

## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

*К. В. Бабіч-Касьяненко**аспірант кафедри правознавства**Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*

### АНАЛІЗ СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Національне законодавство щодо соціального обслуговування останніми роками зазнало значного впливу соціально-економічних процесів, що спричинило необхідність розвитку системи соціального обслуговування в контексті правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Спектр соціальних проблем, теоретичні аспекти і практичні питання розроблення й реалізації соціальної політики в Україні розкрито в роботах В. Голуб, О. Іванової, Л. Ільчук, О. Палій, Т. Семігіної, П. Ситника, В. Скуратівського, В. Троцинського та ін. Наукові публікації, в яких висвітлюється вказана вище тематика, а також конструктивні ідеї щодо вдосконалення системи надання соціальних послуг, викладені в працях В. Бабаєва, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева, В. Мамонової, Н. Мельтюхова, Г. Одінцової, Л. Сідельник тощо.

Варто зазначити, що модернізація вітчизняної системи надання соціальних послуг сприятиме ефективному функціонуванню системи загалом. Соціальні послуги мають стати сучасним, визнаним у світі форматом надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які через інвалідність, вік, за станом здоров'я, соціальним становищем перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самостійно їх подолати, піклуватися про себе. Тож з огляду на викладене мета цієї статі полягає в тому, щоб з урахуванням наукового доробку вітчизняних та закордонних учених, опрацювання міжнародних стандартів та національного законодавства проаналізувати стан правового регулювання соціального обслуговування осіб з інвалідністю на сучасному етапі розвитку нашої держави, з'ясувати вплив міжнародних стандартів на соціальне обслуговування осіб з інвалідністю в Україні, виділити недоліки механізму реалізації законодавства про соціальне обслуговування осіб з інвалідністю та сформулювати шляхи вирішення наявної проблеми.

Конституція України прямо не закріплює право громадян на соціальне обслуговування. Однак відповідно до ст. 46 громадяни України мають право на соціальне забезпечення [1]. Оскільки соціальне обслуговування є частиною соціального забезпе-

чення, з Основного Закону можна зазначити, що громадяни України мають право на соціальне обслуговування. Першим законом, який на сучасному етапі врегулював відносини у сфері соціального обслуговування осіб з інвалідністю, став Закон України «Про соціальні послуги» [2], що встановив економічні, соціальні та юридичні гарантії для громадян на основі принципів людяності та милосердя. Разом із тим встановлення державних стандартів соціального обслуговування, умов та порядку його надання, а також затвердження переліків гарантованих державою соціальних послуг віднесено до компетенції органів державної влади [3]. При цьому О. Головня [4] та Н. Голова [5] слушно зауважують, що, оскільки регіональні стандарти зумовлені економічними можливостями регіону, то можливе значне зниження рівня гарантування права на соціальне обслуговування.

Відповідно до міжнародних документів соціальне обслуговування має бути спрямоване на створення умов для осіб з інвалідністю для життя у суспільстві, у зв'язку з чим роль стаціонарних закладів у соціальному обслуговуванні має бути зведена до мінімуму. У Міжнародному звіті з інвалідності ВООЗ вказується, що для виконання положень міжнародного права держави мають замінити систему стаціонарних установ нестационарними службами, що дають змогу особам з інвалідністю перебувати вдома і одночасно бути інтегрованими у суспільство [6]. Крім того, розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії [7]. Про необхідність реалізації міжнародних стандартів у сфері соціального обслуговування осіб з інвалідністю також свідчить SWOT-аналіз М. Кравченко щодо реформування вітчизняної системи соціальних послуг [8], з якого можна виділити низку недоліків системи соціальних послуг, зокрема, недостатнє фінансування, недостатню комплектацію установ кваліфікованими спеціалістами (тяжка праця та низька заробітна плата ведуть до високої текучості кадрів, негативно відображаються на поведженні персоналу з особами, які мають інвалідність).

