

**Сприяння реформі соціальних послуг в Україні  
Facilitating Reform of Social Services in Ukraine**

---

**ПРОЕКТ «СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В  
УКРАЇНІ» (СРСПУ)**

Номер контракту: CNTR 03 5289

**Європеїзація і європейський вибір  
Політика у сфері соціальних послуг і законодавча  
база  
(рекомендації і документи)**

**ПОДАЛЬША РОЗРОБКА ДЕРЖАВНОГО ДОКУМЕНТА З ПИТАНЬ  
ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

**Листопад 2006 р.**

Birks Sinclair & Associates Ltd.  
Gatehouse Suite  
Palatine House  
Belmont Business Park  
Durham, DH1 1TW  
United Kingdom  
Phone: 00 44 191 386 4484  
Fax: 00 44 191 384 8013  
E-mail: [Office@Birks-Sinclair.com](mailto:Office@Birks-Sinclair.com)

---

Харківське представництво  
Пл. Свободи 5, Держпром, 3-й під'їзд,  
6-й поверх, к. 192, м. Харків, 61022  
Тел. 38 (057) 752-30-44  
e-mail: Tchernyshova@frssu.co.ua

Київське представництво  
Вул. Ярославів Вал, 28, кв. 13,  
м. Київ, 01034  
Тел./факс: 38 (044) 235-48-84  
e-mail: Rubashova@frssu.co.ua

Хмельницьке представництво  
Львівське шосе, 10/1, 2-й поверх,  
м. Хмельницький, 29001  
Тел/факс. 38 (0382) 72-54-44  
e-mail: lyudmyla\_bsa@ic.km.ua

## **Застереження**

Цей документ створено в межах проекту, що фінансується Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID). Викладені у ньому погляди не обов'язково збігаються з поглядами DFID.

## **Подяки**

Цей звіт, як документ для обговорення, підготовлено Лорі Джошуа (Laurie Joshua) і Любомиром Чорнієм, а також Групою СРСПУ з розробки політики та діалогу (ГРПД) і міжнародними експертами, і він є невід'ємною частиною проекту Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» (СРСПУ).

Відповідальність за зміст документа несе директор проекту DFID СРСПУ Стейс Беркс.

## **Мета цього документа та подальші кроки**

Цей документ є одним з технічних документів, розроблених в межах проекту СРСПУ, що складають низку “будівельних блоків” для розробки політики та стратегії, а також запровадження реформи у сфері соціальних послуг на підтримку впровадження Закону “Про соціальні послуги” та Концепції реформи соціальних послуг Мінпраці.

Це інформація базового характеру, що поширюється ще до розробки конспективних рекомендацій у вигляді окремих пунктів, що є результатом процесу консультацій за підтримки Групи проекту СРСПУ з розробки політики та діалогу (ГРПД).

Документ призначено для розгляду в Україні на двох рівнях:

- i. розробниками політики, які знайдуть стислий виклад рекомендацій для розробників політики на початку розділу “Резюме для керівництва”. Саме це потребує вдосконалення під час обговорень в ГРПД;
- ii. працівниками технічного рівня сфери соціальних послуг, які серед різноманітних додатків та доданих документів знайдуть ті, що відповідають їхній спеціальності та досягнутим рівням розробки національної політики.

Ця дискусія буде пов’язана з аналізом, викладеним у відповідному документі проекту СРСПУ, щодо засад впровадження Концепції реформи соціальних послуг та Закону “Про соціальні послуги”, який також додається для зручності.

До дискусії, яку проводитиме Група проекту СРСПУ з розробки політики та діалогу, буде залучено широке коло учасників. ГРПД підтримуватиме зв’язок із зацікавленими сторонами, щоб забезпечити раціонально найширшу участь у дискусії.

## Перелік скорочень

AIDs/CHІД	Acquired Immunodeficiency Syndrome/Синдром Набутого Імунодефіциту
CB	Cash Benefits/Грошова допомога
CoE/PC	Council of Europe/Рада Європи
CoM/KM	Cabinet of Ministers/Кабінет Міністрів
DFID	Міністерство Великої Британії у справах міжнародного розвитку
EC/ЄК	European Commission/Європейська Комісія)
EBRD/ЄБРР	European Bank for Reconstruction and Development/Європейський банк реконструкції і розвитку
EIB/ЄІБ	European Investment Bank/Європейський інвестиційний банк
ENP/ЄПС	European Neighbourhood Policy/Європейська політика сусідства
ENPI/ЄІСП	European Neighbourhood Policy Instrument /Європейський інструмент сусідства та партнерства
EU/ЄС	European Union/Європейський Союз)
EUUAP	European Union-Ukraine Action Plan/План дій Україна-Європейський Союз)
FCO	Foreign and Commonwealth Office/ Міністерство закордонних справ і у справах Співдружності Великої Британії
FRSSU/СРСПУ	Facilitating Reform of Social Services in Ukraine/ Сприяння реформі соціальних послуг в Україні
GOF RE	Global Opportunities Fund for Reuniting Europe (Фонд глобальних можливостей для возз'єднання Європи (Велика Британія))
GDP/ВВП	Gross Domestic Product/Валовий внутрішній продукт
GoU/УУ	Уряд України
ICESR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права
ILO/МОП	International Labour Organisation/Міжнародна організація праці
IMF/МВФ	International Monetary Fund/Міжнародний валютний фонд
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions/Міжнародна організація Вищих контрольних органів
LSS	Law on Social Services/Закон «Про соціальні послуги»
MoES/МОН	Ministry of Education and Science/Міністерство освіти і науки України
MoF/Мінфін	Ministry of Finance/Міністерство фінансів України
MoFYS/	Ministry of Family, Youth and Sports/

Мінмолодьспорт	Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту
MoLSP/Мінпраці	Ministry of Labour and Social Policy/Міністерство праці і соціальної політики України
MoH/МОЗ	Ministry of Health/Міністерство охорони здоров'я України
MP	Member of Parliament/Член парламенту, народний депутат Верховної Ради
NCRSS	National Council for the Reform of Social Service/Національна рада з питань реформи соціальних послуг
NGO/НДО/НУО	Non-Government Organisation/Недержавна/Неурядова організація
OMC	Open Method of Co-ordination/Відкритий метод координації
PER	Public Expenditure Review/Огляд системи державних видатків
PCA/УПІС	Partnership and Co-operation Agreement/Угода про партнерство і співробітництво
SAA	Stability and Association Agreement/Пакт стабільності й співпраці
SG	Social Guarantees/Соціальні гарантії
SMART	Strategic, Measurable, Achievable and Realistic/Стратегічне спрямування, орієнтація на конкретний результат, можливість втілення, реалістичність і чітка структура в часі
SP	Social Privileges/Соціальні пільги/привілеї
SS	Social Services/Соціальні послуги
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the Institution Building unit of Directorate-General Enlargement of the European Commission/Механізм обміну інформацією про технічну допомогу)
USIF/УФСІ	Ukrainian Social Investment Fund/Український фонд соціальних інвестицій
UN/ООН	United Nations/Організація Об'єднаних Націй
UNDHR	United Nations Declaration of Human Rights/Декларація прав людини Організації Об'єднаних Націй
USSR/СРСР	Union of Soviet Socialist Republics/Союз Радянських Соціалістичних Республік
WTO/COT	World Trade Organisation/Світова організація торгівлі

<b>ЗМІСТ</b>	<b>Стор.</b>
<b>Резюме для керівництва:</b> Аналіз, огляд та рекомендації	7
Стислі висновки та рекомендації	7
<b>Додаток 1:</b>	13
Визначення базових заходів формулювання політичного діалогу з питань державної політики у сфері соціальних послуг: Основи європеїзації і програма Уряду України «Європейський вибір»	
<b>Додаток 2:</b>	29
Формулювання державної політики у сфері соціальних послуг: конституційні основи, Закон України «Про соціальні послуги», адаптація та розробка	
<b>Додаток 3:</b>	57
Досягнення цілей, стабільність та управління системою: Розробка та створення державного документа з питань політики соціальних послуг	
<b>Додані документи:</b>	74
1. Головні нормативні та законодавчі акти з питань соціального захисту	75
2. Процедура прийняття Постанов Кабінету Міністрів	82
3. Підготовка законопроектів для попереднього розгляду	83
4. Розгляд законопроекту	84
5. Прийняття законопроекту та набрання ним чинності	85
6. Основні економічні та соціальні права, що захищаються Конституцією	86
7. Засади впровадження Концепції реформи соціальних послуг та Закону “Про соціальні послуги”	89
<b>Перелік використаних документів</b>	<b>90</b>

# Європеїзація і європейський вибір Політика у сфері соціальних послуг і законодавча база (рекомендації і документи)

## Подальша розробка державного документа з питань політики у сфері соціальних послуг

### Резюме для керівництва: аналіз, огляд, рекомендації

#### Стислі рекомендації

Міністерство праці та соціальної політики [Мінпраці] здійснило значні кроки щодо розробки політики, розробивши Концепцію реформи соціальних послуг, “**Концепцію**”, яка створить необхідні умови для впровадження Закону “Про соціальні послуги”.

Для України така політика соціальних послуг та законодавча база повинні вийти за межі середовища внутрішньої політики і враховувати зовнішні впливи на зміни, які відіграють певну роль у формуванні внутрішньої політики.

План дій Україна-Європейський Союз та членство України в Раді Європи матимуть вплив на внутрішню ситуацію щодо політики, а також все більше впливатимуть на інші міжнародні суб’єкти (Світовий банк, Організацію об’єднаних націй [ООН], Європейський інвестиційний банк [ЄІБ] та Європейський банк реконструкції і розвитку [ЄБРР]).

Це одне з міркувань, що впливають на аналіз та рекомендації, подані в цьому звіті. На цьому попередньому етапі, що передувє обговоренням, що їх проводитиме ГРПД, можна порекомендувати:

- вдосконалювати та продовжувати підготовку **Національного документа “Концепція”**, щоб він чіткіше визначав стратегію Уряду України щодо політики в сфері соціальних послуг в контексті Закону “Про соціальні послуги” та суміжних законодавчих актів;
- робити наступні кроки для забезпечення консенсусу серед професіоналів, а також широкого розуміння Концепції серед всього населення;
- забезпечити, щоб Концепція містима цілі та визначала пріоритетні сфери для подальшої розробки політики в контексті Конституції України, програми Уряду “Назустріч людям”, членства України в Раді Європи, Закону “Про соціальні послуги” та Плану дій Україна-Європейський Союз;
- забезпечити, щоб Концепція спиралася на практичний досвід, відображала реальність та включала такі складові:

- впровадження моделі збалансованого надання послуг для сприяння плановому поступовому та обережному скороченню обсягу надання послуг у стаціонарних установах, при відповідному інноваційному розширенні соціальних послуг на рівні громади;
- прозорі зв'язки із сталими формами фінансування та переданими фінансовими повноваженнями;
- роз'яснення природи та застосування основних принципів Закону “Про соціальні послуги” для сприяння справжньому обговоренню його вдосконалення;
- заходи, спрямовані на те, щоб перетворення, пов'язані з політикою, враховували соціальні, політичні та економічні фактори, а також інші цілі політики, які переважають в Україні – ключем до цього є європейський вимір;
- засоби внутрішнього контролю і управління, розробка стратегії та управління нею, управління вдосконаленням послуг в умовах децентралізованого прийняття рішень на рівнях місцевої влади та горизонтальної координації на центральних рівнях;
- заходи, спрямовані на усунення існуючої роздробленості адміністративних систем, що здійснюють нагляд за соціальними послугами;
- стимули, що спонукатимуть до співпраці та координації між міністерствами та відомствами;
- визначення зв'язків та меж між соціальними послугами, соціальними пільгами і соціальними гарантіями, але також детальне окреслення характеристик соціальних послуг та директив політики дощо них;
- заходи, що враховують демографічні параметри, тенденції щодо видатків, а також майбутній попит на соціальні послуги до 2015 р.;
- заходи, що враховують системи аудиту вдосконалення фінансового контролю та контролю якості соціальних послуг.

