

Світлана Синчук

ORCID: 0000-0003-2711-5919

Львівський національний університет імені Івана Франка
synchuksvit@gmail.com

Вид статті: наукова стаття

Щодо проблеми законодавчого визначення державних соціальних нормативів соціальних послуг в Україні

Ключові слова: соціальна послуга, державний соціальний норматив, показники якості, державна соціальна підтримка, доступність соціальної послуги

Статтею 16 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”¹ передбачено, що держава гарантує забезпечення основних потреб громадян на рівні визначених законом державних соціальних стандартів і нормативів. Однак, що слід розуміти під терміном “основні потреби” нормотворець не окреслив. Відтак, соціально-правові науки, базуючись на філософському² та україномовному³ трактуванні поняття “потреба”, визначають соціальні потреби, як зумовлену наслідками соціальних ризиків необхідність особи у засобах соціально-забезпечувальної природи, зміст та обсяг якої об’єктивно визначаються рівнем суспільного розвитку та закріплені у за-

¹ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 2000, № 48, st. 409, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-1> (data zvernennia: 1.05.2020).

² *Filosofs'kyj slovnyk*, red. chlen. kor. AN URSR V. I. Shynkaruka ta in., Kyiv, 1973, s. 396.

³ S. Karavans'kyj, *Praktychnyj slovnyk synonimiv ukrains'koi movy*, wyd. 3, pererob. i dopov., L'viv 2002, s. 109.

конодавстві⁴. Одним із таких засобів є соціальні послуги. Тому ті соціальні потреби громадян, які забезпечуються відповідно до Закону України “Про соціальні послуги”⁵, потребують державної соціальної стандартизації на підставі норм Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

Якщо державні соціальні стандарти, зокрема прожитковий мінімум, та державні соціальні гарантії (мінімальна заробітна плата, соціальні виплати) активно досліджуються у науково-правовій літературі⁶, то соціальні нормативи соціальних послуг, не часто стають об’єктом теоретичних узагальнень.

В сучасних умовах “дії уповноважених суб’єктів, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають” (поняття соціальної послуги відповідно до п. 17 ст. 1 Закону України “Про соціальні послуги”⁷) як вид соціального захисту громадян набувають щораз більшої актуальності з огляду на специфіку тих соціальних потреб, які зумовлюють необхідність їх надання особі/сім’ї. Тому комплексний науковий аналіз державних соціальних стандартів соціальних послуг є актуальним як для науки права соціального забезпечення, так і у призмі практичної реалізації концепції гідного рівня життя особи в Україні.

Виклад основного матеріалу почнемо із запитання, чи можна вважати Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”⁸ універсальним та достатнім для всього державного механізму реалізації конституційно-закріплених соціальних прав громадянами в Україні? Преамбула зазначеного Закону України передбачає, що він визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій.

Закономірною-необхідною у контексті дієвості державних соціальних гарантій та чіткості законодавчого визначення сфери дії Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”⁹ щодо правових відносин було б нормативне визначення за змістом та обсягом поняття “основні потреби громадян”, зокрема і у призмі застосування положень статті про

⁴ S. Synchuk, *Pravovidnosyny sotsial'noho zabezpechennia: sub'iekty, zmist, ob'iekty*, L'viv 2015, s. 23.

⁵ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy, “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy” 2003, № 45, st. 358, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (data zvernennia: 1.05.2020), p. 17 st. 1.

⁶ S. Synchuk, *Pravovidnosyny sotsial'noho zabezpechennia...*, s. 238; N. Bolotina, *Pravo sotsial'noho zakhystu*, Kyiv 2005, s. 165–183; O. Moskalenko, *Prozhytkovyy minimum — bazovyy derzhavnyy sotsial'nyy standart*, “Pravo ta derzhavne upravlinnia” 2013, № 1 (10), s. 48–51; *Pravo sotsial'noho zabezpechennia Ukrainy*, red. P. D. Pylypenko ta in., Kyiv 2014, s. 201–217.

⁷ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

⁸ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

⁹ Tam samo.

державні соціальні нормативи у сфері соціальних послуг (ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”¹⁰).

Проаналізуємо зміст ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”¹¹ щодо достатності її норм для вичерпного та належного визначення стандартів державної політики соціального захисту осіб, що потребують соціальних послуг та реалізації її положень у інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини соціальних послуг громадян в Україні.

