

УДК: 342.34:316.3:364-3-044.922(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.18>

РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ШЛЯХОМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗБУДОВИ В УКРАЇНІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Кулі-Іванченко К.К.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права, доцент
Національний університет «Одеська юридична академія»
sunny3k@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-8852-5869>*

Кулі-Іванченко К.К. Реформування законодавства про надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення в контексті розбудови в Україні соціальної держави.

Статтю присвячено аналізу окремих положень нової редакції Закону України «Про соціальні послуги» щодо порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення в контексті розбудови в Україні соціальної держави.

Соціальною може вважатися держава з розвиненим громадянським суспільством, високим рівнем забезпечення соціального захисту громадян, зокрема, підтримки незахищених верств населення та осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, викликаних боротьбою з всесвітньою пандемією гострої респіраторної хвороби COVID-19 та військовими діями, а також наданням їм соціальних послуг (у тому числі, шляхом соціального замовлення) відповідно до міжнародних стандартів якості.

На шляху до розбудови в Україні соціальної, правової, демократичної держави європейського зразку постає безліч проблем. Основною проблемою є світова економічна криза, яка не минула й Україну і вже довгий час продовжується. Також, Україні довелося зіткнутися та боротися з «глобальною надзвичайною ситуацією», якою стала всесвітня пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19. До того ж, в Україні йде руйнівна війна та на її території введено військовий стан. Відповідно всі ці чинники негативно впливають на розвиток української економіки, наслідками чого є зниження ділової активності, зростання цін, зменшення заробітної плати, скорочення штату працівників тощо та погіршення якості життя українців. Внаслідок чого в Україні збільшується кількість уразливих верств населення, які опинилися в складних життєвих обставинах, потребують соціального захисту, зокрема, надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення.

Основним законодавчим актом щодо надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення є Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. Він не регламентує детальну процедуру надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення, проте, серед іншого, він містить окрему статтю 26, присвячену основним аспектам порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення (чого не було у попередній редакції Закону), зокрема, щодо фінансування, строків проведення конкурсу на надання соціальних послуг тощо.

Ключові слова: соціальна держава, соціальні послуги, соціальне замовлення, соціальний захист, законодавство, супервізія.

Kuli-Ivanchenko K.K. Reforming the legislation on delivery of social services through social orders in the context of building a social state in Ukraine.

The article is devoted to the analysis of certain provisions of a new version of the Law of Ukraine «On Social Services» embracing the procedure for delivery of social services through social orders in the context of building a social state in Ukraine.

A state with a developed civil society, a high level of social protection for citizens and, in particular, support for vulnerable categories of its population and individuals finding themselves in difficult life cir-

cumstances when fighting against the global pandemic of acute respiratory disease COVID-19 and military actions, as well as appropriate provision of social services (including through social orders) in accordance with international quality standards, may be considered as a social state.

Ukraine encounters many problems when building a social, lawful and democratic European-style state. The main problem is the world economic crisis that has not bypassed Ukraine and has been going on for a long time. Moreover, Ukraine had to face and fight another «global emergency» – the worldwide pandemic of the acute respiratory disease COVID-19. In addition, a destructive war is still raging on in Ukraine with martial law being imposed within its territory. All these factors have a negative impact on development of the Ukrainian economy and result in decreasing business activity, growth of prices, decreasing wages and number of employees, etc. leading to deterioration in the quality of life of Ukrainians. As a result, we can observe an increasing number of vulnerable categories of the Ukrainian population who find themselves in difficult life circumstances and need social protection, in particular, provision of social services through social orders.

The Law of Ukraine «On Social Services» No. 2671-VIII dated January 17, 2019 is the main legislative act dealing with provision of social services through social orders. It does not establish a detailed procedure for providing social services through social orders, however, among others, it contains a separate article 26 covering the main aspects of the procedure for providing social services through social orders (which was absent in a previous version of the said Law), in particular, with respect to financing, deadlines of competitions related to delivery of social services, etc.

Key words: social state, social services, social order, social protection, legislation, supervision.

