

УДК 364.78 (477)

УНІФІКАЦІЯ ПОНЯТЬ ЯК ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ВПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Попович Анна Михайлівна

м.Ужгород

Стаття присвячена ґрунтуванню специфіки соціальних послуг у співвідношенні до соціального обслуговування. З цією метою з'ясовані сутнісні ознаки цих понять. Проаналізовані особливості їх вживання у нормативно-правових актах різної юридичної сили, які регулюють діяльність з надання соціальних послуг особам, які опинилися у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. Виявлено змішування або ж підміна згаданих та інших понять, що свідчить про відсутність уніфікованого підходу до їх використання у законотворчій діяльності.

Ключові слова: соціальні послуги, соціальне обслуговування, уніфікація понять, нормативно-правові акти.

Актуальність теми дослідження. Реформування системи соціального захисту населення диктує необхідність підвищення ефективності надання послуг, які прийнято відносити до соціальних. Враховуючи, що такі реформи відбуваються поетапно та спрямовані на вирішення комплексних задач, вони можуть проходити кілька десятиріч. У перспективі планується залучити на ринок таких надавачів соціальних послуг, як громадські організації та суб'єкти приватної форми власності, які наразі практично відсутні. За таких умов відсутність консолідованого розуміння сутності поняття «соціальне обслуговування» як родового по відношенню до поняття «соціальні послуги» на практиці призводить до цілого ряду непорозумінь не лише серед фахівців суміжних професій, а й тих, хто зайнятий у системі соціального захисту населення та отримав чи здобуває освіту за спеціальностями «Соціальна робота» і «Соціальна допомога».

Ступінь розробленості проблеми. Різні аспекти надання соціальних послуг відображені в роботах багатьох сучасних авторів. Найбільше уваги приділяється перебігу їх реформування, впровадженню інноваційних підходів та організаційно-економічним засобам підвищення якості. Зокрема, К.Дубич [3; 4], О.Кочеміровська, О.Пищуліна, А.Авчухова [8], Т.Семигіна, К.Мищенко, Т.Кіча [19], Л.Качан, О.Косенко [7] у своїх дослідженнях висвітлюють особливості та наслідки реформування системи соціальних послуг в умовах сьогодення; виокремлюють основні проблеми, які виникають та окреслюють ймовірні шляхи їх розв'язання. Такі автори, як Я.Белєвцова [1; 2], Р.Тофтисова-Матерон, М.Дімітрова, К.Ньюмен [21] аналізують моделі соціальних послуг у зарубіжних країнах та на базі отриманих результатів розробляють пропозиції щодо впровадження в Україні окремих механізмів їх надання, зокрема соціального замовлення. О.Крентовська [9], І.Грига [5] описують види, зміст та особливості надання соціальних послуг конкретним категоріям клієнтів. Л.Ільчук та Ю.Кривобок [6] у своїй публікації відмічають відсутність теоретичного ґрунтування сутності та змісту таких соціальних практик, як «соціальні послуги» та «соціальне обслуговування», проте не роблять спроб ліквідувати цю прогалину.

Можна підсумувати, що теоретико-методологічні проблеми формування соціальних послуг розроблені недостатньо, в результаті чого не вироблено однозначного трактування поняття «соціальна послуга» (у співвідношенні з поняттям «соціальне обслуговування»). Таким чином, існуюча невідповідність між активізацією різних видів діяльності щодо врегулювання соціальних послуг та рівнем теоретичного ґрунтування самого поняття «соціальна послуга» визначає актуальність цієї публікації.

Враховуючи, що терміном «соціальні послуги» користу-

ються для позначення усіх видів послуг, що мають на меті задоволення будь-яких соціальних потреб суспільства, наголосимо, що предметом нашої уваги будуть ті соціальні послуги, які надаються у системі соціального захисту населення фахівцями соціальної роботи і пов'язані з вирішенням складних життєвих обставин різних категорій населення, тобто ті, про які йдеться у Законі України «Про соціальні послуги».