Вищевказане свідчить, що серед недоліків зазначеної проблеми є відсутність надійного механізму реалізації законодавства про соціальне обслуговування осіб з інвалідністю, що, своєю чергою, призводить до зниження гарантії рівня соціального обслуговування. Натепер вітчизняна система соціальних послуг характеризується централізацією і державною монополізацією надання соціальних послуг, вона залишилася орієнтованою на догляд соціально вразливих осіб у стаціонарних установах, переважно в будинках-інтернатах. Одна з проблем полягає в тому, що бюджетне фінансування використовується здебільшого на утримання зазначених соціальних закладів із розрахунку на одну особу, а не на конкретну послугу споживачу, що значно знижує якість соціальних послуг. Такий підхід, на думку М. Кравченко, з якою погоджуємося і ми, нівелює потреби споживачів соціальних послуг стаціонарних установ – підопічних і не дає змогу оптимально розподілити державні кошти [8, с. 146]. На практиці виходить, що недосконалість системи соціальних послуг в Україні не дає змогу належним чином упроваджувати в життя дієву політику соціального захисту тих осіб, які через складні життєві обставини потребують допомоги та посиленої уваги, наприклад особи з інвалідністю. Зокрема, в інтернатних установах, як правило, утримуються люди, які тією чи іншою мірою потребують стороннього догляду з низки причин (вік, фізичні, психічні чи ментальні порушення у розвитку тощо). Вони особливо вразливі для зловживань, оскільки не завжди мають можливість приймати рішення або реалізувати свої бажання. Деякі підопічні в інтернатних установах мають труднощі комунікаційного характеру, що не дає змогу їм повідомити про будь-які порушення своїх прав (примусове лікування, фізичні чи психічні покарання, відсутність догляду та неякісне обслуговування тощо) [9, с. 93]. Процес обслуговування підопічних в інтернатних установах України здійснюється виключно відповідно до нормативно-правового фундаменту. Тому, аналізуючи зазначений процес, важливо розібратися з наявною нормативно-правовою базою. Варто зауважити, що за останнє десятиріччя в Україні було прийнято понад двадцять законів, якими встановлено державні гарантії щодо надання соціальної допомоги різним категоріям населення. Однак варто констатувати, що за цей час не було створено належної нормативно-правової бази для забезпечення гарантування та регулювання певного рівня якості соціальних послуг. В установах та закладах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, практично не проводиться оцінка ефективності та не досліджується вплив таких послуг на підвищення рівня життя підопічного, якому надаються соціальні послуги [10]. Така ситуація значною мірою зумовле-

на відсутністю системи оцінки якості соціальних послуг. Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення одержувачів послуг та їх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг.

Окреслюючи коло основних прав людини, які підлягають моніторингу, слід звернутися як до міжнародного, так і до національного законодавства, оскільки це може дати уявлення про мінімальні стандарти перебування особи з інвалідністю в будь-якому стаціонарному закладі [11, с. 14]. Так, Міжнародне співтовариство вже давно приділяє пильну увагу захисту та дотриманню прав осіб з інвалідністю, людей похилого віку, психічно хворих тощо. Незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових документів у цій сфері, вітчизняна система соціального обслуговування людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема осіб з інвалідністю, станом на тепер перебуває на стадії розвитку. При цьому варто зауважити, що мережа соціальних закладів в Україні створювалася за умов старої системи, в основі якої були закладені ідеї колективного виховання та колективного захисту. У зв'язку з тим, що формування мережі соціальних служб, закладів та установ відбуваються централізовано, якість та обсяг соціальних послуг орієнтовані переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення, про що вже зазначалося вище. Отримувачі послуг та їхні представники не залучаються до планування, оцінювання та контролю за якістю наданих послуг. Формально не застосовуються методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу. Також, на нашу думку, однією з прогалин вітчизняного законодавства є відсутність затверджених інструментів оцінки якості соціальних послуг, що унеможлиблює впровадження ефективної системи моніторингу, контролю та оцінювання якості обслуговування. Незважаючи на те, що ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги» містить певні гарантії щодо дотримання стандартів якості суб'єктами, які надають соціальні послуги, система управління якістю обслуговування потребує розробки та удосконалення на державному, місцевому рівнях та на рівні соціальних служб. Отже, фактично за нинішніх умов ці гарантії не можуть бути реалізовані на практиці. При цьому М. Кравченко слушно зауважує, що у зазначеному Законі не прописані механізми моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їхніх працівників, отримувачів соціальних послуг, а також механізми контролю за якістю обслуговування та дієві санкції за порушення щодо якості [12].