Вдосконалення документа щодо концепції повинно мати на меті врахувати:

- основи чинної законодавчої бази та основні вади політики у сфері соціальних послуг;



- причини прийняття політики щодо соціальних послуг, завдання нового закону про соціальні послуги та намічені стратегічні цілі цього закону та політики;
- визначення потреб щодо реалізації політики, які повинні мати чіткі часові межі, щоб всі зацікавлені сторони могли координувати свої кроки у напрямку реформи;
- систему оцінки ризиків, яка визначає потенційні ризики та проблеми реалізації, а також заходи для пом'якшення головних проблем та ризиків під час реалізації національної політики в сфері соціальних послуг;
- стимули, що спираються на створення партнерських стосунків між ключовими зацікавленими сторонами, щоб досягти консенсусу щодо напрямів політики;
- забезпечення розробки та застосування системи стандартів та нормативних концептуальних інструментів для ретельного опрацювання національної політики в сфері соціальних послуг.

Іншими словами, Концепція повинна призвести до коригування Закону “Про соціальні послуги”, а не до численних уточнень, прийнятих *ad hoc*, або навіть повністю альтернативних варіантів, що були запропоновані.

Ці рекомендації буде розглянуто і проаналізовано ГРПД та іншими зацікавленими сторонами в контексті бази фактів, зібраних у цьому та інших звітах проекту СРСПУ про реформи щодо політики та стратегії на обласному, міському, муніципальному та районному рівнях. Важливо, щоб погляди органів місцевого врядування (на обласному, міському, муніципальному та районному рівнях) було повністю враховано.

Проект СРСПУ має впевненість, що уважне ставлення до деталей та використання перехресних посилань (у допоміжних додатках цього звіту, щоб забезпечити послідовність та точність фактів) стане важливим внеском у державну політику в Україні.

### **Процеси прийняття рішень у розробці політики**

Добре розроблена політика залежить від високоякісної інформації, отриманої з різних джерел – компетентності експертів; існуючих національних і міжнародних досліджень, існуючих стратегій, законодавчої бази; оцінки попередніх політик; та нові дослідження. Тому знання, ідеї, результати досліджень є ключовими процесу політики.

Цей звіт підготовлено відповідно до вищезгаданих складових та для сприяння створенню клімату, що дає можливість творцям політики в Україні розробити і реалізувати державну політику у сфері соціальних послуг, що відповідатиме:

- принципам європейського вибору, викладених у програмі Уряду України «Назустріч людям» [2005];

- досягненням цієї мети в межах Плану дій Україна-Європейський Союз, узгодженого між Європейським Союзом і Урядом України. План дій Україна-Європейський Союз забезпечує важливі і обумовлені можливості для наближення української внутрішньої політики до норм і стандартів ЄС; і що ґрунтуватиметься на
- “Концепції” та Законі “Про соціальні послуги”.

Загалом, систематичний перегляд настановує на поєднання серії технічних прийомів з метою звести до мінімуму помилки і упередження, в основному, через використання *протоколу*, в якому визначено, на яких критеріях базується перегляд, у тому числі критеріях ізоляції і адаптації, стандартах методологічної відповідності, точного визначення концептуальних питань і термінології та неупередженого бачення цілей політики. Все це використовуватиметься спеціалістами на різних етапах циклу розробки політики.

Звіт задовольняє ці критерії визначенням у Додатку 1 концептуальної системи і ключових чинників зміни політичного клімату; і у аналізі та рекомендаціях, поданих в Додатках 2 і 3, які обґрунтовують доцільність створення державної політики у сфері соціальних послуг.

Цей звіт підготовлено в контексті проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» і разом з іншими документами проекту СРСПУ він є значним внеском у забезпечення макрооснов для розробки:

- пріоритетів і завдань політики, стратегії реформи соціальних послуг, яка відповідає загальним цілям Уряду, спрямованих на децентралізацію і подолання бідності

а також визначення:

- фінансових систем і процесів, необхідних для підтримки надання соціальних послуг на рівні громади... і нових підходів до фінансового планування, управління та аудиту.

Методики для досягнення поставлених цілей майже відсутні в домінуючому середовищі щодо політики в Україні (як і в багатьох країнах, що перебувають в перехідному періоді). Звіт проводить низку стратегічних втручань разом з оцінкою наявних доказів, метою яких є вирішення питань прогалин і недоліків, які існують у стратегічних взаємовідносинах. Це необхідно для узгодження політики у сфері соціальних послуг та законодавчої бази, що розвивається.

На голос на європеїзації і європейському виборі для політики у сфері соціальних послуг і законодавства доповнює інші аналітичні документи<sup>1</sup> Проекту DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» в контексті

<sup>1</sup> Головні завдання Проекту DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» на загальнонаціональному рівні розвитку політики у сфері надання соціальних послуг: (1) *Аналіз системи управління державними видатками: Розробка технічних засад для фінансової реформи соціальних послуг (2006a)*; (2) *Взаємодія між законодавством щодо неурядових організацій, оподаткуванням і наданням послуг (2006b)*; (3) *Демографічні і фінансові тенденції: визначення обсягів майбутнього попиту на соціальні послуги (2006c)*; і (4) *Аудит для удосконалення ефективності надання соціальних послуг та його наслідки*

розробки Закону України «Про соціальні послуги» і відповідного законодавства. Звіт спирається на науково-обґрунтований підхід до аналізу і формулювання політики і складається з трьох додатків:

- **Додаток 1** Визначення базових заходів формулювання політичного діалогу з питань державної політики у сфері соціальних послуг: Основи європеїзації і програма Уряду України «Європейський вибір»
- **Додаток 2** Формулювання державної політики у сфері соціальних послуг: конституційні основи, Закон України «Про соціальні послуги», адаптація та розробка
- **Додаток 3** Досягнення цілей, стабільність та управління системою: Розробка та створення державного документу з питань політики у сфері соціальних послуг

У контексті фактів( доказів), що наводяться у кожному додатку, звіт, зокрема, приділяє увагу таким питанням, як:

- Визначення поняття «європеїзація», його застосування до програми Уряду України «Європейський вибір», членства України у Раді Європи і обґрунтування цих особливостей для розробки політики;
- Структура, зміст і завдання Плану дій Україна-Європейський Союз, методи перенесення реалій політики та інтеграції, наслідки для державної політики у сфері соціальних послуг;
- Визначення і застосування основних положень процесу і політики для розробки державної політики у сфері соціальних послуг;
- Структура і зміст Конституції України та взаємовідносини з законодавчим процесом; порівняння переваг і недоліків законодавчого процесу та змісту і якості його результатів, а також, діапазон можливостей для адаптування і детальної розробки державної політики у сфері соціальних послуг на основі прав, закріплених в Конституції;
- Взаємовідносини між соціальними послугами, соціальними пільгами і соціальними гарантіями та необхідність досягнення балансу з урахуванням цих взаємин, створюючи, водночас, чітку структуру для державної політики у сфері соціальних послуг.
- Започаткування діалогу з питань узгодження політики у сфері соціальних послуг і законодавчої бази, логічна доцільність визначення пріоритетних сфер розвитку політики надання соціальної допомоги; та можливості, необхідні для створення дієвої політики у сфері соціальних послуг
- Визначення цілей державної політики у сфері соціальних послуг і врахування технічних особливостей і деталей процесу, що сприятиме

досягненню поставлених цілей, а також технічні умови та вимоги щодо процедури створення системи стабільності і підтримки державної політики у сфері соціальних послуг.

### **Методи:**

Аналіз проведено командою, що складається з двох осіб: міжнародного і українського фахівців. Команда збирала інформацію, використовуючи різні методи, а саме зустрічі в міністерствах Уряду України, з керівниками обласних державних адміністрацій, представниками неурядових організацій та під час різноманітних консультативних заходів, які проводилися на державному і регіональному рівнях.

Основні положення, викладені у звіті, підготовлено [як *протокол*] попередньо до проведення аналітичної роботи і використано для аналізу і тлумачення (пояснення) доказів. Ці процеси супроводжувалися детальним аналізом Конституції і основних законодавчих органів, що займаються питаннями надання соціальних послуг, соціальних пільг та соціальних гарантій.

Наступним етапом стане ширше обговорення звіту під егідою ГРПД, а практичні результати, що стосуються політики, буде надано Робочій групі з впровадження Закону “Про соціальні послуги”, і, як і належить, Національній раді з питань реформи соціальних послуг.

# Європеїзація і європейський вибір Політика у сфері соціальних послуг і законодавча база (рекомендації і документи)

## Подальша розробка державного документа з питань політики у сфері соціальних послуг

### Додатки

#### ДОДАТОК 1

#### **Визначення базових заходів формулювання політичного діалогу з питань державної політики у сфері соціальних послуг: Основи європеїзації і Програма Уряду України «Європейський вибір»**

*Європейська інтеграція стане пріоритетом міжнародної діяльності Уряду. Уряд перейде від декларативності до конкретних кроків, які виведуть взаємини з ЄС на рівень перспективи членства.*

«Назустріч людям»  
[УрядУкраїни, 2005]

#### **Огляд:**

За останні 10 років відносини між Європейським Союзом і Урядом України розширилися<sup>2</sup>, а в останні роки значно поглибилися, результатом чого стало

---

<sup>2</sup> У 2002 році, наприклад, Верховна Рада ухвалила Закон «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Закон, прийнятий 21 листопада 2002 року, визначає головні цілі, завдання, розробляє принципи, структуру та організаційні положення адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Раніше, до створення Закону про адаптацію, було започатковано Національну Раду при Президентові України з питань адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Основою для розширення масштабів співробітництва стала Угода про партнерство і співробітництво (УПС), яка вступила в силу у 1998 році і перегляд якої планується – за згодою Європейського Союзу і Уряду України – у 2008 році. Двосторонні структури, створені з метою моніторингу Угоди про партнерство і співробітництво, мали низку підкомітетів, у тому числі з питань торгівлі і інвестицій; економічних і соціальних питань, фінансів і статистики; політики у сфері підприємництва, конкуренції та регуляторного співробітництва; енергетики, транспорту, інформаційного суспільства, ядерної безпеки і навколишнього середовища, митного контролю і транскордонного співробітництва; юстиції, свободи і безпеки; науки і технологій, дослідження і розвитку, освіти, культури та громадського здоров'я.