Мета і завдання дослідження. Метою публікації є ґрунтування специфіки соціальних послуг у співвідношенні до соціального обслуговування. Для досягнення мети поставлені наступні завдання: описати істотні ознаки понять «соціальна послуга», «соціальне обслуговування»; з'ясувати особливості вживання цих термінів у нормативно-правових документах, які регулюють їх надання (здійснення).

Базовим для реалізації завдань щодо розвитку системи надання соціальних послуг є Закон України «Про соціальні послуги». У статті 1. «Визначення основних термінів» цього Закону терміни вживаються у такому значенні: «соціальні послуги – комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем»; «соціальне обслуговування – система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності» [16]. Таким чином, соціальні послуги співвідносяться із соціальним обслуговуванням як часткове і загальне. Проте у статті 5. «Види соціальних послуг та форми їх надання» цього ж Закону вказано, що «основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога та соціальне обслуговування» [16]. Такі суперечності вносять цілий ряд непорозумінь і створюють підстави для некоректного використання цих термінів у підзаконних актах і професійній лексикі фахівців соціальної роботи та представників суміжних професій.

Соціологічний словник тлумачить «обслуговування» як «сукупність видів діяльності невиробничого характеру, спрямованої на задоволення ряду особистісних і суспільних потреб (напр., торгівля, охорона здоров'я, комунальні послуги)» [20, с.209]. Таким чином, цей термін підкреслює тривалий характер певного виду діяльності. Сутність соціального обслуговування стає зрозумілою, якщо мати на увазі його конкретні види: за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; у реабілітаційних установах та закладах; в установах та закладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду). Натомість послуга передбачає короточасне втручання (до досягнення бажаного ефекту). Це конкретна дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [11, с.612].

Самі ж соціальні послуги надаються у рамках згаданих видів соціального обслуговування, їх зміст визначається характером складної життєвої обставини отримувачів (клієнтів), якими можуть бути як окремі ідивіди, так і сім'я, група чи громада. Конкретні види соціальних послуг описані у Законі України «Про соціальні послуги».

Сфера соціальних послуг в Україні регулюється також законами, якими встановлено державні гарантії щодо

надання соціальних послуг окремим категоріям населення. Зокрема, Законами України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» та ін. Стаття 8. Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» проголошує, що «соціальне обслуговування сімей, дітей та молоді здійснюється в порядку, визначеному законодавством, шляхом надання комплексу соціальних послуг» [18]. Згідно статті 35. «Право на соціальне обслуговування» Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» «громадяни похилого віку мають право на соціальне обслуговування, яке включає надання різних послуг щодо підтримання їх життєдіяльності і соціальної активності» [17]. Таким чином, вжиті у цих законах поняття «соціальне обслуговування» та «соціальні послуги» відповідають своїй сутності, враховано і їх співвідношення як загального і часткового.

Натомість у ряді інших нормативних актів допущено змішування або ж підміна згаданих та інших понять. Так, наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги» [15] стаціонарні і денні види соціального обслуговування трактується як соціальні послуги. Згідно наказу Мінсоцполітики України «Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати», до нього включені: догляд (вдома, стаціонарний, денний, паліативний/хоспісний), підтримане проживання, влаштування до сімейних форм виховання; соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, абілітація, соціальна реабілітація, надання притулку, кризове та екстрене втручання, консультування, соціальний супровід/патронаж, представництво інтересів, посередництво (медіація), соціальна профілактика [12]. Якщо тримати у фокусі уваги наведені вище обґрунтування та дотримуватися загальноприйнятих у теорії соціальної роботи типологій, то у цьому списку змішані види соціального обслуговування, окремі методи і технології.

Таке суперечливе використання ключових, фундаментальних понять соціальної роботи вносить певні проблеми до процесу надання соціальних послуг, визначення реальної ситуації з потребами регіонів у їх видах. Зокрема, фахівці соціальної роботи відмічають, що застосування «Методичних рекомендацій визначення потреб населення адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах» [10] ускладнено тим, що Департаменти праці та соціального захисту та Територіальні центри соціального обслуговування, які є активними учасниками визначення потреб, не мають у своїх функціях надання значної кількості послуг, які згідно наказу Мінсоцполітики України включені до Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть

самостійно їх подолати.