З огляду на те, що останнім часом одним із завдань, визначених українською владою, є підвищення якості обслуговування та ефективності соціальних послуг, про що говорилося вище, урядом запроваджено Стратегію реформування системи надання соціальних послуг, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів ще у 2012 році [13]. При цьому деякі науковці акцентують увагу на необхідності розроблення нової Стратегії розвитку системи соціальних послуг в Україні (на період до 2022 року) [14, с. 9].

Соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих категорій населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, внаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді. Разом із тим наголосимо, що відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» послуги можуть надаватися всіма суб'єктами незалежно від форми власності та господарювання, а також фізичними особами-підприємцями, але які відповідають встановленим критеріям. Важливим завданням держави при цьому є забезпечення дотримання гарантій та мінімального рівня якості соціальної послуги незалежно від форми власності та надавача та місця проживання отримувача соціальної послуги. Поступовий розвиток мережі надавачів соціальних послуг актуалізує потребу в застосуванні уніфікованого інструмента для встановлення єдиних вимог до соціальних послуг та забезпечення неупередженого контролю за їх наданням. І таким інструментом є, звичайно, державні стандарти соціальних послуг. У зазначеному вище Законі визначено, що державний стандарт соціальної послуги – це визначені нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги, показники її якості. Тому саме впровадження у повсякденну практику діяльності всіх соціальних служб підходу, відповідно до якого соціальні послуги надаються згідно з державними стандартами, дає змогу врегулювати питання встановлення однакових умов та правил для всіх учасників ринку надавачів соціальних послуг. Кожен державний стандарт соціальної послуги розробляється відповідно до встановленої структури. Варто зауважити, що Наказом Міністерства соціальної політики України затверджено Порядок розроблення державного стандарту соціальної послуги, який визначає загальні засади розроблення та затвердження державного стандарту соціальної послуги для всіх видів соціальних послуг, що надаються різним соціальним групам, для

забезпечення гарантованого державою обсягу соціальної послуги, оцінки їх якості та ефективності [16]. Таке застосування державних стандартів соціальних послуг у процесі управління системою надання соціальних послуг є однією з основних інновацій, що спричиняє потребу у докорінній трансформації підходів щодо організації процесу надання соціальних послуг та потребуватиме проведення заходів реорганізаційного характеру в діяльності установ [17, с. 50].

Станом на 1 грудня 2017 року чинними є 21 стандарт соціальних послуг, дія яких прямо чи опосередковано торкається проблематики якості обслуговування підопічних інтернатних установ. При цьому вбачається, що наявної нормативної бази не досить для реформування вітчизняної системи соціальних послуг загалом та обслуговування в інтернатних установах України зокрема, адже ще й досі актуальними лишаються такі недоліки та прогалини: державна монополія у сфері надання соціальних послуг і розподілу замовлень в інтернатних установах України, що призводить до бюрократизму та знижує якість послуг; відсутність альтернативних джерел фінансування соціальних послуг; відсутність ретельного аналізу попиту і пропозицій соціальних послуг в інтернатних установах України; недооцінка ролі громадських, благодійних, релігійних організацій і місцевих ініціатив у наданні соціальних послуг у громаді; відсутність системи контролю після надання послуги конкретній особі та оцінювання підопічним якості обслуговування [18, с. 150].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання міжнародних договорів, які закріплюють спрямованість соціального обслуговування на створення умов для життя у суспільстві осіб з інвалідністю. Гарантії рівня соціального обслуговування на сучасному етапі розвитку нашої держави знижуються через низку недоліків, зокрема відсутність надійного механізму реалізації законодавства про соціальне обслуговування осіб з інвалідністю. У контексті євроінтеграції України важливим, а саме дієвим вбачається приведення національної системи соціального захисту відповідно до європейських стандартів шляхом міжнародного співробітництва у сфері організації та надання соціальних послуг підопічним в інтернатних установах з метою обміну досвідом практичної роботи та наукової інформації для впровадження у практику розвинених методик організації та надання якісних соціальних послуг, підготовки та перепідготовки кадрів, вдосконалення нормативно-правової бази. При цьому слід зауважити, що державна система соціальних послуг має як недоліки, так і позитивні моменти, що свідчить про докладання значних зусиль з боку