підписання 21 лютого 2005 року Плану дій Україна-Європейський Союз<sup>3</sup>. Головну увагу в Плані дій Україна-ЄС, що є невід'ємною частиною Європейської політики сусідства Євросоюзу<sup>3</sup>, приділено питанням політичного діалогу, реформи, торгівлі і заходам щодо участі у внутрішньому ринку Європейського Союзу, юстиції та внутрішніх справ, енергетики, транспорту, інформації, навколишнього середовища, досліджень та інновацій, соціальної політики і міжособових контактів. Оскільки питання вступу не стоять на порядку денному взаємин між Україною і Європейським Союзом, положення Європейської політики сусідства не суперечать положенням, викладених в Угоді про Європейський Союз, згідно з якими будь-яка європейська держава, що поважає демократичні принципи, права людини і верховенство права може заявити про бажання стати членом Європейського Союзу<sup>4,5</sup>. Тому позиція Європейської Комісії цілком зрозуміла: вона планує зосередитися на Європейській політиці сусідства і Плані дій Україна-ЄС і не виключає членство України в перспективі. План дій Україна-ЄС визнає, що Україна – європейська держава [таким чином, визнаючи її право на членство, відповідно до Статті 49 Угоди про Європейський Союз], і водночас наголошує, що Уряд України може зробити багато для розробки стратегії європейського вибору<sup>6</sup>, викладеного в програмі «Назустріч людям», водночас беручи активну участь в процесі європеїзації. Таким чином, додаток визначає поняття:

---

<sup>3</sup> Європейська Комісія, *План дій Україна-Європейський Союз*, Розширення Головного управління (DG Enlargement), ЄС-Україна (UE-UA) 1051/05, Брюссель, 2005 рік. У червні 2006 року в рамках Європейської політики сусідства Європейський Союз разом з Урядом України ухвалюють остаточні структури Плану дій Україна-Європейський Союз. План дій Україна-Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір [План дій Україна-Європейський Союз, с. 1]

<sup>3</sup> Європейська політика сусідства була створена внаслідок розширення Європейського Союзу з 15 до 25 країн-членів ЄС. Європейська політика сусідства забезпечує засади для тіснішого співробітництва між сусідніми країнами нового розширеного Союзу. Європейська політика сусідства забезпечує засади для Плану дій Україна-ЄС [Див.: *European Neighbourhood Policy Strategy Paper PM/COM (2004)* [Документ про стратегію Європейської політики сусідства (2004)] 373 с. final, Брюссель]

<sup>4</sup> Європейський Союз, Делегація Європейської Комісії в Україні, Відносини Україна-ЄС: *від співробітництва до інтеграції*, Прес-реліз, Київ, 7 травня, 2006

<sup>5</sup> Варто зазначити, що в той час, коли більшість держав-членів Європейського Союзу схвалює більш тісну співпрацю з Україною, немає однастайності щодо членства України в найближчій перспективі. Однак, з огляду на ключові інституції Європейського Союзу [а саме, Рада Європи, Європейський Суд, Європейська Комісія і Європейський Парламент] Європейський Парламент ухвалив найбільш чітку позицію щодо рішення про членство України в ЄС. 13 січня 2005 року Європейський Парламент ухвалив резолюцію [467 членів Парламенту, 17 – «проти», 17 – «утрималося»], яка передбачає членство в ЄС у перспективі [Див.: *Will the Orange Revolution Bear Fruit?: EU-Ukraine Relations in 2005 and the beginning of 2006*, Stefan Batory Foundation, 2005 [ *Чи буде результативною Помаранчева Революція?: Відносини Україна-ЄС у 2005 і на початку 2006 року*, Фонд ім. Стефана Батори, 2005]

<sup>6</sup> Концепція «Європейський вибір» розроблена Президентом України у спільній заяві саміту Україна-ЄС, 1 грудня, 2005 року. У заяві Уряд України ще раз підтвердив свою стратегічну мету – повна інтеграція до Європейського Союзу [див.: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)]

- Європеїзації і механізмів перенесення реалій політики за умов європейського вибору Уряду України і наближення до інтеграції у Європейський Союз ;
- Європеїзації і Плану дій Україна-Європейський Союз;
- Європеїзації, політики соціальних послуг і Закону «Про соціальні послуги»;
- Визначає основні заходи щодо інтеграції політики соціальних послуг і законодавчої бази

### **Європеїзація і механізми пропонування ідей щодо політики:**

Поняття «Європеїзація» стало відомим<sup>7</sup> завдяки аналізу інституційної динаміки Європейського Союзу і його впливу на національні політики, у тому числі, політику старих членів Євросоюзу і політику тих держав, які нещодавно приєдналися. Однак, у світлі Європейської політики сусідства і Плану дій Україна-ЄС, це також може стосуватися політик країн, таких як Україна, які прагнуть більш тісної інтеграції з Європейським Союзом. Осмислення (концептуалізація) європеїзації відрізняється як в підході, так і в застосуванні. Лейдерх (Laderch) [1994] дав вдалий старт визначенню європеїзації: *«поступовий процес переорієнтації напрямку і моделей політики у такий спосіб, що економічна і політична динаміка Європейської Комісії стане частиною організаційної логіки державних політик і розробки політичних рішень»*. Бозель (Borzel) [1999] детальніше зупинився на «проникаючій» властивості європеїзації і процесах, завдяки яким: *внутрішні політики все більше залежать від європейського формування політики*», в той час як Балмер (Bulmer) і Бах (Bach) [2000] розглядають європеїзацію як *«вплив європейських інтеграційних процесів на національний рівень і, особливо, на національну систему органів управління»*. Останнє визначення відображає точку зору, згідно якої європеїзація – це особливе поняття, ототожене з впливом політичного процесу [тобто, європейської інтеграції] і впливом на системи управління. Визначення Лейдерха і Бозеля зосереджене винятково на позиції Європейського Союзу, в той час як визначення Балмера і Баха – проводить паралель між вибором, запропонованим країнам, які прагнуть інтегруватися до Європейського Союзу, і процесами, визначеними Європейським Союзом, для ухвалення низки правил, норм, інституційних структур, ідей, значень, інтересів. Радаеллі (Radaelli) [2000] схвалює такі багатовимірні властивості і дає визначення європеїзації як *«сукупності процесів, завдяки яким політична, соціальна і економічна динаміка Європейського Союзу стає частиною логіки внутрішнього дискурсу, ідентичності, політичних структур і державних політик»*. Ці визначення корисні для визначення суті європеїзації і можливих наслідків європейського вибору Уряду України.

Однак, ці визначення сформульовані поза політичним середовищем України і вони сформульовані раніше від Європейської політики сусідства і Плану дій Україна-ЄС. Визначення, також, не враховують взаємодію між нещодавніми геополітичними подіями і попереднє членство країн з перехідною економікою,

таких як Україна, у Раді Європи<sup>8</sup>. Отже, в контексті України поняття «європеїзація» повинно бути ширшим, ніж вищенаведені визначення. Зосередивши увагу на питаннях політики у сфері соціальних послуг і конкретизації та реалізації Закону «Про соціальні послуги», автор звіту дає таке визначення європеїзації:

*Побудова, поширення і інституціоналізація офіційних і неофіційних правил, процедур, політичних стилів і спільних вигод та норм, які вперше були визначені і консолідовані в процесах Європейського Союзу та Ради Європи, а потім включені в логіку українських внутрішніх політичних структур і державної політики на шляху інтеграції України до Європейського Союзу.*

Таке визначення європеїзації видається більш прийнятним, оскільки воно враховує той факт, що інтеграція до Європейського Союзу – це інтерактивний процес, у якому Уряд України, втілюючи європейський вибір, не лише отримує мотивації і політичні директиви Європейського Союзу, але й бере участь у створенні переговорного порядку, коли інтеграція до Євросоюзу визначає внутрішні політики і політичне життя пост-комуністичних держав. У рамках цього узгодженого порядку Урядові України необхідно спроектувати свої інтереси у такий спосіб, щоб визначити траєкторію інтеграції, і задовольнити національні інтереси в рамках Плану дій Україна-ЄС і попереднього членства в Раді Європи. Кнілл (Knill) і Лемкал (Lehmkuhl) [1999] виділяють три механізми, які керують і впливають на узгоджений порядок за умов європеїзації та інтеграції до Європейського Союзу:

- Перший механізм – **Позитивна інтеграція** – включає нав'язування моделі з обмеженою свободою вибору на загальнонаціональному рівні, у тому числі зразки/шаблони політики з метою досягнення цілей корекції ринку. Механізм носить примусовий характер і ґрунтується на засадах європейського права; передбачається що механізм буде запроваджуватися в країнах, які прагнуть інтеграції до Європейського Союзу.

---

<sup>7</sup> Наприклад, Meny et. al. 1996; Bulmer and Burch 2000, Lehmkuhl 2000; Knill and Lenschow, 2001; Jordan, 2002; Guillen and Bruno (eds) 2004; Ferge and Juhasz, 2004; and Piana, 2005.

<sup>8</sup> Україна стала повноправним членом Ради Європи 9 листопада 1995. Рада Європи відрізняється від Європейського Союзу. Вона була заснована, щоб захищати і оберігати права людини, плюралістичну (парламентську) демократію і верховенство права; розробляти угоди з питань соціальних і правових практик країн-членів Ради Європи; сприяти усвідомленню європейської єдності на основі поєднання цінностей і розмаїть культур. З 1989 року, після певних змін у центральній і східній Європі, Рада Європи діє як політичний якор і спостерігач з питань дотримання прав людини в пост-комуністичних країнах Європи; допомагає країнам Центральної і Східної Європи впроваджувати, зміцнювати політичні, правові і конституційні реформи разом з економічними реформами, передаючи досвід у таких сферах як права людини, соціальна адаптація місцевої демократії, освіти, культури і середовища. В контексті взаємин України з Радою Європи, Венеційська Комісія Ради Європи відіграла значиму роль у розробці Конституції України, прийнятої Верховною Радою України 28 червня, 1996 року [див. Додаток 2]. У 1997 році Україна також ратифікувала через Раду Європи «Європейську Конвенцію з прав людини і основних свобод». Жодна країна не вступала до Європейського Союзу не маючи членства в Раді Європи..