Постановка проблеми. Соціальною може вважатися держава з розвиненим громадянським суспільством, високим рівнем забезпечення соціального захисту громадян, зокрема, підтримки незахищених верств населення та осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, викликаних боротьбою з всесвітньою пандемією гострої респіраторної хвороби COVID-19 та військовими діями, а також наданням їм соціальних послуг (у тому числі, шляхом соціального замовлення) відповідно до міжнародних стандартів якості.

На шляху до розбудови в Україні соціальної, правової, демократичної держави європейського зразку постає безліч проблем. Основною проблемою є світова економічна криза, яка вплинула й на Україну і вже довгий час продовжується. Також, Україні довелося зіткнутися та боротися з «глобальною надзвичайною ситуацією», якою стала всесвітня пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19. До того ж, в Україні йде руйнівна війна та на її території введено військовий стан. Відповідно всі ці чинники негативно впливають на розвиток української економіки, наслідками чого є зниження ділової активності, зростання цін, зменшення заробітної плати, скорочення штату працівників тощо та погіршення якості життя українців.

Стан опрацювання. Теоретичним та практичним аспектам соціального замовлення присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених в сфері соціології, економіки, політології, юриспруденції та державного управління, як: Л.К. Абрамов, О.В. Безпалько, В.І. Брудний, О.Ю. Вінніков, С.С. Герасимчук, Ю.В. Горемікіна, О.М. Гринів, В.Е. Гурінович, Л.М. Дімітрова, В.В. Демчишен, К.В. Дубич, І.С. Камінник, Д.С. Ковриженко, А.І. Колісниченко, А.С. Крупник, Т.М. Лазарева, М.В. Лациба, Т. Лівальд, Н.В. Мішина, В.Н. Новиков, К. Ньюмен, О.С. Орловський І.Л. Панасюк, Х.В. Приходько, А.В. Сівак, Л. Сідельник, Т.О. Славко Р.В. Сінельнікова, Є.В. Соломонов, В.В. Толковано, Р. Тофтісова-Матерон, Н.Л. Хананашвілі, Т.О. Черкашина, К.Ф. Черкашина, В.М. Якимець та ін. Проте ця проблематика не втрачає актуальності в контексті розбудови в Україні соціальної держави з огляду на те, що внаслідок всесвітньої пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, військових дій та економічної кризи в Україні збільшується кількість уразливих верств населення, які опинилися в складних життєвих обставинах потребують соціального захисту, зокрема, надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення. До того ж, в контексті реформування законодавства про надання соціальних послуг, а саме, набуття чинності 1 січня 2020 р. нової редакції Закону України «Про соціальні послуги» та на його основі відповідних підзаконних актів постає актуальним проаналізувати окремі його положення, які регламентують порядок надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення.

Метою статті є аналіз окремих положень нової редакції Закону України «Про соціальні послуги» щодо порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення в контексті розбудови в Україні соціальної держави.

Виклад основного матеріалу. Соціальне замовлення представляє собою організаційно-правовий механізм договірної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій для задоволення соціальних потреб населення в інноваційний спосіб.

Виходячи з найширшого розуміння категорії «законодавство» законодавство про соціальне замовлення охоплює Конституцію України та ряд законів України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 68].

Основним законодавчим актом щодо надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення є Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII (далі – Закон). Так, наприклад, у пункті 16) статті 1 Закону термін соціальне замовлення вживається у такому значенні: соціальне замовлення – засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі надавачів соціальних послуг для задоволення потреб осіб/сімей у соціальних послугах відповідно до результатів визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах [2].

Як і в попередній редакції Закону, соціальне замовлення розглядається як «засіб регулювання діяльності» [3].

Регулювання передбачає застосування заходів впливу, примусу. Соціальне ж замовлення базується на взаємних домовленостях, на договорі на соціальне замовлення, який укладається з урахуванням переважно положень Цивільного кодексу України, а не норм конституційного та адміністративного права. Безперечно, норми публічного права (конституційного, адміністративного тощо) закладають основи для укладення такого договору, є його підґрунтям [1, с. 54-55].