Сприяти забезпеченню єдності поглядів і ефективній взаємодії учасників системи надання послуг (персоналу установ; індивідів, сімей, груп та громад як клієнтів цих установ; органів виконавчої влади, у тому числі контрольних органів) і таким чином сприяти реалізації законів та інших нормативних актів покликані також державні стандарти. Стандартизація соціальних послуг являє собою розробку нормативів, норм, правил, які законодавчо закріплюють і регламентують технологію, обсяг, якість надання соціальних послуг. У 2013 році відповідними наказами Мінсоцполітики затверджені «Державний стандарт денного догляду» та «Державний стандарт догляду вдома» [13; 14]. Проведений аналіз вказує, що в цих документах, як і згаданий вище Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги», стаціонарні та денні види соціального обслуговування трактується як соціальні послуги. «Соціальна послуга денного догляду – комплекс заходів, що здійснюється протягом робочого дня суб'єкта, що надає соціальну послугу денного догляду, і спрямований на створення умов забезпечення життєдіяльності осіб, які частково або повністю втратили здатність/не набули здатності до самообслуговування, без надання їм місця постійного проживання» [13]. Визначаючи строки надання денного догляду і догляду вдома розробники зазначають, що вони можуть надаватися постійно, періодично або ж тимчасово. Таким чином підкреслено тривалий характер цих видів діяльності, що характерно для соціального обслуговування, а не соціальних послуг як конкретної дії, короткочасного втручання.

Отже, не дивлячись на значний обсяг досліджень з питань надання соціальних послуг, проблема їх змістового обґрунтування та уніфікації у нормативно-правових документах залишаються не до кінця з'ясованими. Аналіз нормативно-правових актів на предмет узгодженого вживання понять «соціальні послуги» та «соціальне обслуговування» дозволяє зробити висновок, що у нормативно-правових актах різних років та різної юридичної сили, які регулюють процес надання соціальних послуг, допущені змішування або ж підміна понять «соціальні послуги» та «соціальне обслуговування». Значна частина задекларованих в підзаконних актах соціальних послуг не відповідають їх тлумаченню та типології згідно Закону України «Про соціальні послуги», у самому Законі також допущена суперечність. Цей факт ускладнює (подеколи й унеможливує) менеджмент соціальних послуг. У зв'язку з цим представляють науковий та практичний інтерес поглиблене вивчення поняття «соціальна послуга», міждисциплінарні дослідження нормативно-правових актів фахівцями у галузі права, соціальної роботи, державного управління. Можуть бути корисними також дослідження думки практичних соціальних працівників щодо використання аналізованих понять та можливостей застосування відповідного зарубіжного досвіду.

Література та джерела

1. Бєлевцова Я.С. Зарубіжний досвід реалізації механізму надання соціальних послуг / Я.С.Бєлевцова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – Вип. 2 (17). – С.251-256
2. Бєлевцова Я. С. Розвиток системи надання соціальних послуг в Україні / Я. С. Бєлевцова // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua>
3. Дубич К. Реформи соціальних послуг в Україні: сучасний стан і проблеми впровадження / К. Дубич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 211-218.
4. Дубич К. Європейський досвід впровадження механізму соціального контракування соціальних послуг / К. Дубич // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 34. – С.182-190
5. Грига І. М. Якість соціальних і медичних послуг / І. Грига // Соціальна політика, соціальна робота й охорона здоров'я: як Україні досягти європейського рівня якості послуг?: Збірка тез конференції. – К.: Сфера, 2007. – С.31-35
6. Ільчук Л.І. Сучасні підходи щодо розуміння змісту категорії «соціальні послуги» та її інтерпретації [Електронний ресурс] / Л.І.Ільчук, Ю.В.Кривобок // Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: http://csr.org.ua/index.php?option=com_content
7. Качан Л. Н. Реформування та модернізація соціальних послуг (досвід країн-членів ЄС) / Л.Качан, О.Косенко // Соціальний захист. – 2005. – № 9. – С.8-14
8. Кочемировська О. Щодо розвитку системи надання соціальних послуг в Україні на сучасному етапі: Аналітична записка [Електронний