- Другий механізм – **Негативна інтеграція** – використовує шаблони політики в певних секторах і має на меті інтеграцію на внутрішній ринок. Правові заходи пояснюють вимоги політики. Проте, регуляторне втручання є меншим, ніж при позитивній інтеграції;
- Третій механізм – **Координація політичних пропозицій** – використовує м'які заходи, при яких можливість Європейського Союзу використати примусові методи послаблена. Координація пропонування ідей щодо політики стосується зміни переконань і сподівань суб'єктів внутрішньої політики, хоча система когнітивної (пізнавальної) логіки, коли знання з політики, адміністративного клімату, установ та ідеї зібрані в одній системі (минулій або існуючій), використовуються при формулюванні, в адміністративному кліматі і установах в іншому місці і в інший час<sup>10</sup>.

Механізми не виключають один одного і всі вони – тою чи іншою мірою – відіграють роль в процесі адаптації залежно від сфери політики.<sup>11</sup> Однак, ці механізми є основними засадами<sup>12</sup> в межах яких закони, норми і стандарти Європейського Союзу стають невід'ємними складовими розбудови внутрішньої політики держав, які прагнуть більшої інтеграції з Європейським Союзом.<sup>13</sup> У цьому світлі європеїзація розглядається як незалежна змінна величина, а адаптація внутрішніх інституцій - залежна змінна величина. Європеїзація підтримана активним процесом **пропозиції ідей щодо політики**; три вищезгадані механізми є зв'язною ланкою адаптації і координації перенесення реалій політики Європейського Союзу у внутрішнє середовище країн, що йдуть до інтеграції.

Згідно Ріссе (Risse) [2001], перший механізм називається «критерієм відповідності»<sup>14</sup>. Критерій відповідності стосується як системи органів управління, так і політики, тобто мета політики, інструменти/методи, які використовуються для досягнення цілей політики, підходи до вирішення проблем. В умовах, коли відповідність між політичними нормами Європи і внутрішніми нормами України невелика, тиск адаптації неодмінно призведе до перетворень, оскільки Україну (яка прагне інтеграції до норм і стандартів Європейського Союзу) заохочують і підтримують у проведенні змін

<sup>10</sup> Адаптовано, Dolowitz and Marsh, 2000:5

<sup>11</sup> Варто зазначити, що в умовах перехідного періоду, перенесення політичних реалій не лише пов'язують з Європейським Союзом. Програми і стратегії Міжнародного Валютного Фонду і Світового Банку, вступ до Світової торгової організації, та двосторонні програми фінансової допомоги - все це включає перенесення реалій політики. Головна увага в процесі приділена певним сферам, методам щодо сприяння процесу перенесення, включаючи обов'язкові і добровільні заходи, а також методи оцінки і порівняльного аналізу ефективності такого перенесення..

<sup>12</sup> Поняття «основа» визначена як «певна сукупність правил, ідей і поглядів для розв'язання проблем або прийняття рішень». Див. Collins English Dictionary, Harper Collins 1999: 672-3

<sup>13</sup> Див. Wallace, 2000.

<sup>14</sup> Risse et.al. (Ріссе та інші) (2001) визначає 'критерій відповідності' як «ступінь адаптаційного тиску процесами європеїзації», що залежить від «відповідності» або «невідповідності» між європейськими інституціями і установами в країні.

внутрішнього політичного середовища відповідно до вимог Європейського Союзу. З іншого боку, коли відповідність попередньої політики велика, тиск адаптації буде малим і можливе поглинання, оскільки Україна переймає ідеї/політику Європейського Союзу без проведення суттєвих змін в існуючих практиках.

Другий механізм пов'язаний з внутрішніми інституційними структурами і з тим, як норми і стандарти Європейського Союзу взаємодіють з внутрішніми факторами, як наприклад, унітарне і децентралізоване прийняття територіальних рішень; поєднанням громадських, приватних і неурядових установ в економіці; системами державного управління і організаційними культурами, у тому числі процесами розробки політики і законодавства; інституційними можливостями; моделями конкурентності; та рівнями соціальної ізоляції і соціальної адаптації. Політичні ускладнення або «накладання вето» на усі ці змінні є важливими чинниками, що впливають на створення, розробку і темпи успішного впровадження процесу європеїзації<sup>15</sup>.

Третій механізм стосується процесів нормативного навчання. Він охоплює такі питання:

- Хто являється ключовими суб'єктами процесів пропонування ідей щодо політики?
- Які політичні ідеї варто пропонувати?
- Які уроки потрібно винести з процесу пропонування ідей?
- Якими є різні ступені перетворення?
- Що обмежує чи чому сприяє процес перенесення реалій політики?
- Як процес перенесення реалій політики пов'язаний з успіхами і невдачами?

Залучення внутрішніх інституцій (установ) України до цих навчальних процесів може проходити у формі «єдиного циклу організаційного навчання» ('single loop learning'), за допомогою якого суб'єкти внутрішньої політики отримують нову інформацію і розробляють або змінюють стратегії. Як альтернатива, таке навчання може бути основним, включаючи радикальні зміни завдань, пов'язаних зі змінами системи поглядів та понять (парадигм) [наприклад, перехід від надання соціальних послуг в закладах інтернатного типу на альтернативи на рівні громади]. Цей другий тип навчання відомий як «подвійний цикл навчання» ('double loop learning').

Три вищезгадані підходи до пропозиції політичних ідей будуть необхідні в альтернативних структурах, що мають різні домовленості між Європейською

---

<sup>15</sup> Pisce et. al. (2000) зазначає, чим більше влади розподілено в політичній системі і чим більше суб'єктів задіяні в процес прийняття рішення, тим важче домогтися внутрішнього консенсусу, необхідного для впровадження інституційних змін у світлі європеїзації. Таке спостереження набуває особливого значення у контексті реалізації Закону «Про соціальні послуги» і розподілення функцій щодо прийняття рішення в питаннях соціального обслуговування між чотирма галузевими міністерства – Міністерством праці і соціальної політики, Міністерством освіти і Науки, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством у справах сім'ї, молоді і спорту]. Див. Додаток 2.

Комісію і суб'єктами внутрішньої політики України. Фактично, європеїзація – це динамічні процеси, в яких задіяні внутрішні інституції та інституції Європейського Союзу, і де, з часом, очікуються зміни в політиці, пріоритетах та спрямованості. Тому, наприклад, сьогодні рівень інтеграції соціальної політики в Європейський Союз не такий, як при інтеграції Греції, яка стала членом Євросоюзу у 1983 році, Іспанії і Португалії – 1985 рік, або коли у 2004 році приєдналися нові держави. Отже, суб'єкти внутрішньої політики в Україні обов'язково повинні знати, що механізми інтеграції суттєво змінилися після розширення Європейського Союзу і перегляду Угод. Процес інтеграції в ЄС для кожної додаткової країни все більш ускладнюється. Не лише тому, що змінився закон, змін зазнав і Спільний ринок, змінилися орієнтири, пов'язані з впровадженням національних планів щодо адаптації [NAP/Inc] та національних планів дій щодо зайнятості [NAP/Emp], і широке застосування «Відкритого методу координації [ОМС]»<sup>16</sup> [наприклад, працевлаштування, пенсії, соціальна адаптація, здоров'я].

Такий динамічний аспект європеїзації зосереджує увагу на важливості «навчальних циклів» (learning loops), особливо це стосується такої країни, як Україна, де прагнення до інтеграції в Європейський Союз необхідно зосередити на розв'язанні питань щодо прогалин в політиці або діяльності установ. Це означає, що європеїзація в умовах переходу від пост-комуністичного спадку ототожнюватиметься з інституціоналізацією, а не з власне інституційними змінами<sup>17</sup>. Оскільки в періоди нестабільності важко трансформувати технічні і систематизовані знання в межах певної політичної сфери, потрібен послідовний і тривалий політичний діалог. Саме тому політичний діалог, проведений в рамках програм і проектів, пов'язаних з Координацією перенесення реалій

---

<sup>16</sup> Відкритий метод координації (ОМС) - частина нової управлінської структури, запровадженої рішеннями Європейської Ради в Лісабоні [23-24 травня 2000 року] з метою ознайомити розробників політики з термінологією для розв'язання проблем узгодженості між конкурентоспроможністю і соціальною політикою. Оскільки Відкритий метод координації спрямовано на пошук узгодженості оцінок причинних механізмів певних сфер політики, визначення бажаних і небажаних політик [тобто, що працює], суджень про те, як реалізується політика, і поширення найкращої практики для формулювання чітких цілей Європейського Союзу. Підхід відкритого методу координації є кращим, ніж традиційні методи перенесення реалій політики, тому що цей метод стимулює навчання і забезпечує гнучкість системи врядування [див. Радаеллі, 2003]. Розробка методології відкритого методу координації паралельна з розробкою показників, інструментів зіставлення, систем моніторингу, експертної оцінки і аналізу. За технічними завданнями відкритий метод координації тісно пов'язаний з третім механізмом, тобто Координація перенесення реалій, який зосереджує увагу на сумісництві різних внутрішніх особливостей країн, а не однаковості між країнами. Включення програм обміну між державними і посадовцями та механізму обміну інформацією про технічну допомогу до Плану дій Європа-Європейський Союз, запозичене з процесу розширення в центральній і східній Європі, передбачає, що відкриті методи координації надзвичайно важливі для процесу перенесення реалій політики, що відбувається в Україні.

<sup>17</sup> Відмінність між «інституціоналізацією» і «інституційною зміною» важлива у контексті європеїзації, оскільки внутрішня політика пост-комуністичних країн не відповідає нормам і стандартам Європейського Союзу. Тому «інституціоналізація» включає перенесення цінностей і підходів, а також норм і стандартів; в той час «інституційна зміна» передбачає існування внутрішньої політики порівняно до політики Європейського Союзу. Таким чином, інституціоналізація включає більш фундаментальні реформи теорії «подвійної петлі навчання» і зміну парадигми, в той час, як інституційна зміна тісніше пов'язана з теорією «першої петлі навчання».

політики, набуває все більшої значимості в контексті інтеграції до Європейського Союзу.

### **Європеїзація і План дій Україна-ЄС:**

План дій Україна-ЄС охоплює часові рамки три роки і розроблений з метою закласти основу співробітництва між Україною і Європейським Союзом, сприяти і підтримати мету Уряду України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних і соціальних структур; наблизити українське законодавство, норми і стандарти до законодавства Європейського Союзу. Крім того, План дій сприятиме розробці і реалізації політики та заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання, соціального зближення, і зростання життєвого рівня.

Умови діяльності, передбачені Планом дій, використовують вищезгадані процеси «організаційного навчання» (loop/organizational learning) і включають такі заходи:

- Вихід за рамки співробітництва до значного рівня інтеграції, включаючи участь у внутрішньому ринку ЄС і можливість для України активно співпрацювати в ключових напрямках стратегії і програм Європейського Союзу;
- Підтримка в наблизенні законодавства до норм і стандартів ЄС, включаючи надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями країн-членів ЄС, цільові консультації і підтримку через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX)
- Збільшення фінансових потоків з метою сприяти виконанню заходів, визначених в Плані дій.<sup>18</sup>

План дій визначає сукупність основних пріоритетів у рамках та поза рамками Угоди про партнерство та співробітництво<sup>19</sup>. В контексті реалізації Плану дій і узгодження політики у сфері соціальних послуг та Закону «Про соціальні послуги» увага приділятиметься, відповідно до Плану дій, таким напрямкам<sup>20</sup>:

:

---

<sup>18</sup> Це включає виділення ресурсів через Європейський інструмент сусідства та партнерства [ЄІСП], який у 2007 році замінить існуючу програму TACIS, технічну допомогу плюс програму обміну досвідом між державними службовцями, приєднання до механізму обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX) для надання цільової технічної допомоги і проведення консультацій.