Щодо визначення соціальних послуг, закріпленого пунктом 17) статті 1 Закону (які представляють собою дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають [2]), то здається доцільно додати серед отримувачів соціальних послуг ще й «окремі соціальні групи» (як було у попередній редакції Закону [3]), оскільки в деяких випадках соціальні послуги надаються не конкретним особам/сім'ям, а певній соціальній групі (наприклад, надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення щодо протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, адже використання соціального замовлення для надання соціальних послуг у сфері протидії ВІЛ прямо передбачено Загальнонаціональною цільовою соціальною програмою протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014–2018 роки [4]).

Таким чином, термін «соціальні послуги» слід викласти у такій редакції: соціальні послуги – дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей або окремих соціальних груп, які в них перебувають.

За логікою міркувань, термін «соціальне замовлення» також треба доповнити та представити у такому вигляді: соціальне замовлення – засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі надавачів соціальних послуг для задоволення потреб осіб/сімей або окремих соціальних груп у соціальних послугах відповідно до результатів визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах.

Далі у тексті нової редакції Закону сферу надання соціальних послуг змінено на систему надання соціальних послуг, що здається вірним з огляду на наявність у Законі окремого Розділу 2 «Система надання соціальних послуг», проте визначення системи надання соціальних послуг, надане у статті 7 Закону, є доволі сумбурним. Так, ним охоплюються й правова основа, принципи, способи і форми надання соціальних послуг та ще й сукупність суб'єктів.

Здається, правова основа та принципи є базисом, фундаментом побудови системи, вони є первинними щодо системи, її першоосною, тому вони не повинні входити у її визначення.

Виходячи з розуміння системи як упорядкованої чисельності взаємопов'язаних елементів, що має структуру та організацію [5, с. 61–71], доцільно систему надання соціальних послуг визначити, як сукупність способів та організаційно-правових форм надання соціальних послуг уповноваженими суб'єктами.

В продовження аналізу визначення соціального замовлення, слід зазначити наступне. Позитивним моментом у визначенні є заміна «суб'єктів господарювання», що містилося у попередній редакції Закону [3] (яке охоплює доволі широке коло суб'єктів) на «надавачів соціальних послуг», перелік яких звужений відповідно до дії законодавства про соціальні послуги. Також, у визначенні конкретизовано мету надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення: «для задоволення потреб осіб/сімей

у соціальних послугах відповідно до результатів визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах». Водночас, в ньому не вказується, хто визначає потреби населення у соціальних послугах, на відміну від попередньої редакції Закону.

Із важливих новел Закону пунктом 14) статті 1 також передбачено створення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг – автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, призначеної для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, використання, знеособлення і знищення визначених цим Законом даних про надавачів та отримувачів соціальних послуг [2]. Як вбачається, це значно скоротить процес надання соціальних послуг (який раніше затягувався за наявності бюрократичних перепон), оскільки ця автоматизована система допоможе швидко дізнаватися про осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, їх індивідуальні потреби та, відповідно, більше часу можна приділити якісному наданню їм соціальних послуг.

Слід відмітити наявність у новому Законі окремої статті 26, присвяченої основним аспектам порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення (чого не було у попередній редакції Закону), зокрема, щодо фінансування, строків проведення конкурсу на надання соціальних послуг тощо. Вона не регламентує детальну процедуру надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення і це є зрозумілим у зв'язку з наявністю Постанови Кабінету Міністрів від 1 червня 2020 р. № 450 про «Порядок надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг» [5].

Досить цікавим моментом є питання фінансування надання соціальних послуг, оскільки раніше воно відбувалося частково за рахунок бюджетних коштів та коштів надавачів соціальних послуг (за минулою редакцією Закону: суб'єктів, що надають соціальні послуги [3]), тобто шляхом співфінансування. На сьогодні соціальні послуги шляхом соціального замовлення у разі залучення надавачів соціальних послуг, наприклад, недержавного сектору, надаються за рахунок бюджетних коштів шляхом компенсації надавачам соціальних послуг вартості наданих ними соціальних послуг. Але тут є і негативний момент, оскільки є багато видів соціальних послуг від простих до комплексних, відповідно, вони коштують по-різному, а надавачі соціальних послуг недержавного сектору можуть своєчасно не знайти повної суми вартості для надання соціальних послуг.