Системний аналіз зазначеної статті дозволяє зробити висновок, що державними соціальними нормативами у сфері надання соціальних послуг є:

- 1) перелік, види та обсяг соціальних послуг, які надаються за рахунок державного та місцевого бюджетів і страхових фондів;
- 2) норми та нормативи надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 3) показники якості соціальних послуг.

Однчасне використання терміну “норматив” у понятті “державні соціальні нормативи” у назві статті (ст. 8 Закону України “Про соціальні послуги”)¹² як узагальнюючого поняття, що позначає всі стандарти у сфері соціальних послуг, та як елементу цього загального стандарту, вважаємо таким, що не відповідає правилам законодавчої техніки. Це, щонайменше, призводить до невизначеності правових ознак поняття “норми та нормативи надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах”, передбачених п. 2 ч. 2 ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”¹³.

Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” містить дефініцію поняття “соціальні норми та нормативи”. Це — показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами (абз. 5 ст. 1¹⁴). У такому значенні поняття “соціальні норми та нормативи” є індикатором-визначником змісту та вартісної величини прожиткового мінімуму як базового державного соціального стандарту у напрямі реалізації ст. 6 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” та Закону України “Про прожитковий мінімум”¹⁵.

¹⁰ Там само.

¹¹ Там само.

¹² Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

¹³ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

¹⁴ Там само.

¹⁵ Pro prozhytkovyy minimum (15.07.1999), Zakon Ukrainy. “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 1999, № 38, st. 348, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14> (data zvernennia: 28.04.2020); Pro zatverdzhennia naboriv produktiv kharchuvannia, naboriv neprodovol'chych tovariv

Система і класифікація соціальних нормативів визначена у ст. 4 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”¹⁶. Відповідно до неї розмежовують: 1) нормативи споживання, нормативи забезпечення, нормативи доходу (за характером задоволення соціальних потреб); 2) нормативи раціонального споживання, нормативи мінімального споживання, статистичні нормативи (за рівнем задоволення соціальних потреб). Аналізуючи законодавчі дефініції перелічених видів соціальних нормативів, робимо висновок, що вони не застосовуються як державні соціальні нормативи відповідно до Закону України “Про соціальні послуги”¹⁷, а є різновидами соціальних норм та нормативів у значенні дефініції, що міститься у ст. 1 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

Принагідно зазначимо, що законодавство про соціальні послуги містить вказівку на “власний” поза універсальним Законом України у галузі соціальної стандартизації¹⁸, Державний стандарт соціальних послуг. Частиною 1 ст. 17 Закону України “Про соціальні послуги” передбачено, що соціальні послуги надаються надавачами соціальних послуг державного, комунального, недержавного секторів незалежно від джерел фінансування відповідно до державних стандартів соціальних послуг¹⁹.

Згідно із ч. 2 ст. 17 Закону України “Про соціальні послуги”²⁰ у державному стандарті соціальних послуг:

- 1) встановлюються вимоги щодо забезпечення необхідного рівня доступності соціальних послуг, зокрема на кожному етапі їх надання;
- 2) визначаються зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання соціальних послуг, показники їх якості.

Водночас, відповідно до Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги²¹ затвердження державного стандарту соціальної послуги передбачено для всіх соціальних послуг, визначених класифікатором соціальних послуг, що надаються особам/сім’ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, та/або вразливим групам населення для забезпечення гарантованого державою обсягу соціальної послуги, оцінки її якості та ефективності. Пункт 3.1. цього Порядку індикаторами Стандарту визначає: 1) вимоги щодо забезпечення необхідного рівня доступності соціальної послуги на кожному етапі її надання;

та naboriv posluh dlia osnovnykh sotsial'nykh i demohrafichnykh hrup naselennia (11.10.2016, № 780). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. “Ofitsiinyi visnyk Ukrainy” vid 24.10.2011 r., № 80.

¹⁶ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

¹⁷ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

¹⁸ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

¹⁹ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

²⁰ Tam samo.

²¹ Poriadok rozroblennia derzhavnoho standartu sotsial'noi posluhy (16.05.2012, № 282). Nakaz Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12> (data zvernennia: 1.05.2020).

2) зміст й обсяг соціальної послуги; 3) норми та нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги; 4) показники якості соціальної послуги; 5) отримувачі соціальної послуги.

Повертаючись до змісту ч. 2 ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”²², проаналізуємо соціальні нормативи соціальних послуг на предмет їх узгодженості із нормами Закону України “Про соціальні послуги”.