<sup>19</sup> Див. Додаток 1, виноска 1 для розробки Угоди про партнерство і Співробітництво.

<sup>20</sup> Ці сфери діяльності в Плані дій Україна-Європейський Союз обрано на основі перегляду роботи Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», про що йшлося у Вступі. Див. вступ, виноска 1.

- Сприяння розвитку громадянського суспільства, включаючи неурядові організації, в контексті забезпечення дотримання права на свободу об'єднань і залучення громадян до процесу прийняття рішень, у тому числі через організації громадянського суспільства; стимулювання ініціатив на місцях і в регіонах та розвиток транскордонного співробітництва;
- Забезпечення рівноправності чоловіків і жінок у суспільному та в економічному житті;
- Забезпечення поваги до прав дитини – включаючи впровадження рекомендацій Комітету ООН з прав дитини, виконання стандартів ювенальної юстиції; виконання Конвенцій ООН і Гаазьких Конвенцій про захист прав дитини в Україні;
- Посилення діалогу і співробітництва з соціальних питань, включаючи питання зайнятості і соціальної політики для аналізу і оцінки ситуації та визначення ключових проблемних питань і шляхів наближення політики та практики, що існує в Україні, до стандартів Європейського Союзу <sup>21</sup>; проведення моніторингу відповідних законодавчих і політичних змін.
- Запровадження ефективних заходів щодо подолання бідності і створення робочих місць, спрямованих на суттєве зменшення кількості населення, що перебуває за межею бідності і посилення соціальної інтеграції, включаючи стабільну систему освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для усіх верств населення.
- Сприяння сталому розвитку, включаючи адміністративні структури і процедури для забезпечення стратегічного планування сталого розвитку і співпраці між відповідними суб'єктами;
- Створити умови для відкритого та конкурентного укладення контрактів, зокрема, шляхом проведення тендерів для закупівлі товарів, послуг та робіт з усіма відповідними державними органами
- Державний внутрішній фінансовий контроль, включаючи реструктуризацію системи державного фінансового контролю і аудиту в Україні; гармонізацію з визнаними стандартами і методиками [наприклад, норми і стандарти Міжнародної організації Вищих контрольних органів (INTOSAI)]

---

<sup>21</sup> Стандарти Європейського Союзу у сфері соціальної політики охоплюють питання соціального і цивільного діалогу, охорони здоров'я, гендерна рівність, трудове право, політика повної зайнятості, соціального захисту, у тому числі соціальна безпека і соціальна адаптація.

- Зовнішній аудит і контроль, включаючи відповідне функціонування Рахункової Палати у відповідності до міжнародних визнаних стандартів зовнішнього аудиту.

Перспективи, окреслені в рамках Плану дій, в свою чергу, сприяли створенню двосторонніх ініціатив<sup>22</sup> щодо розробки і підтримки реалізації Європейської політики сусідства, приділяючи особливу увагу необхідним змінам в політиці і законодавчій базі. Тому План дій передбачив широку підтримку через удосконалення міжнародних засад для підтримки і розробки Урядом України Програми «Європейський вибір».

### **Європеїзація, політика соціальних послуг і Закон України «Про соціальні послуги»**

Зрозуміло, що політичний діалог з питань європеїзації у сферах, окреслених в Плані дій, - неоднорідний процес, оскільки Європейський Союз постійно проводить переговори з різних сфер політики і його повноваження змінюються залежно від масштабності політичних сфер – від виняткових повноважень [наприклад, Внутрішній Ринок ЄС] до обмежених повноважень щодо встановлення цілей і рекомендацій [наприклад, у сфері соціальної політики і соціального зближення]. Саме така зміна підтверджує доцільність використання механізмів, які запропонували Кніл і Лемхал (Knill and Lehmkuhl) [1999]<sup>23</sup>, і доводить, що європеїзація – це не просто формальні політичні правила, але й акцент на перетворення організаційних підходів, переконань і соціальних цінностей.

В контексті все більшої уваги до організаційних підходів, переконань і соціальних значень, першочергового значення для процесу перенесення реалій політики набувають такі три складові:

- **Формування політики** – розбудова політики [як правило, раніше законодавства];
- **Втілення політики** – інституціоналізації політики [завдяки конкретизації і формулюванню національних політик, включених в інституційні норми і практики];
- **Структурування політики** – поширення політики, цінностей, норм (за допомогою дорадчих процесів).

<sup>22</sup> Об'єднане Королівство Великої Британії і Північної Ірландії нещодавно запропонувало, наприклад, розробити програму, яка фінансується Міністерством закордонних справ і Співдружності Великої Британії спільно з Фондом можливостей для возз'єднання Європи (Велика Британія) і Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку. Головні завдання програми: підтримка політики України щодо вступу до ЄС, Аналіз фінансових і адміністративних умов і людських ресурсів, Координація консультацій з питань донорської допомоги, технічна і фінансова підтримка і покращення технічних можливостей в координації розробці і аналізу політики ЄС (Див. [www.fco.gov.uk/Files/kfiles/EUCOP%20-PCNamend.0.htm](http://www.fco.gov.uk/Files/kfiles/EUCOP%20-PCNamend.0.htm))

<sup>23</sup> Механізмами є позитивна інтеграція, негативна інтеграція і координація процесу пропозицій ідей. Див. стр. 13

В рамках Європейської політики сусідства і Плану дій Україна-Європейський Союз, соціальні послуги <sup>24</sup>, як визначено Законом «Про соціальні послуги» та іншими законодавчими органами (див. Додаток 1<sup>25</sup>), не належать до механізмів, які підтримують Позитивну інтеграцію, оскільки не існує законодавчого органу ЄС, який визначає способи, за допомогою яких можна управляти соціальними послугами, або ж їх організовувати, хоча існують стратегічні кроки, які можуть призвести до змін статусу кво <sup>26</sup>. Натомість, соціальні послуги, в рамках інтеграції до ЄС, залежать від механізмів, які зосереджують увагу на негативній інтеграції і координації процесів пропозиції ідей [тобто, розвиток і перенесення адміністративних і інституційних знань, пов'язаних з певними практиками Європейського Союзу щодо посилення соціального включення]. Тому завдання інтеграції соціальних послуг можна розглядати через призму паралельних вимірів:

- **Помірні (м'які) пропозиції ідей**, які призводять до подібності основних ідей, концепцій і позицій в політиках Європейського Союзу і України [тобто, **наслідуванні та інновації**];
- **Жорсткі пропозиції ідей** включають важливі складові програм і реалізації [тобто, копіювання].

З метою розробити і адаптувати таку систему паралельних механізмів до українського середовища поняття «соціальні послуги» визначаються в даному звіті наступним чином:

---

<sup>24</sup> Зокрема, визначення поняття «соціальні послуги» для країн, які прагнуть інтеграції з нормами і стандартами ЄС часто викликає труднощі. Кржишковський (Krzyskowski ) (2005) зазначає, що навіть у Польщі поняття «соціальні послуги» важко застосувати до тексту, в якому термін «соціальний добробут» (pomoc społeczna) традиційно відносилось і до грошової допомоги, і соціальних послуг. Серамі (Serami) (2005) зазначає, що в умовах комуністичного благополуччя поняття «державні соціальні послуги» і «грошова допомога» були одним поняттям; в пост-комуністичний період політикам і розробникам політики важко пояснити відмінності між ними. Такі спостереження важливі для політичних умов України, де соціальні послуги і соціальні привілеї дуже переплетені у соціальній політиці – **Див.** Додаток 2.

<sup>25</sup> Закон «Про соціальні послуги», Верховна Рада, 2003, № 45, стр. 358, доопрацьовано згідно Закону № 1891-IV (1891-15) від 24 червня 2004.

<sup>26</sup> Після середньостроковому перегляду Лісабонської стратегії 2005 року з питань економічної і соціальної політики і сталого розвитку в Європі, Комісія визначила основи [Соціальна програма, РМ/ РМ/СОМ (2005) 33 final], в рамках яких функціонують і можуть удосконалюватися соціальні послуги загального типу. Перед цим було розроблено *Green Paper (Зелений документ)* про послуги загального типу [РМ/СОМ (2003) 270 final], і *White Paper (Білий документ)* про послуги загального типу [РМ/СОМ (2004) 374 final]. Мета цих документів – визначити, які інструменти [напр., інструкції, постанови, рекомендації, повідомлення, керівництво, або міжвідомчі угоди] слід використовувати для розробки і узгодження стратегій ЄС щодо соціальних послуг загального типу в контексті керівних принципів СОТ і Внутрішнього ринку, та чіткіших схем відмінностей між економічним і неекономічним обслуговування, особливо щодо медичного і соціального обслуговування. У 2006 році Комісія ухвалила Інформативний документ (РМ/СОМ), [РМ/СОМ (2006) 177 final], в якому зазначається, що соціальні послуги відіграють важливу роль у сприянні і підтриманні соціальної адаптації в контексті підтримки соціальної економіки [включаючи роль недержавних організацій], і зобов'язалася провести консультації з країнами щодо розробки окремих законодавчих пропозицій щодо соціальних послуг..

*Стратегія, фінансові ресурси і практичні втручання, спрямовані на вирішення питань, пов'язаних з проблемами і потребами людей групи ризику, що опинилися в складних життєвих обставинах соціального виключення через нестатки, розлучення, хворобу, насильство, фізичну або розумову неповносправність, похилий вік, та оптимізації соціальної цілісності.*

Конкретні заходи щодо надання послуг конкретних в межах цього визначення включають:

- Догляд на дому;
- Послуги на дому;
- Догляд в прийомній сім'ї і усиновлення;
- Консультування та поради;
- Послуги, що надаються в закладах інтернатного типу;

Застосування паралельного (twin-tracked) підходу до координації процесу пропонування ідей політики до соціальних послуг не виключає той факт, що Європейський Союз може змусити уряди держав, які прагнуть інтеграції з нормами і стандартами ЄС, прийняти стратегії і програми шляхом умовностей<sup>27</sup>. Тому при м'яких і важких перенесеннях [які включають шляхи фінансування програми, розроблені відповідно до Європейського інструменту сусідства та партнерства (ENPI/ЄІСП) (який замінить TACIS/TACIS у 2007 році), домовленості щодо обміну досвідом між державними службовцями та механізм обміну інформацією про технічну допомогу в рамках Плану дій Україна-ЄС] в процесі інтеграції соціальних послуг увага приділяється створенню інституційних і організаційних систем, які відображають нормативні практики Європейського Союзу щодо соціальної адаптації.

