обслуговування. Проте такий перехід не підкріплено належним нормативно-правовим регулюванням. Соціальні послуги мають усі ознаки публічних послуг, але критерієм їх виділення в окрему категорію є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера, в якій вони реалізуються (соціальний захист). Згідно із новим законодавством, соціальні послуги можуть надаватися як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так і недержавними організаціями. Але якщо в основі соціальної послуги лежать конституційні права громадян, реалізація яких повинна забезпечуватися державою, то ця послуга має надаватися державними структурами, відтак держава в цьому випадку не вправі самоусунутися, хоча це не забороняє надання цієї послуги й недержавними, комерційними органами [24]. Варіантів співпраці між місцевою владою й недержавними організаціями щодо надання соціальних послуг населенню і раніше було чимало, однак нормативна база такої співпраці залишається не достатньо розробленою. Вона частково підмінена підзаконними актами [2; 10-12], які здебільшого носять рекомендаційний характер і не обов'язкові до виконання територіальними громадами.

Висновки

Нове законодавство про соціальні послуги, яке набуває чинності в 2020 році, покликане запровадити нову модель соціальних послуг, яка ґрунтується на створенні ринку таких послуг, посилення їхньої адресності та прозорості. Правове регулювання спрямоване на удосконалення управління системою соціальних послуг в умовах децентралізації та на оптимізацію видатків, забезпечення єдиних підходів в організації системи.

Однак закон пропонує численні класифікації соціальних послуг за різними ознаками, чим дещо дезорієнтує місцеві органи, обов'язком яких виразно встановлено надання базових соціальних послуг. Наразі «базовість» таких послуг можна вважати сумнівною, адже частина з них потребують високої кваліфікації, як-от переклад жестовою мовою, соціальна інтеграція та реінтеграція абощо.

Територіальні громади України опинились у ситуації, коли, з одного боку, вони повинні забезпечити впровадження досить розгалуженої і професійної системи базових соціальних послуг як добровільного, так і примусового характеру, до чого вони не завжди готові. З іншого боку, центральні органи влади не забезпечили реальних механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи, обмежившись виданням методичних рекомендацій. При цьому інновації фінансування соціальних послуг можуть зумовити зростання соціального невдоволення мешканців територіальних громад, адже вони передбачають жорстку прив'язку до рівня сукупного доходу сімей, тобто впровадження адресного підходу до надання безоплатних соціальних послуг, що означає скорочення соціальних гарантій.

Перелік використаних джерел

1. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будуюмо разом. Харків: Фактор, 2018. 128 с.
2. Впровадження в дослідну експлуатацію програмного комплексу „Інтегрована інформаційна система „Соціальна громада” захисту (наказ Мінсоцполітики від 20.02.2019 № 251)
3. Гребя Р. Механізми реформування системи соціальних послуг в Україні: державно-управлінській аспект // Державне управління та місцеєве самоврядування. 2017. Вип. 1(32). С. 62-67.
4. Ільчук Л. І. Розвиток системи інтегрованих соціальних послуг в умовах децентралізації (на прикладі об'єднаних територіальних громад) // Соціально-трудова відносина: теорія та практика. 2018. № 1. С. 114-121.
5. Класифікатор професій із змінами, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 лютого 2019 року № 259. URL: https://hrliga.com/index.php?module=norm_base&op=view&id=433
6. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Кравченко М. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні // Демократичне врядування. 2014. № 14. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf
8. Круглий стіл «Впровадження нового Закону України «Про соціальні послуги»: завдання для освіти та практики»/ Академія праці, соціальних відносин і туризму. 2019. 24 жовтня. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/round_table_24_10_19
9. Лисяк Л. В. Фінансове забезпечення соціального захисту населення в Україні: проблеми та перспективи // Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Економіка. 2017. Т. 25. Вип. 11(1). С. 23-30.
10. Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері соціального захисту населення (наказ Мінсоцполітики від 19.01.2016 № 26)/
11. Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту (наказ Мінсоцполітики від 25.02.2019 № 282) /

12. Методичні рекомендації щодо організації та забезпечення діяльності об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей (наказ Мінсоцполітики від 14.06.2018 № 890 із змінами, внесеними наказом від 18.07.2018 №1029а).
13. Новікова О.Ф., Логачова Л.М. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації // Економічний вісник Донбасу. 2017. № 1 (47). С. 4-12.
14. Про місцеве самоврядування: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 (із подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
16. Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625-III від 11.07.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
17. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку: Закон України № 3721-XII від 16.12.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>
18. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України № 3530-VI від 16.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>
19. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України № 2961-IV від 06.10.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>
20. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
21. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
22. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України № 2558-III від 21.06.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2558-III>
23. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України № 3551-XII від 22.10.1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/ed20170305>
24. Сахарук О. П. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування в наданні соціальних послуг членам територіальної громади // Державне управління: теорія і практика. 2012. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12SOPCTG.pdf>
25. Семигіна Т. Нове законодавство про соціальні послуги: що воно означає для територіальних громад? // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей III щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. Київ: ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС, 2019. С. 42-46.
26. Семигіна Т. В. Муніципальна реформа і соціальні послуги у громадах: яку модель обрати? // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей II щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. Київ: ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС, 2018. С. 235-238
27. Семигіна Т.В. Сучасна соціальна робота: чи виправдане стирання меж? // Перспективи розвитку соціальної педагогіки в Україні: Матеріали круглого столу (24 травня 2018 року, Київ) / за ред. О.В. Чуйко. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2018. С. 84-89.
28. Global Definition of Social Work // IFSW and IASSW (2014). Retrieved from: <https://www.ifsw.org/global-definition-of-social-work>.