Державним соціальним нормативом є перелік, види та обсяг соціальних послуг, що надаються коштом державного та місцевого бюджетів і страхових фондів. Однак, єдиного законодавчого переліку соціальних послуг, що надаються отримувачам соціальних послуг — особам/сім’ям, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах (п. 10 ст. 1)²³, немає.

Поняття “отримувачі соціальних послуг” передбачено як соціальний норматив п.п. 5 п. 3.1 Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги²⁴, що не співпадає із структурними елементами державних соціальних нормативів, вказаними у Законах України “Про соціальні послуги”²⁵ та “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”²⁶. Тим самим робимо висновок, що законодавчо передбачені соціальні послуги надаватимуться суб’єктам, визначеним Державним стандартом соціальної послуги конкретного виду, а не у разі настання кожної із окреслених у Законі України “Про соціальні послуги” складної життєвої обставини. Для прикладу, складна життєва обставина “малозабезпеченість особи”, передбачена п. п. є п. 15 ст. 1 Закону України “Про соціальні послуги”²⁷ у сфері соціальних послуг впливає лише на розмір оплати особи/сім’ї за отримані соціальні послуги, зумовлені іншими видами таких обставин, та не є самостійною підставою отримання соціальної послуги.

Під вразливими групами населення як одним із видів отримувачів соціальних послуг слід розуміти особи/сім’ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників (п. 3 ст. 1)²⁸. Водночас складні життєві обставини — це обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров’я та розвиток особи, функціонування сім’ї, які особа/сім’я не може подолати самостійно (п. 15 ст. 1)²⁹. Систему чинників, що можуть зумовити складні життєві об-

²² Pro derzhavni sotsial’ni standarty ta derzhavni sotsial’ni harantii (05.10.2000), Zakon Ukrainy...

²³ Pro sotsial’ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

²⁴ Poriadok rozroblennia derzhavnoho standartu sotsial’noi posluhy (16.05.2012, № 282)...

²⁵ Pro sotsial’ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

²⁶ Pro derzhavni sotsial’ni standarty ta derzhavni sotsial’ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

²⁷ Pro sotsial’ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

²⁸ Tam samo.

²⁹ Tam samo.

ставини згідно із абз. 2 п. 15 ст.1 Закону України “Про соціальні послуги”³⁰ формують: похилий вік; часткова або повна втрата рухової активності, пам’яті; невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування; психічні та поведінкові розлади; інвалідність; бездомність; безробіття; малозабезпеченість особи; поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків; ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов’язків із виховання дитини; втрата соціальних зв’язків; жорстоке поводження з дитиною; насильство за ознакою статі; домашнє насильство; потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Декілька застережень про підставу, з настанням якої державні соціальні нормативи у сфері соціальних послуг набувають практичної актуальності. Згідно із ч. 1 ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”³¹ держава гарантує соціальну підтримку особам, які *перебувають* у складних життєвих обставинах. Натомість право на соціальні послуги на підставі Закону України “Про соціальні послуги”³² мають також особи/сім’ї, які *потенційно можуть потрапити* у складні життєві обставини. Порівнявши коло правоможних суб’єктів, визначених у двох вищезазначених Законах України, які отримують чи можуть отримувати соціальні послуги, констатуємо їх невідповідність, що у призмі обсягів державних зобов’язань у цій сфері є неприпустимим. Для прикладу, отримувачем соціальної послуги соціального супроводу сімей/осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах (відповідно до Державного стандарту цієї соціальної послуги³³), є сім’я/особа, яка перебуває (а не потенційно може потрапити) у складних життєвих обставинах і не може самотійно подолати або мінімізувати негативний вплив таких обставин.

Види соціальних послуг передбачено ст. 16 Закону України “Про соціальні послуги”³⁴. Щоправда, змістовно аналізуючи класифікацію соціальних послуг, закріплену у цій статті, робимо висновок, що обізнаний та дипломований правознавець, звиклий працювати із законодавством, не розумітиме її (законодавчої класифікації) логіки. Зокрема, ч. 1 ст. 16 Закону України розподіляє соціальні послуги на групи за їх спрямуванням на ті, що направлені на: 1) соціальну профілактику (запобігання виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім’ї в такі обставини); 2) соціальну підтримку (сприяння подоланню особою/сім’єю складних життєвих обставин;

³⁰ Там само.