У контексті наближення соціальних послуг до норм і стандартів Європейського Союзу, Закон «Про соціальні послуги» забезпечує хороші передумови для розробки і конкретизації документа з питань політики у сфері соціальних послуг, який повністю враховує законодавство і, почасти, збігається з державним управлінням та управлінням державними видатками. Відповідно до існуючих в Україні адміністративних систем визначення і розробка основних питань інтеграції до Європейського Союзу не є прямолінійний процес. У ньому задіяна велика кількість суб'єктів і агенцій, які займаються питаннями фінансування, управління і надання соціальних послуг. Звичайно, якби заходи щодо позитивної інтеграції стали невід'ємною частиною політики у сфері надання соціальних послуг, активізація завдань була б масштабною і глибокою. Проте, за існуючих умов існує передумова: для виконання завдань Уряду України щодо європейського вибору потрібна базова система, яка поєднує аналіз політики і дослідження з розробкою політичних напрямків з метою визначити, як можна в середньостроковий термін через політичний діалог удосконалити механізми негативного інтегрування і координації перенесення політичних реалій для соціальних послуг. Кінцева мета полягає в активізації узгодженого порядку щодо розробки і реалізації європейського вибору України.

---

<sup>27</sup> Див: Граббе (Grabbe), 2002



Ідеї, знання і науково-дослідні обґрунтування відігравали і відіграватимуть ключову роль в європеїзації у контексті інтеграції українського законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу. Звичайно, ідеї, знання і науково-дослідні обґрунтування необхідні для вибору стратегій щодо соціальних послуг.

Вибір стратегій, за необхідністю, проводитиметься у світлі науково-дослідних обґрунтувань про те, що працює, що є рентабельним і що найкраще відповідає чинним нормам і стандартам ЄС. З метою посилити політичний діалог в рамках внутрішньої політики України і політичний діалог між Урядом України і Європейським Союзом визначено п'ять надзвичайно важливих етапів:

- Визначити проблеми, які потребують дій. Визначити цілі, цінності і завдання, пов'язані з вирішенням проблем;
- Скласти перелік і розробити важливі шляхи щодо вирішення проблеми і досягнення цілей або виконання завдань. Це - альтернативні стратегії, програма діяльності або політики;
- Передбачити і оцінити результати кожної стратегії;
- Потім порівняти результати з визначеними цілями і завданнями;
- Нарешті, обирати політику або стратегію, результати якої найбільше відповідатимуть цілям і завданням..

Ці п'ять етапів – не є лінійними і повинні супроводжуватися рефлексивними процесами, що передбачають:

- Обговорення і висловлення критичних зауважень щодо політики;
- Розвиток відносин між зацікавленими сторонами в процесі розробки політики;
- Проведення оцінки і аналізу питань, пов'язаних з соціальними послугами [наприклад, соціальні пільги], і рішення щодо визначення характерних особливостей політики у сфері надання соціальних послуг;
- Роз'яснення термінів і мовних засобів.

#### **Визначення базових заходів щодо узгодження державної політики соціальних послуг з законодавством:**

Щоб активізувати виникнення цих п'яти етапів і супровідних рефлексивних процесів, необхідно визначити і конкретизувати основні заходи щодо керування і стимулювання створення ефективної державної політики у сфері соціальних послуг на підставі Закону «Про соціальні послуги». Наочно, основні заходи можна поділити на **законодавчі заходи і базові заходи формування політики**, враховуючи п'ять наведених вище етапів. Головна увага приділяється: *законодавству і визначенням, інституційним ролям, зобов'язанням щодо законодавства і політики, прогалинам і помилкам у взаємовідносинах між законодавством і напрямками політики..* Основні заходи для формування політики і законодавства необхідно привести у відповідність з **основними/базовими заходами процесу**, які враховують поетапні процеси, розглянуті вище, і зосереджують увагу на: *адаптації і розробці, досягненні цілей і створенні системи стабільності і підтримки..* У цілому ці основні заходи утворюють концептуальну основу для визначення змісту і форми чинного законодавства і забезпечують засади для визначення кроків щодо

активізації політичного діалогу з питань створення державної політики у сфері надання соціальних послуг, що наближує інтеграцію до норм і стандартів ЄС. Основні заходи щодо створення політики і законодавства показано в Табл. 1.1 нижче, основні заходи процесу – в Табл. 1.2.

**Таблиця 1.1: Базові заходи формування політики і законодавства**<sup>28</sup>:

<b>Основний закон</b>	<b>Закони і підзаконні акти</b>
Конституція України	<p data-bbox="810 528 1342 633">Закон «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії»</p> <p data-bbox="810 674 1342 745">Державний класифікатор соціальних стандартів і норм</p> <p data-bbox="810 786 1342 891">Спеціальні закони про дітей, людей похилого віку і людей з особливими потребами<sup>29</sup></p> <p data-bbox="810 931 1342 969">Закон «Про Соціальні послуги»</p>

<sup>28</sup> Слід зазначити, що до таблиці не включено законопроект про неурядові організації і його взаємовідносини з Законом «Про соціальні послуги». Взаємовідносини між Законом «Про соціальні послуги» і законопроектом про неурядові організації і наслідки для соціального обслуговування представлено в окремому дослідженні, проведеному проектом «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою «Законодавчі та податкові аспекти діяльності недержавних організацій як постачальників соціальних послуг», 2006

<sup>29</sup> Для **детального аналітичного огляду** цього законодавчого органу і його значення в процесі формування соціальної політики, див. додаток 1.

**Таблиця 1.2: Основні заходи інтегрування політики соціальних послуг і законодавчої бази:**

<b>Основні заходи процесу</b>	<b>Пояснення</b>
<b>Адаптація і розробка</b>	<b>Адаптація</b> зосереджує увагу на кроках, необхідних для удосконалення політичного середовища з метою створення державної політики соціальних послуг, яка <b>конкретизує</b> Закон «Про соціальні послуги»; гарантує, що права і обов'язки громадян та держави чітко визначені; і сприяє наближенню до норм і стандартів Європейського Союзу.
<b>Досягнення мети</b>	<b>Досягнення мети</b> приділяє увагу конкретизації політичних цілей Закону «Про соціальні послуги»; визначенню, як цих цілей можна досягти в контексті сукупності правових норм, наведених в Таблиці 1.1, і необхідних заходів, щоб забезпечити відповідність цілей політики нормам і стандартам ЄС
<b>Підтримка і стабільність системи</b>	<b>Підтримка і стабільність системи</b> зосереджує увагу на оцінці ступеня узгодженості Закону «Про соціальні послуги» з сукупністю правових актів, наведених в таблиці 1.1, і визначенні концептуальної схеми, контексту, а також мети (ядра) державної політики у сфері надання соціальних послуг.

При застосуванні вищезгаданої концептуальної основи до європеїзації соціальних послуг і розробці відповідної державної політики у сфері надання соціальних послуг необхідно враховувати, що чинне законодавство, в основному, - це структура розпоряджень, дозволів і заборон щодо визначення *прав і обов'язків*<sup>30</sup> громадян, і *обов'язки держави*<sup>31</sup>. Отже, чинне законодавство визначає закони і підзаконні акти для систематизації керівних рішень в рамках державної політики у сфері соціальних послуг, а також міжурядові відносини, системи нормо застосування у цій особливій сфері соціальної політики.

Проте, в умовах реформи принципи, закріплені у чинному законодавстві, та їх взаємозв'язок з законами і підзаконними актами можуть бути розрізненими і носити ідіосинкретичний характер. У контексті України ступінь розрізненості

<sup>30</sup> Див. Додаток 2 щодо детального висвітлення питань про права і обов'язки громадян

<sup>31</sup> Термін 'обов'язки' відноситься до відповідальностей і підзвітності [фінансова, правова, адміністративна] Держави в рамках Конституції.

та наявність ідіосинкретичних рис поглиблюється через те, що питання нормотворення і управління у сфері соціальних послуг, які знаходяться у компетенції всіх галузевих міністерствах [тобто, Міністерство праці і соціальної політики, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я і Міністерство у справах сім'ї, молоді і спорту]<sup>32</sup> роздібнені. Крім того, фінансова відповідальність за надання соціальних послуг, як визначено в Бюджетному кодексі, розділена між Міністерством фінансів і делегованими повноваженнями областей, міст і районів.

Отже, сукупність правових актів і підзаконних актів, показаних в Таблиці 1.1 вище, має формальне відношення до розробки державної політики у сфері соціальних послуг, але повинні відігравати, принаймні, теоретично, об'єднуватися з Основним Законом, закріпленим у Конституції. Проте, враховуючи обов'язки органів управління щодо управління і фінансування соціальних послуг і їх досить розрізнені особливості, постають питання щодо видів прогалин, помилок, можливостей і загроз, які існують у політичному середовищі з метою забезпечити ефективну реалізацію Закону «Про соціальні послуги», і формування державної політики у сфері соціальних послуг. Головна увага зосереджена на:

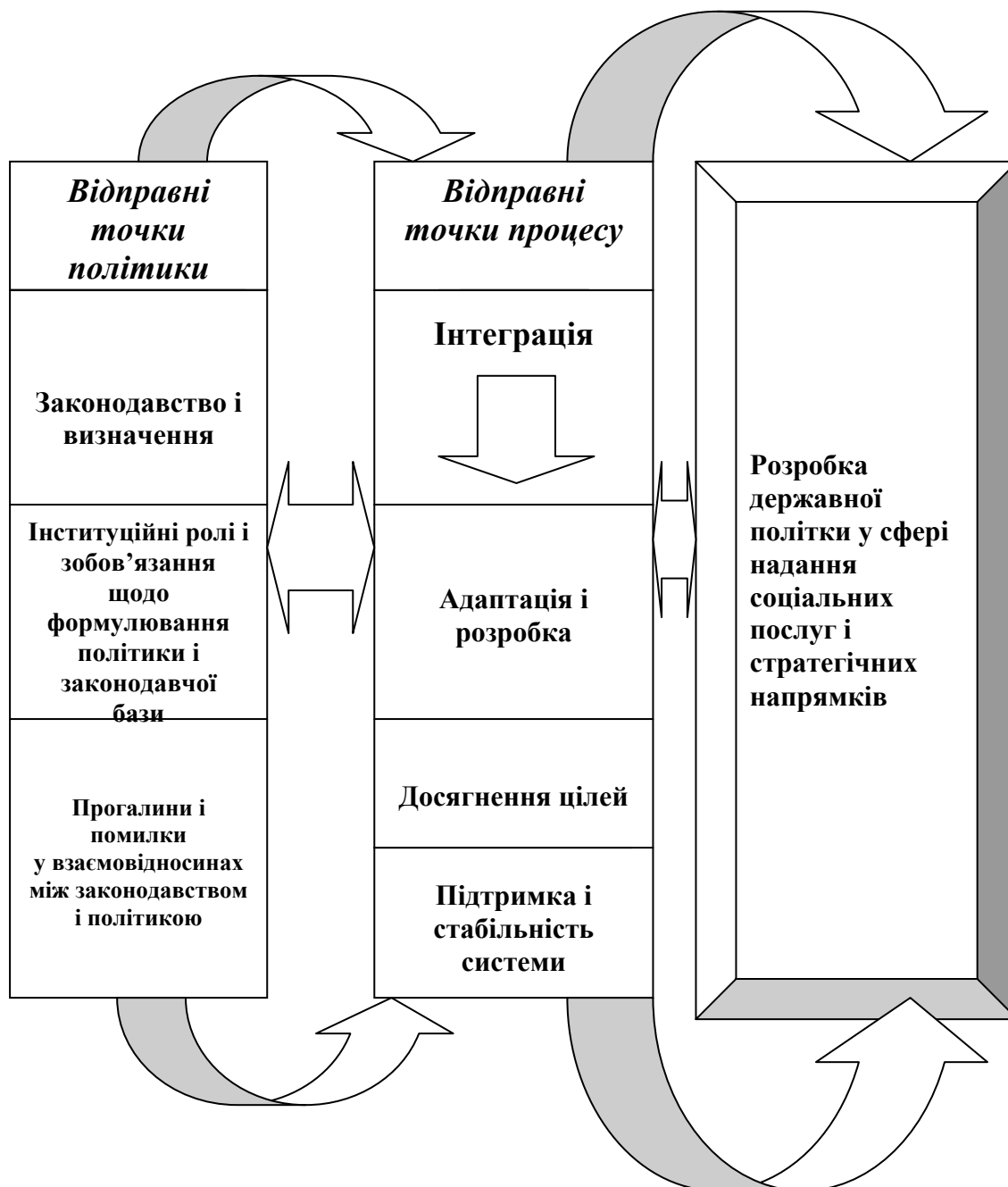
- Розширенні масштабів і сфер надання соціальних послуг на рівні громади;
- Зменшенні залежності від надання послуг в закладах інтернатного типу;
- Встановленні моделі балансу надання соціальних послуг.

Взаємозв'язок між факторами, задіяними в процесі формування політики і законодавства і відправними точками процесу, можна зобразити у такій формі:

---

<sup>32</sup> Див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні»: Попередня оцінка управління державними видатками на реформу соціальних послуг» (2006а).

Схема 1.1 Взаємозв'язок між базовими заходами



Дана діаграма призначена для того, щоб аналіз та рекомендації щодо загальнонаціональної політики соціальних послуг базувалися на с, які характеризують, які характеризують структурні взаємозв'язки між законодавством та законами і підзаконними актами. Діаграма також відображає, що загальнонаціональна система соціальних послуг враховує:

- Рівень дотримання Закону «Про соціальні послуги» в контексті досягнення цілей інтеграції до ЄС;
- Рівень чіткості інтерпретації Закону «Про соціальні послуги» [і його стратегії] і способи ефективного управління діяльністю, визначення конкретних обов'язків держави, конкретних прав і обов'язків громадян.
- Ступінь запровадження Законом «Про соціальні послуги» дієвих санкцій у разі недотримання закону і визначає, на кого накладатимуться такі санкції (через заохочення і примусові заходи).
- Визначення сфер, де необхідні подальші заходи щодо надання технічної допомоги і перенесення політики в контексті Плану дій Україна-ЄС, і нові механізми фінансування, які розроблятимуться відповідно до Європейського інструменту сусідства і партнерства.

Очікується, що зосередження уваги на цих конкретних сферах сприятиме встановленню, наповненню і активізації політичного діалогу між суб'єктами інституцій внутрішньої політики. В наступному додатку йдеться про застосування основних заходів щодо процесу і політики до українських конституційних засад, їх зв'язок з Законом «Про соціальні послуги», визначення факторів, які необхідно враховувати при адаптації і розробці засад для державного документа про політику у сфері соціальних послуг в Україні.

## ДОДАТОК 2

### **Формулювання державної політики у сфері соціальних послуг: Конституційна основа, Закон «Про соціальні послуги», Адаптацію і Розробку**

#### **Огляд:**

Конституція України 1996 року проголошує: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [Стаття 1]. Це проголошення разом з зобов'язанням забезпечити права людини «головний обов'язок держави» [Стаття 3] і членство в Раді Європи за рік до прийняття Конституції ознаменувало закінчення радянської епохи, коли головну роль в суспільстві відіграла Комуністична партія<sup>1</sup>. В основі законодавчої системи, яка ґрунтується на засадах романського та германського права, лежить система зведення правил (кодексів), де основні законодавчі джерела систематизуються в закони, створюючи ієрархію нормативних актів<sup>2</sup> з Основним Законом – Конституцією України. Для визначення масштабів адаптації і конкретизації засад для державного документа з питань політики у сфері надання соціальних послуг важливо, щоб учасники процесу добре розуміли існуючі структури, що здійснюють керівництво і інформують про розробку законодавства, певні особливості та існуючі недоліки, зокрема, вплив відсутності політики попередньо до введення законів в дію та кроки, необхідні для виправлення цієї аномалії в контексті соціальних послуг.

З урахуванням вищезазначеного, у цьому додатку особлива увага приділяється:

- Конституційній ієрархії правових актів і основам легітимності;
- Систематизації (кодифікації) законодавчих актів і розвитку політики
- Основним особливостям законодавчого процесу України

---

<sup>1</sup> Пост-радянська правова система України базується на традиціях романського та германського права. Згідно цих традицій, домінуючим є цивільне право і основні зусилля спрямовані на впровадження правових принципів з метою витіснити догми радянського закону. Цивільне право ґрунтується на романському праві, яке колись було загальною системою права у більшості країн Європи. Проте, у 17 столітті із зростанням націоналізму цивільне право поділилося на окремі національні системи, які розробили окремі національні кодекси, французький Кодекс Наполеона, Німецький і Швейцарський кодекси були найбільш впливовими. Оскільки наприкінці 19 століття Німеччина була могутньою державою багато країн прийняли Німецький цивільний кодекс. У багатьох відношеннях основою соціалістичного закону в комуністичних країнах було цивільне право, наповнене марксистсько-ленінськими ідеями. По підрахункам, близько 75 законів, прийняті в радянський час, ще діють в Україні. Стаття 3 Закону про правове наступництво України від 12 вересня 1991 року, № 1543-XII гласить, що закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, чинні в Україні, якщо вони не суперечать законодавству, прийнятому після отримання Україною незалежності.

<sup>2</sup> Нормативно-правові акти в Україні мають різні правові рамки і юридичну силу, залежно від предмету законотворення і який державний орган приймає цей акт.

- Конституційним гарантіям, соціальним та економічним правам громадян;
- Соціальним та економічним правам, соціальним пільгам і соціальним послугам;
- Закладенням основ для діалогу з питань взаємовідносин між політикою у сфері надання соціальних послуг і законодавством;
- Обґрунтування (причини) пріоритетності сфер для розробки політики надання соціальних послуг
- Остаточні результати спостережень і рекомендації щодо удосконалення політичного середовища для надання соціальних послуг

### **Конституція, ієрархія правових актів і основа легітимності**

Конституцією визнається принцип верховенства права, звернення до суду для захисту гарантованих прав і свобод. Положення Конституції – це норми прямої дії; закони та інші нормативно-правові акти приймаються відповідно до її положень. В основі цивільного права правової системи лежать кодекси. Існує низка систематизованих законів в головних областях національного законодавства, включаючи Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс, Економічний кодекс, Кримінальний кодекс, Земельний кодекс, Сімейний кодекс, Митний кодекс, Цивільно-процесуальний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс, Кодекс законів про працю. Лише Верховна Рада має право приймати нормативні акти у формі закону, які стають найвищими нормативними актами в Україні <sup>4</sup> [тобто, вони мають більший правовий вплив, ніж звичайні закони - дивіться Кодування законодавчих актів і розвиток політики].

Наступна група законів України – вторинне/підзаконне/похідне законодавство. Сюди входять різні нормативні акти, прийняті у формі указів, постанов, наказів, виданих президентом<sup>5</sup>, Кабінетом Міністрів <sup>6</sup>, Національним Банком, галузевими міністерствами та іншими державними установами. Ці правові норми прийняті на основі і реалізації основних положень закону. Усі вторинні законодавства (підзаконне законодавство) діє як закон в межах ієрархії правової системи. На виконання законів України галузеві міністерства, державні установи і комітети можуть видавати підзаконні акти у формі

<sup>3</sup> Цивільні кодекси – це звичайні закони, які об'єднують правові принципи, визнані як нормативні. Проте, кодифікація не є визначною характеристикою системи цивільного права., У Швеції, Данії і Норвегії, наприклад, немає кодування системи цивільного права, тоді як в системах загального права, наприклад, Шотландії, існує кодування частин закону

<sup>4</sup> Після незалежності кількість законів значно збільшилася. Така модель призвела до значних упущень, недоліків і протиріч між законами. Як результат - змінність, надмірне регулювання і складність.

<sup>5</sup> Президент видає укази і розпорядження.

<sup>6</sup> Кабінет Міністрів може, в межах своєї компетенції, видавати постанови і розпорядження.



постанов, розпоряджень, нормативних актів, інструкцій і наказів відповідно до їх компетенції і функцій. Крім того, місцеві державні адміністрації та місцеві органи самоврядування можуть видавати постанови, накази і приймати рішення з метою забезпечити дотримання законів і свобод, реалізації програм розвитку і делегованих бюджетів.

Таблиця 2.1 ілюструє ієрархію державного закону України:

**Таблиця 2.1. Система нормативно-правових актів в Україні**

<b>Конституція України</b> <sup>7</sup>	
<b>Законодавство України</b>	
1.	Закони України [приймаються Верховною Радою України]
2.	Укази Президента України
3.	Декрети <sup>8</sup> і Постанови Кабінету Міністрів України <sup>9</sup>
<b>Акти центральних органів виконавчої влади України</b>	
1.	Накази міністерств України
2.	Накази Державних комітетів України
3.	Міжвідомчі накази [затверджуються декількома міністерствами /державними комітетами] <sup>10</sup>
<b>Акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування</b>	
1.	Розпорядження голів обласних і районних державних адміністрацій
2.	Накази керівників регіональних структур [управлінь, відділів) Міністерств та Державних комітетів України]
3.	Рішення обласних і районних Рад
4.	Рішення міських, сільських і селищних Рад
5.	Рішення виконавчих комітетів міських, сільських, селищних Рад
6.	Розпорядження міських, сільських і селищних голів

В рамках правової системи усі закони та інші нормативні акти приймаються на основі Конституції і повинні її дотримуватися [відповідно до Статті 2]. Це означає, що закони можуть прийматися лише, якщо вони відповідають Конституції; на виконання положень Основного Закону Кабінет Міністрів може приймати постанови, а галузеві міністерства і державні комітети – видавати накази. Постанови і накази повинні відповідати не лише їх безпосередній сфері

<sup>7</sup> Міжнародні Договори, наприклад, Конвенція ООН з прав людини і Європейська Конвенція з прав людини і основних свобод, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, включено [згідно Статті 9) до Конституції.