Також, важливим нововведенням Закону (на відміну від попередньої редакції) є стаття 22, присвячена договору про надання соціальних послуг, який укладається в письмовій формі між надавачем та отримувачем соціальних послуг чи його законним представником [2] (раніше сторонами договору були замовник – зазвичай орган місцевого самоврядування та виконавець – зазвичай громадська/благодійна організація). Також, у цій статті закріплено істотні умови договору надання соціальних послуг: назву соціальних послуг, умови їх надання та вартість, права, обов'язки та відповідальність сторін, строк дії договору та інші умови, які сторони визнають істотними [2]. Водночас, слід зазначити, що за цим договором виключно можуть надаватися соціальні послуги, що значно звужує предмет застосування механізму соціального замовлення, оскільки, як відомо шляхом соціального замовлення можуть також виконуватися й певні роботи.

Із важливого, в контексті цього наукового дослідження, також є закріплення у статті 1 пункту 18) Закону терміна «супервізія», що представляє собою професійну підтримку працівників, які надають соціальні послуги, спрямовану на подолання професійних труднощів, аналіз та усунення недоліків, вдосконалення організації роботи, стимулювання мотивації до роботи, дотримання етичних норм та стандартів надання соціальних послуг, запобігання виникненню професійного вигорання, забезпечення емоційної підтримки [2]. Це здається досить важливим нововведенням, оскільки часто-густо працівники при наданні соціальних послуг окремим особам/сім'ям дуже стомлюються фізично та морально, оскільки витрачають багато енергії на певні примхи особи, особливо, якщо ця особа має певні фізичні вади або психічні відхилення. З часом робота з такими «складними» отримувачами соціальних послуг може привести до емоційного вигорання. Тому дуже важливо стимулювати, заохочувати працівників різними засобами, наприклад, преміювати, щоб у них була мотивація працювати краще для отримання максимально ефективного результату – надання якісних соціальних послуг відповідно до державних стандартів якості.

Висновки. Підводячи підсумки, слід зазначити наступне. Всупереч багатьом негативним чинникам (всесвітня пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, військові дії, світова економічна криза), з якими зіткнулася наша країна, нехай повільно, але все ж таки в Україні продовжується розбудова соціальної держави. Це проявляється, зокрема, у реформуванні законодавства про надання соціальних послуг, у тому числі, шляхом соціального замовлення.

Так, Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII (набув чинності 1 січня 2020 р.), який є основним законодавчим актом у законодавстві про надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення, не регламентує детальну процедуру надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення, проте, серед іншого, він містить окрему статтю 26, присвячену основним аспектам порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення (чого не було у попередній редакції Закону), зокрема, щодо фінансування, строків проведення конкурсу на надання соціальних послуг тощо. Зазначений Закон містить ряд позитивних нововведень, таких як супервізія, Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг та ін., проте деякі положення (визначення термінів) потребують уточнення або доповнення, зокрема, визначення соціальних послуг та соціального замовлення.

Список використаних джерел:

1. Кулі-Іванченко К.К. Соціальне замовлення органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове дослідження : монографія. Одеса : Гельветика. 2018. 232 с.
2. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення: 17.02.2023).
3. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV (втратив чинність) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15#Text> (дата звернення: 17.02.2023).
4. Про затвердження Загальнонаціональної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014–2018 роки : Закон України від 20 жовтня 2014 № 1708-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1708-18#Text> (дата звернення: 17.02.2023).
5. Орзіх М.П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків* / за ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2002. 367 с.
6. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів від 1 червня 2020 р. № 450. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/450-2020-%D0%BF#n9> (дата звернення: 17.02.2023).