держави. Однак проблема саме якісного соціального обслуговування підопічних в інтернатних установах вимагає удосконалення та оновлення. У контексті чого пропонується вектор вжиття заходів щодо внесення змін до Положень про стаціонарні відділення територіальних центрів стосовно надання соціальної послуги стаціонарного догляду відповідно до Державного стандарту стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 29.02.2016 № 198, та вдосконалення медичного обслуговування шляхом проведення підвищення кваліфікації медичного персоналу та навчання молодшого медичного персоналу. При цьому пріоритетом має бути підвищення якості соціальних послуг, які мають визначатися не можливостями соціальних служб, а саме індивідуальними потребами осіб з інвалідністю.

### Література

1. Конституція України / Верховна Рада України, 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Просоціальні послуги: Закон України, 19.06.2003 р. № 966-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України, 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
4. Головня О.М. Соціальне обслуговування в контексті державної соціальної політики: проблеми і перспективи. *Науковий журнал «Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право»*. 2011. № 4, Т. 2. С. 32-37. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/view/4560>.
5. Голова Н.І. Забезпечення сприятливої адаптації осіб похилого віку до нових умов соціалізації. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2011. № 4. С. 19-22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist\\_2011\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2011_4_6).
6. ВООЗ. Міжнародний звіт з інвалідності (2011). URL: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf).
7. Європейська соціальна хартія (переглянуто) / Хартія, Міжнародний документ, Рада Європи, 13.05.1996 (ратифіковано Україною із заявами Законом № 137-V від 14.09.2006, ВВР, 2006, № 43, ст. 418). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062).
8. Кравченко М. SWOT-аналіз реформування вітчизняної системи соціальних послуг. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. № 43, с. 145-151. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/20.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/20.pdf).
9. Соціологічне дослідження щодо якості обслуговування в інтернатних установах (вигляд) / за ред. Л. Ільчук, 11.01.2018 р. 107 с. URL: <http://ipzn.org.ua/sotsiologichne-doslidzhennya-shhodo-yakosti-obslugovuvannya-v-internatnyh-ustanovah-vytyag/>.
10. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти: монографія / Центр перспект. соц. дослідж., Нац. акад. наук України; за заг. ред.: І.І. Тарабукіна, Л.І. Ільчук. Київ: б. в., 2011. 360 с. Бібліогр.: С. 339-352.
11. Моніторинг дотримання прав клієнтів у закладах постійного перебування Міністерства соціальної політики України / Кол. авт. Харків: ХІСД, 2012. 138 с. URL: [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/rol-2012-9-10](https://issuu.com/irf_ua/docs/rol-2012-9-10).
12. Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Демократичне врядування*. 2014. Вип. 14. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2014\\_14\\_8.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2014_14_8.pdf).
13. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження, Стратегія, Кабінет Міністрів України, 08.08.2012 № 556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-р>.
14. Особливості надання медичних та соціальних послуг для вразливих категорій населення з використанням ґендерно-чутливого підходу: навчальний посібник / Ярошенко А.О., Варбан М.Ю., Шульга Л.О. та ін.; за заг. ред. Ярошенко А.О. Київ: МБФ «Альянс громадського здоров'я», 2017. 112 с. URL: <http://aph.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/posibnyk.pdf>.
15. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України, 13.03.2013 № 208-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/208-2013-р>.
16. Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги: Наказ Міністерства соціальної політики України 16.05.2012 № 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0876-12>.
17. Управління діяльністю соціальних служб: методичний посібник / авт. кол.: Н. Гусак, Н. Кабаченко, В. Назарук, К. Савчук, О. Савчук, Л. Скоропада, Л. Чорній; упорядн.-заг. ред. О. Іванова, Н. Гусак ПРООН в Україні, Проєкт «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». Київ: К.І.С., 2013. 178 с.
18. Державний стандарт соціальної послуги підтриманого проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0806-17>.