³¹ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

³² Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

³³ Derzhavnyy standart sotsial'noho suprovodu simej (osib), iaki перебувають у складних життєвих обставинах (31.03.2016, № 318). Nakaz Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0621-16> (data zvernennia: 1.05.2020).

³⁴ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

3) соціальне обслуговування (мінімізацію для особи/сім'ї негативних наслідків складних життєвих обставин, підтримку їх життєдіяльності, соціального статусу та включення у громаду).

Водночас ч. 1 ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”³⁵ передбачає, що державні соціальні нормативи у сфері надання соціальних послуг затверджують для визначення розмірів державних гарантій *соціальної підтримки* осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Тому для соціальних послуг, спрямованих на соціальну *профілактику* чи соціальне обслуговування відповідно до цитованого положення статті державне соціальне нормування не встановлюється.

Перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до Закону України “Про соціальні послуги” повинен визначатися Класифікатором соціальних послуг (ч. 5 ст. 16)³⁶. Станом на 01.05.2020 року є лише Пропозиції до Класифікатору соціальних послуг³⁷. Однак, продовжуючи характеристику класифікації соціальних послуг за спрямуваннями, передбаченими ст. 16 Закону України “Про соціальні послуги”, на профілактичні, підтримуючі та обслуговуючі, на підставі аналізу положень Пропозицій до Класифікатору соціальних послуг, констатуємо той факт, що кожна із соціальних послуг задекларована як така, що має два, а то й три напрямки очікуваної цільової результативності. Для прикладу, метою послуг інформування та консультування є соціальна профілактика, соціальна підтримка, соціальне обслуговування; метою послуги представництва інтересів особи — соціальна підтримка, соціальне обслуговування (п.п. 7.1, 7.2, 7.3 Пропозицій до Класифікатору соціальних послуг³⁸).

Про неузгодженість між собою положень Закону України “Про соціальні послуги” робимо висновок на підставі співставлення п. 1 ч. 1 ст. 16, де *соціальна профілактика* визначена одним із цільових спрямувань всіх соціальних послуг в межах переліку, передбаченого ч. 6 ст. 16³⁹, та п. 11 ч. 6 ст. 16⁴⁰, яким *соціальна профілактика* визначена як окремий вид базової соціальної послуги. Така невідповідність має певні правові наслідки. Чинним є Державний стандарт соціальної послуги соціальної профілактики⁴¹ (окремої соціальної послуги чи групи послуг, об'єднаних єдиною метою).

³⁵ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

³⁶ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

³⁷ Propozytsii do Klyasyfikatoru sotsial'nykh posluh: ofitsijnyj sayt Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, https://www.msp.gov.ua/news/16910.html?fbclid=IwAR0g8LQ99gIhXURaL59xrq9Z3_OzHw46Qdp_v3LUzRaacfGZhUcj0gAipCo (data zvernennia: 1.05.2020).

³⁸ Tam samo.

³⁹ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

⁴⁰ Tam samo.

⁴¹ Derzhavnyj standart sotsial'noi posluhy sotsial'noi profilaktyky (10.09.2015, № 912). Nakaz Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1155-15> (data zvernennia: 1.05.2020).

Законом України “Про соціальні послуги” (п. 8 ч. 6 ст. 16⁴²) визначено перелік (сімнадцять) базових соціальних послуг: 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 кріслах колісних, порушення зору; переклад жестовою мовою; догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; супровід під час інклюзивного навчання; інформування.

Базовими відповідно до закону вважаються послуги, надання яких забезпечується Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад міст обласного значення, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (п. 1 ст. 1)⁴³. Однак, ані Закон України “Про соціальні послуги”, ані пов'язані з ним підзаконні нормативно-правові акти не містять переліку інших (небазових) видів соціальних послуг та не визначають специфіку надання саме базової послуги в системі інших. Таку характеристику можна було б застосувати у напрямі реалізації державного соціального нормативу “визначення

видів та обсягів соціальних послуг, які надаються коштом державного та місцевого бюджетів і страхових фондів”. Щоправда, правові умови індивідуальної чи бюджетної оплатності соціальних послуг передбачені ст. 28 Закону України “Про соціальні послуги”⁴⁴ та залежать від середньомісячного сукупного доходу особи/сім'ї, а не від виду послуги, що надається особі.