- ресурс] / О.Кочемировська, А.Авчухова //Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1328/#_ftnref1
9. Крентовська О.П. Концептуальні засади розвитку системи соціальних послуг в умовах старіння населення / О.П.Крентовська // Економіка та держава : міжнар. наук.-практ. журн. – 2009. – № 12. – С.86-91
 10. Методичні рекомендації визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах: Наказ від 15.10.2012 р. № 648 [Електронний ресурс] /Мінсоцполітики України. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article>
 11. Новий тлумачний словник української мови. У 4 томах. Т.3. /Укл. В.Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконті, 1999. – С.612
 12. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати: наказ від 03.09.2012 № 537 [Електронний ресурс] //Мінсоцполітики України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>
 13. Про затвердження Державного стандарту денного догляду: наказ від 30.07.2013 № 452 [Електронний ресурс] //Мінсоцполітики України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1363-13/page>
 14. Про затвердження Державного стандарту догляду вдома: наказ від 13.11.2013 № 760 [Електронний ресурс] //Мінсоцполітики України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1990-13/page#n14>
 15. Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги: Постанова від 14.11.2012 № 1039 [Електронний ресурс] //Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-p>
 16. Про соціальні послуги: Закон від 19.06.2003 № 966-IV [Електронний ресурс] //Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/про%20соціальні%20послуги>
 17. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон від 16.12.1993 № 3721-XII [Електронний ресурс] //Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>
 18. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон від 21.06.2001 № 2558-III (Редакція від 09.12.2012) [Електронний ресурс] //Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>
 19. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Семигіна Т.В., Міщенко К.С., Кіча Т.Г. та ін. – К.: Вид-во ВК "Зірка", Проект ТАСІС "Посилення регіон. соц. служб", 2007. – 52 с.
 20. Социологический энциклопедический словарь: на рус., англ., нем., франц. и чеш. языках /Ред. Г.В.Осипов. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998. – С.209.
 21. Тофтисова-Матерон Р. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Р.Тофтисова-Матерон, М.Дімітрова, К.Ньюмен. – К.: Проект ТАСІС "Посилення рег. соц. послуг в Україні", 2006. – 225 с.

Статья посвящена обоснованию специфики социальных услуг в соотношении к социальному обслуживанию. С этой целью выяснены существенные признаки этих понятий. Проанализированы особенности их употребления в нормативно-правовых актах различной юридической силы, регулирующих деятельность по предоставлению социальных услуг лицам, которые оказались в сложных жизненных обстоятельствах и не могут их самостоятельно преодолеть. Выявлено смешивание или подмена упомянутых и других понятий, что свидетельствует об отсутствии унифицированного подхода к их использованию в законотворческой деятельности.

Ключевые слова: социальные услуги, социальное обслуживание, унификация понятий, нормативно-правовые акты.

The study is devoted to the substantiation of the specific social services in the ratio of social services. For this purpose, the essential characteristics of these concepts have been identified. The article analyses the peculiarities of their use in regulatory legal acts of different legal force, which regulate the activity of delivering social services to people who find themselves in difficult circumstances and unable to overcome them. For the analysis individual laws of Ukraine, decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of the Ministry of social policy, state standards have been selected. Mixing or substitution of these and other concepts have been identified, indicating the absence of a unified approach to their use in lawmaking. Some examples of inefficient interaction of the subjects of social services have been provided, which may be due to an insufficient theoretical and methodological basis of the specificity of this activity. The author recognizes the need for interdisciplinary studies of legal acts of experts in various fields of knowledge.

Key words: social services, social service, unification of concepts, normative-legal acts.