### Анотація

**Бабіч-Касьяненко К. В. Аналіз стану соціального обслуговування осіб з інвалідністю в Україні на сучасному етапі.** – Стаття.

У статті звернено увагу на те, що національне законодавство стосовно соціального обслуговування останніми роками зазнало значного впливу соціально-економічних процесів, що спричинило необхідність розвитку системи соціального обслуговування в контексті правового регулювання суспільних відносин у цій сфері. На думку автора, модернізація вітчизняної системи надання соціальних послуг сприятиме ефективному функціонуванню системи загалом. З огляду на це автором здійснено аналіз соціального обслуговування осіб з інвалідністю в Україні на сучасному етапі розвитку держави, результатом якого є виявлення впливу міжнародних стандартів та виділення недоліків механізму реалізації законодавства у цій сфері. Також зауважено, що соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих категорій населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, внаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді. Впровадження у повсякденну практику діяльності всіх соціальних служб підходу надання соціальних послуг згідно з державними стандартами дає змогу врегулювати питання

встановлення однакових умов та правил для всіх учасників ринку надавачів соціальних послуг. Однак автором акцентовано, що наявної нормативної бази, серед якої є 21 чинний стандарт соціальних послуг, не досить для реформування вітчизняної системи соціальних послуг загалом та обслуговування в інтернатних установах України зокрема, адже ще й досі актуальними лишаються такі недоліки та прогалини, як державна монополія, відсутність альтернативних джерел фінансування соціальних послуг, відсутність ретельного аналізу попиту і пропозицій соціальних послуг в інтернатних установах України, недооцінка ролі громадських, благодійних, релігійних організацій і місцевих ініціатив у наданні соціальних послуг у громаді тощо. Спираючись на отримані дані, автором запропоновано можливі напрями шляхів вирішення наявних проблем.

*Ключові слова:* соціальне обслуговування, інвалідність, особа з інвалідністю, соціальна послуга, соціальний стандарт

### Summary

**Babich-Kasianenko K. V. Analysis of the status disabled people's social services in Ukraine at the present stage. – Article.**

The article draws attention to the fact that national legislation on social services has undergone a significant impact of socioeconomic processes in recent years, which led to the necessity of developing a system of social services in the context of legal regulation of social relations in this area. According to the author, the modernization of the domestic system of providing social services will contribute to the effective functioning of the system as a whole. Taking into account the fact that the author analyzes

the social services of people with disabilities in Ukraine at the present stage of development of the state, the result of which is the exposure of the influence of international standards and the allocation of weaknesses in the mechanism of implementation of legislation in this area. It is noted that social services, as a rule, satisfy only the urgent needs of vulnerable groups of the population, are not oriented to prevent the occurrence of difficult life circumstances, do not form the skills of reintegration into society, which leads to the maintenance of a significant number of such persons under the care of the state; are provided in residential institutions and institutions, which does not realize the right of people to live in the community. Implementation of the social services approach to the day-to-day practice of the activities of all social services allows to regulate the issue of the establishment of equal conditions and rules for all participants in the market of social services providers. However, the author emphasizes that the existing regulatory framework, among which there are 21 current standards of social services, is not enough to reform the domestic system of social services in general and care in residential institutions of Ukraine in particular, as the following shortcomings and gaps such as state monopoly, lack of alternative sources of financing social services, lack of careful analysis of demand and supply of social services in residential institutions in Ukraine, underestimation of the role of the public charitable, religious organizations and local initiatives in the provision of social services in the community, etc. Based on the obtained data, the author proposes possible directions for solving existing problems.

*Key words:* social service, disability, person with disabilities, social service, social standard.