Визначені нами на підставі ст. 8 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”⁴⁵ як пункти № 2 та 3 державних соціальних нормативів [2) норми та нормативи надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах; 3) показники якості соціальних послуг], співпадають із передбаченими ст. 17 Закону України “Про соціальні послуги”⁴⁶ обов'язковими складовими Державного соціального стандарту кожної із соціальних послуг. Державний стандарт визначає зміст, обсяг, умови та порядок надання соціальної послуги, показники її якості для суб'єктів усіх форм власності та господарювання, які надають цю послугу з метою подолання чи мінімізація негативних наслідків складних життєвих

⁴² Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

⁴³ Tam samo.

⁴⁴ Tam samo.

⁴⁵ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

⁴⁶ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

обставин, у яких перебуває сім'я (особа)⁴⁷. Аналізуючи Державний стандарт соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах⁴⁸, робимо висновок, що у ньому передбачені всі обов'язкові структурні елементи, окрім норм та нормативів надання такої послуги (аналогічні висновки можна зробити із змісту державних стандартів соціальних послуг іншого виду).

У Державному стандарті соціальних послуг встановлюються вимоги щодо забезпечення необхідного рівня доступності соціальних послуг, зокрема на кожному етапі їх надання. Відповідно до Державного стандарту соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах⁴⁹ доступність соціальної послуги названо принципом її надання, зміст якого можна визначити через положення: “суб'єкт, що надає соціальну послугу, вживає заходів щодо інформування отримувачів соціальної послуги та/або їхніх законних представників про соціальну послугу, порядок звернення за її наданням, порядок та умови її надання. Інформація для отримувачів соціальної послуги розміщується на спеціальних стендах у доступному місці в приміщенні суб'єкта, в якому надається соціальна послуга, а також поширюється за допомогою соціальної реклами та у вигляді інформаційних матеріалів на різних підприємствах, в установах, організаціях та закладах, місцях скупчення людей, на вулиці, у засобах масової інформації, на веб-сайтах тощо”⁵⁰.

Законодавче положення про “забезпечення рівня доступності соціальної послуги” навели повністю, оскільки вважаємо, що за змістовним зобов'язанням обов'язкових дій надавача соціальної послуги визначення соціального нормативу “доступність соціальної послуги”, є характеристикою поінформованості потенційних отримувачів щодо параметрів надання соціальної послуги та не стосується її доступності.

Базуючись на україномовному тлумаченні слова “доступність”⁵¹, (доступний — відповідає можливостям кого-небудь; до якого можна пройти; до якого легко доступити) вважаємо, що такий норматив повинен визначатися через соціальне зобов'язання держави надавати ці послуги пріоритетно комфортно для її отримувача, зокрема у формі, найбільш прийнятній для особи/сім'ї, та можливість отримати її у всіх випадках, незалежно від фінансування державних чи муніципальних програм соціальних послуг.

Ще одним принципом надання соціальної послуги відповідно до Державного стандарту⁵² є незалежність отримувача соціальної послуги. Зазначений

⁴⁷ Poriadok rozroblennia derzhavnoho standartu sotsial'noi posluhy (16.05.2012, № 282)...

⁴⁸ Derzhavnyj standart sotsial'noho suprovodu simej (osib), iaki perebuvauiut' u skladnykh zhyttievykh obstavynakh (31.03.2016, № 318)...

⁴⁹ Tam samo.

⁵⁰ Tam samo.

⁵¹ V. T. Busel, *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy*, Irpin 2007, s. 323.

⁵² Derzhavnyj standart sotsial'noho suprovodu simej (osib), iaki perebuvauiut' u skladnykh zhyttievykh obstavynakh (31.03.2016, № 318)...

принцип законодавець визначає через дотримання двох змістовних елементів. Перший: “надавачі соціальної послуги застосовують індивідуальний підхід (з урахуванням фізичного та психічного стану отримувачів соціальної послуги) та шанобливе ставлення до расової приналежності, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров’я, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, громадянства та мови отримувачів соціальної послуги”. Як видається, перша частина цього пункту задекларованого принципу більше відповідає принципу “індивідуального підходу надання соціальної послуги”, що передбачений п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України “Про соціальні послуги”. Натомість друга — це, радше, відображення принципу запобігання дискримінації у значенні Закону України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні”⁵³.

Другий елемент принципу “незалежність отримувача соціальної послуги”, на нашу думку, дублює значення “доступності соціальної послуги” та передбачає, що отримувачі соціальної послуги та/або їхні законні представники повинні бути поінформовані про свої права та обов’язки, а також про державні й громадські організації, до повноважень яких належить здійснення захисту прав людини, шляхом розміщення інформації на інформаційних стендах, вручення інформаційних листівок, буклетів тощо⁵⁴. Принципами надання соціальної послуги також передбачено захист та безпеку отримувачів послуги та конфіденційність інформації⁵⁵.

Статтею 3 Закону України “Про соціальні послуги”⁵⁶ визначено основні принципи надання соціальних послуг, які здебільшого не відображені у Державних стандартах надання соціальної послуги, серед них: соціальна справедливість, індивідуальний підхід, максимальна ефективність та прозорість використання бюджетних коштів, забезпечення високого рівня якості соціальних послуг тощо. Більш ефективним для “користувача соціальною послугою”, на нашу думку, є визначення змісту принципів надання соціальних послуг, що стосуються всієї системи соціальних послуг, легкою для розуміння мовою у самому Законі України “Про соціальні послуги”. Це сприятиме максимальній обізнаності осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах щодо основ реалізації ними прав у сфері надання соціальних послуг та можливості проводити ефективний моніторинг щодо дотримання на практиці соціальних норм та нормативів соціальних послуг.

⁵³ Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini (6.09.2012), Zakon Ukrainy. “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 2013, № 32, st. 412, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (data zvernennia: 1.05.2020).

⁵⁴ Derzhavnyj standart sotsial'noho suprodu simej (osib), iaki perebuvaiut' u skladnykh zhyttievykh obstavynakh (31.03.2016, № 318)...

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

Ще одним державним соціальним нормативом відповідно до ст. 8 Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”⁵⁷ є “показники якості соціальної послуги”.

Показники якості соціальної послуги визначаються в межах Механізму оцінки дотримання стандарту соціальної послуги, для прикладу, соціального супроводу (Розділ XV Державного стандарту послуги соціального супроводу)⁵⁸: “Діяльність суб’єкта, що надає соціальну послугу, підлягає внутрішній та зовнішній оцінкам на відповідність професійним вимогам та законодавству України”, для проведення яких застосовуються показники якості соціальної послуги. Внутрішню оцінку здійснює суб’єкт, який надає послугу самостійно, аналізуючи свою діяльність у призмі виконання норм Державного стандарту та вживаючи заходів щодо усунення виявлених недоліків (п. 2 Розділу XV Державного стандарту⁵⁹). Зовнішнє оцінювання проводять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші уповноважені органи відповідно до законодавства (п. 4 Розділу XV Державного стандарту)⁶⁰. Однак критерії оцінювання законодавчо не визначено.

Показники якості соціальної послуги визначаються у додатку до Державного стандарту соціальної послуги. Аналізуючи розміщені у Додатку 2 до Державного стандарту показники якості соціальної послуги соціального супроводу сімей (осіб)⁶¹, які перебувають у складних життєвих обставинах, робимо висновок, що вони не є індивідуальними, не стосуються механізму персонального надання такої послуги, а є підсумовуючим зводом-звітом діяльності конкретного надавача соціальної послуги за рік. Для прикладу, інформацією, яка охоплюється зазначеними показниками є: 1. Частка отримувачів послуги соціального супроводу, в яких після отримання послуги відбулося покращення фізичного, психологічного, соціального стану, від загальної кількості отримувачів цієї послуги. 2. Частка отримувачів послуги, які повторно отримують послугу соціального супроводу, від загальної кількості отримувачів цієї послуги [...] 8. Рівень забезпечення приміщеннями, обладнанням і витратними матеріалами, необхідними для надання послуги відповідно до встановлених норм (Додаток 2)⁶².

Вважаємо, що у Державному стандарті соціальної послуги з метою гарантування державних соціальних нормативів та, базуючись на принципах індивідуального підходу та забезпечення високого рівня якості соціальних послуг, показники якості соціальної послуги повинні визначатися окремо:

⁵⁷ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

⁵⁸ Derzhavnyj standart sotsial'noho suprovodu simej (osib), iaki perebuvaiut' u skladnykh zhyttievykh obstavynakh (31.03.2016, № 318)...

⁵⁹ Tam samo.

⁶⁰ Tam samo.

⁶¹ Tam samo.

⁶² Tam samo.

ефективність для отримувача та результативність для надавача соціальної послуги.

Підсумовуючи, вважаємо, що законодавчі норми про державні соціальні нормативи, передбачені Законами України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”⁶³ та “Про соціальні послуги”⁶⁴, а також підзаконними актами у цій сфері повинні бути впорядковані з огляду на висвітлені у цій статті теоретико-прикладні проблеми їх змісту.

Бібліографія

- Bolotina N., *Pravo sotsialnoho zakhystu*, Kyiv 2005.
- Busel V. T., *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy*, Irpin 2007.
- Derzhavnyy standart sotsial'noho suprovodu simej (osib), iaki perebuvaiut' u skladnykh zhyttievykh obstavynakh (31.03.2016, № 318), Nakaz Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0621-16>.
- Derzhavnyy standart sotsial'noi posluhy sotsial'noi profilaktyky (10.09.2015, № 912), Nakaz Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1155-15>.
- Filosofs'kyj slovnyk*, red. chlen. kor. V. I. Shynkaruka ta in., Kyiv 1973.
- Karavans'kyj S., *Praktychnyj slovnyk synonimiv ukrains'koi movy*, wyd. 3, pererob. i dopov., L'viv, 2002.
- Moskalenko O., *Prozhytkovyy minimum — bazovyy derzhavnyy sotsial'nyy standart*, “Pravo ta derzhavne upravlinnia” 2013, № 1 (10).
- Poriadok rozroblennia derzhavnoho standartu sotsial'noi posluhy (16.05.2012, № 282), Nakaz Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>
- Pravo sotsialnoho zabezpechennia Ukrainy*, red. P. D. Pylypenko ta in., Kyiv 2014.
- Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy, “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 2000, № 48, st. 409, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-1>.
- Pro prozhytkovyy minimum (15.07.1999), Zakon Ukrainy, „Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 1999, № 38, st. 348, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
- Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy, “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 2003, № 45, st. 358, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>, p. 17 st. 1.
- Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini (6.09.2012), Zakon Ukrainy. “Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy”, 2013, № 32, s. 412, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.
- Pro zatverdzhennia naboriv produktiv kharchuvannia, naboriv neprodovol'chykh tovariv ta naboriv posluh dlia osnovnykh sotsial'nykh i demohrafichnykh hrup naselennia (11.10.2016, № 780), Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy, “Ofitsiyni visnyk Ukrainy” vid 24.10.2011 r., № 80.
- Propozytsii do Klasyfikatoru sotsial'nykh posluh. Ofitsiyniy sayt Ministerstva sotsial'noi polityky Ukrainy, https://www.msp.gov.ua/news/16910.html?fbclid=IwAR0g8LQ99gIhXURaL59xrq9Z3_OzHw46Qdp_v3LUzRaacGZhUcj0gAipCo.
- Synchuk S., *Pravovidnosyny sotsial'noho zabezpechennia: sub'iekty, zmist, ob'iekty*, L'viv 2015.

⁶³ Pro derzhavni sotsial'ni standarty ta derzhavni sotsial'ni harantii (5.10.2000), Zakon Ukrainy...

⁶⁴ Pro sotsial'ni posluhy (19.06.2003), Zakon Ukrainy...

Regarding the problem of legislation definition of state social normative standards of social services in Ukraine

Summary

The article deals with characteristics of state social standards of social services and analysis of theoretical applied problems related to their definition in the legislation of Ukraine. The author analyzes rules of the Law of Ukraine “On state social standards and state social guarantees” and “On social services” and related by-laws in the context of mutual consistency in defining state social normative standards of social services. The researcher emphasizes that monitoring of the fulfillment of the legislative obligation of the state to guarantee the provision of basic needs of citizens at the level of state social standards requires defining the legislative limits of the concept of “basic needs of citizens in the sphere of social services”. The author points to a discrepancy between the rules of the law regarding the definition of the circle of eligible subjects in the sphere of social services. The researcher analyzes the term “social norms and normative standards” and concludes an unequal legislative content of this term in various normative acts concerning state social standardization of social services. The author proves that the term “social norms and normative standards” does not cover individual criteria for the realization of a person’s right to social services, contains only generalized social characteristics of expediency of use of budgetary funds, and is an indicator-determinant of the value of the subsistence level as the basic state social standard.

The article contains a characteristic of structural elements of the state social standard of social services. The author critically analyzes a legislative list of social services and their types. She lists examples of inconsistent use in the legislation of the terms “social prevention” and “social support”. The article contains the author’s arguments that the characteristic of social services as basic does not mean its specific social norming and does not bear upon the ambit of individual/family participation in payment for social services. The researcher clarifies the essence of the social normative standard “accessibility of social service”. It has been concluded that the mentioned norm is legally interpreted as the awareness of potential recipients about the parameters of social service provision. The researcher justifies the necessity to define legislative limits of the social normative standard “accessibility of social service” through the state’s obligation to provide these services to the recipient with maximum efficiency. The content of the concept of “quality of social service” is critically analyzed. The author asserts that they are not individual, do not relate to the personal performance of the recipient, but are the summary report of the activity of a particular social service provider per year. The researcher argues the necessity to differentiate the indicators of quality of social service separately for the recipient and the provider of social service is argued in the state standard.

Keywords: social service, state social normative standards, state standard of social service, accessibility of social service, social service quality indicators

Switłana Synczuk

Narodowy Uniwersytet Lwowski im. Iwana Franki

O problemie określenia ustawodawczego państwowych standardów socjalnych usług socjalnych na Ukrainie

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony scharakteryzowaniu państwowych standardów socjalnych usług socjalnych oraz analizie teoretycznych i stosowanych problemów związanych z ich definiowaniem w ustawodawstwie Ukrainy. W kontekście wzajemnej spójności w określaniu państwowych standardów socjalnych względem usług socjalnych przeanalizowane zostały normy ustaw Ukrainy (1) o państwowych standardach socjalnych i państwowych gwarancjach socjalnych i (2) o usługach socjalnych oraz powiązane przepisy prawne.

Podkreśla się, że monitorowanie wykonania uwzględnionego przez ustawę obowiązku państwa do zagwarantowania zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli na poziomie państwowych standardów socjalnych wymaga określenia ustawodawczych granic pojęcia „podstawowe potrzeby obywateli w zakresie usług socjalnych”. Zwraca się uwagę na rozbieżność między przepisami prawa dotyczącymi określenia kręgu uprawnionych podmiotów w zakresie usług socjalnych. Przeanalizowano pojęcie „normy i standardy socjalne” i wyciągnięto wniosek o nierównej treści legislacyjnej tego pojęcia w różnych aktach normatywnych dotyczących państwowej standaryzacji społecznej usług socjalnych. Udowodniono, że pojęcie „normy i standardy socjalne” nie obejmuje indywidualnych kryteriów realizacji przez osobę prawa do usług socjalnych, zawiera jedynie ogólne cechy społeczne celowości wykorzystania środków budżetowych i jest wskaźnikiem determinującym wartość godziwej płacy jako podstawowego państwowego standardu społecznego.

W tekście scharakteryzowano ponadto elementy strukturalne państwowego standardu społecznego usług socjalnych. Krytycznej analizie poddano ustaloną prawnie listę usług socjalnych i ich rodzajów. Podano przykłady niespójnego stosowania w ustawodawstwie pojęć „profilaktyka społeczna” i „wsparcie społeczne”. Uzasadniono, że charakterystyka usług socjalnych jako podstawowych nie implikuje ich specyficznej normalizacji społecznej i nie wpływa na wielkość udziału jednostki/rodziny w opłatach za usługi socjalne. Wyjaśniono istotę standardu socjalnego „dostępność usług socjalnych”. Stwierdzono, że wspomniana norma jest prawnie interpretowana jako poinformowanie potencjalnych odbiorców na temat parametrów świadczenia usług socjalnych. Uzasadniono konieczność określenia granic prawnych standardu socjalnego „dostępność usług socjalnych” ze względu na społeczny obowiązek państwa świadczenia tych usług przede wszystkim w sposób wygodny dla odbiorcy. Krytycznej analizie poddano treść pojęcia „wskaźniki jakości usług socjalnych”. Udowodniono, że nie są one indywidualne, nie dotyczą osobistej skuteczności dla usługobiorcy, lecz są podsumowaniem-raportem z działalności danego usługodawcy socjalnego za rok. Argumentowana jest konieczność rozróżnienia w standardzie państwowym wskaźników jakości usługi socjalnej osobno dla odbiorcy i usługodawcy usługi socjalnej.

Słowa kluczowe: usługa socjalna, państwowy standard socjalny, państwowy standard usługi socjalnej, wskaźniki jakości usługi socjalnej