<sup>8</sup> Повноваження Кабінету Міністрів видавати укази спостерігалися у 1993-1994 рр.

<sup>9</sup> Повноваження видавати постанови ґрунтується на рішенні [Справа № 17/81-97] Конституційного Суду України.

<sup>10</sup> Практика видачі міжвідомчих указів відноситься до питань юрисдикції деяких міністерств/державних комітетів.

діяльності, але й іншим чинним актам українського законодавства. В таблиці 2.2 показано взаємозв'язок між Конституцією, законами і підзаконними актами, такими, наприклад, як постанови і накази:

**Таблиця 2.2: Конституція, закони і підзаконні нормативно-правові акти**

<b>Конституція України [Основний Закон]</b>
<b>Закони України</b>
<b>Підзаконні нормативно-правові акти <sup>11</sup></b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Постанови Кабінету Міністрів України</li> <li>2. Накази Міністерств України</li> <li>3. Накази Державних комітетів України</li> <li>4. Міжвідомчі накази [затверджуються декількома міністерствами / державними комітетами]</li> </ol>

У перехідний період існує багато прогалин і упущень на рівні законів і досить часто ці прогалини заповнюються постановами галузевих міністерств. Однак, відповідно до принципів верховенства права, підзаконні нормативно-правові акти [наприклад, постанови] не повинні теоретично замінювати силу Закону. На практиці, підзаконні нормативно-правові акти все-таки розширюють предмет регулювання<sup>12</sup>. Підзаконні нормативно-правові акти, які розширюють предмет регулювання або суперечать відповідним законам, можуть носити характер *дефектних актів (faulty acts)*, але є чинними з огляду на *принцип презумпції вірності акта*. Наявність дефектних актів є невід'ємною складовою в країнах, які знаходяться у стані трансформації. В Україні звільнення системи законодавства від найбільш суперечливих дефектних актів, особливо тих, які суперечать Конституції, є специфічною функцією Конституційного Суду<sup>13</sup>. Проте, його юрисдикція не поширюється на акти окремих міністерств, державних комітетів чи місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Існує спеціальна процедура реєстрації підзаконних нормативно-правових актів в Україні відповідно до Указу Президента України «Про реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів влади» від 3.10.1992 № 493/92. Для розробки цього Указу Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про ухвалення положень державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів влади» від 28. 12.1992, № 731. Проте, процедура, викладена в Указі і Постанові, не поширюється на всі нормативно-правові акти, а лише на акти, видані центральними і місцевими органами виконавчої влади, і акти щодо прав, свобод і законних інтересів громадян, або міждержавні акти.

<sup>12</sup> Спроба усунути таку системну непослідовність була прийнята Верховною Радою у січні 2000 року з прийняттям Закону «Про нормативно-правові-акти», який визначив типи і юридичну силу нормативно-правових актів, обґрунтувавши основні положення і процедури щодо розробки, прийняття і набрання чинності нормативно-правових актів та регулювання питань щодо тлумачення та систематизації. Проте, Президент наклав вето на закон. Верховна Рада не змогла подолати вето.

<sup>13</sup> Положення Конституційного Суду викладені у Конституції України [Розділ 11, Стаття 147-153]. До повноважень Конституційного Суду належить: вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів

## Кодифікація законодавчих актів і розробка політики:

Кодифікація нормативно-правових актів є типовою для більшості країн, що належать до пасивної системи права, і розроблена з метою забезпечити комплексне правове регулювання окремих сфер, важливих для соціальних і економічних відносин. У ієрархії закону кодифіковані законодавчі акти мають вищу юридичну силу порівняно із звичайними законами. Більшість питань суспільного життя в Україні [включаючи соціальну політику] регулюються шляхом прийняття окремих законів – нормативно-правових актів з визначеним предметом правового регулювання. В результаті такого підходу ці закони спрямовані на вузькі сфери суспільних відносин чи конкретні питання. Таблиця 2.3, наведена нижче, показує співвідношення між кодифікованими законодавчими актами та звичайними законами:

**Таблиця 2.3: Розподіл законів за специфікою юридичної техніки**

<b>Закони України</b>	<b>Кодифіковані законодавчі акти</b> (наприклад, Цивільний Кодекс, України від 16.01.2003 № 435-IV, Бюджетний Кодекс України від 21.06.01. № 2542-III, Основи законодавства про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-XII)
	<b>Звичайні закони</b> (наприклад, Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV; Закон України «Про місцеве самоврядування України» від 21.05.1997 № 280/97-ВР)

В рамках юридичної техніки звичайні закони теж можна розподілити на дві групи:

- *Конституційні закони:* приймаються на основі положень Конституції, які безпосередньо вказують на те, що конкретні суспільні відносини, які належать до найважливіших [наприклад, громадянство, вибори і референдуми, статус і організація місцевого самоуправління, власність, принципи соціального захисту тощо] мають бути визначені/встановлені виключно законом<sup>15</sup>;
- *Поточні закони:* які врегульовують інші сфери суспільних відносин – проте у Конституції України немає безпосередніх посилань на те, що вони мають регулюватися шляхом прийняття окремих законів,

<sup>14</sup> Адміністративний Кодекс України набув чинності 1 вересня 2005 року. Кодекс містить правові норми щодо відносин державних органів влади і громадян та питання адміністративних правопорушень.

<sup>15</sup> Перелік сфер викладено в Статті 92, а також інших положеннях Конституції України.

наприклад, Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні»<sup>16</sup>, який забезпечує конкретні заходи щодо соціального захисту певних груп громадян або надає певні соціальні пільги визначеним групам громадян<sup>17</sup>.

### **Основні особливості законодавчого процесу в Україні:**

Законодавчий процес<sup>18</sup> в Україні, як і в більшості країн з законодавчою системою цивільного права, характеризується взаємовідносинами між трьома основними системоутворюючими компонентами – пізнання, діяльність і результат – які разом складають відносно закінчений цикл законотворення. Згідно логіки системи усі суспільні відносини регулюються на рівні писаних постанов, а не правових звичаїв чи прецедентів. Тому, незважаючи на складність і управлінську природу законодавчого процесу, кільцевим результатом є, як очікується, створення суспільних відносин і регулювання суспільства. В рамках цієї системи можна виділити два основні підходи щодо запровадження законодавчого регулювання суспільних відносин:

- Законодавче закріплення існуючого у формі звичаїв й практики ділового обороту регулювання суспільних відносин, що уже склалося у суспільстві;
- Законодавче моделювання майбутніх або ще нерегульованих на практиці суспільних відносин шляхом розробки і прийняття відповідного законодавства.

Ці положення означають, що законодавчий процес може: враховувати регулювання суспільних відносин, які виникають; враховувати вже врегульовані суспільні відносини, які зазнали суттєвих змін, або сприяти розвитку відповідних майбутніх практик. Теоретично, ці підходи передбачають – в контексті програми Уряду України «Європейський вибір» - цілісний підхід щодо розробки стратегії з урахуванням чинного законодавства і нормативно-правових актів, а також майбутніх досягнень відповідно до процесу європеїзації. Однак, на практиці, гнучкість, яку надає законодавчий процес, використовують не належним чином через відсутність відповідного аналізу

---

<sup>16</sup> Верховна Рада, Закон № 2961-IV від 6 жовтня 2005 року.

<sup>17</sup> Поточні закони можна розподілити на дві групи, оскільки деякі з них мають більш загальне застосування, ніж інші. Наприклад, Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (1991) містить сукупність законів, що дозволяє направляти і регулювати суспільні відносини усіх громадян з особливими потребами; в той час як Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» (2005) стосується більш вузької групи громадян, на які розповсюджується Закон 1991 року, але більш конкретний щодо процедур і нормативно-правової основи.

<sup>18</sup> Поняття «законодавчий процес» означає процес перегляду і оприлюднення не лише законів, а й інших актів законодавства, включаючи Укази Президента України і Постанови Кабінету Міністрів України.

попередньої політики. Такі упущення, якщо їх відповідним чином не вирішувати, можуть віддалити громадськість від уряду і його стратегічні результати можуть бути підірвані. На основі емпіричного доказу, відсутність в Україні попереднього аналізу політики має такі особливості – усі вони суттєво впливають на якість державної політики:

- Законопроекти розробляють відомствами, які не мають досвіду розробки спеціальних законів, або юридичні відділи, які не мають достатніх знань у цій сфері політики;
- Залучення на договірній основі незалежних консультантів для розробки законопроектів, що збільшує ризик «захоплення держави», оскільки задіяні консультанти відібрані з груп людей, об'єднаних спільними інтересами, наприклад, неурядових організацій, які мають певні орієнтири, які можуть не служити інтересам держави. Як результат, питання розвитку політики стають важким тягарем для міністерств і парламенту, ускладнюють етап реалізації через серйозні недоліки та неузгодженості процесу розробки законопроекту;
- Закони розробляються у політичному вакуумі без чіткого бачення того, що від них очікують;
- Невідповідність означень концепціям та ідеям, які згодом проникають на арену державної політики;
- Копіювання іноземного законодавства без урахування реалій української політики <sup>19</sup>;
- Проекти законів розподіляють між міністерствами для перегляду та консультації лише після того, як основний текст проекту знаходиться на завершальному етапі підготовки і вже надто пізно переглядати або вносити поправки з ключових питань або політичних схем, на яких структуровано закон;
- Фінансові і бюджетні питання нового законодавства є часто найбільш проблемними, оскільки у більшості випадків їх повністю ігнорують. При врахуванні законодавчих наслідків часто обмежуються обчисленням субвенцій з Державного бюджету, ігноруючи при цьому дотації вирівнювання і вплив на доходну частину місцевого бюджету. Не враховуються витрати і вигоди у цілому або навіть загальні доходи і

---

<sup>19</sup> Наголошуючи на цьому недоліку, важливо зазначити, що автор не має на увазі, що копіювання іноземних зразків не обов'язково є недоречним, але першорядним є розуміння контексту місцевого середовища [див. Світовий Банк, , 1995, стр. 11]. Там, де існує стабільність інституцій та можливості для адаптації змін, правова реформа переходить в процес соціальної зміни відносно безпроблемно. Це не стосується переходу від командно-адміністративної законодавчої бази до демократичних і дискурсивних підходів, де інституційні засади слабкі [Див.: Гріндл (Grindle), 1997; і Світовий Банк, 1997 стр. 151]. Зокрема, законопроекти, основою яких є закони інших держав, можуть призвести до зворотного результату, оскільки малоімовірно, що такі закони будуть повністю реалізовані., не говорячи про узгодженість з зацікавленими сторонами на місцевому рівні. Більше того, цей підхід може посилити недовіру громадськості (public cynicism) до законодавчої системи.

витрати. В результаті не проводиться цілісна оцінка вигод або перехідних витрат, які очікують від конкретного закону.

Результати таких прогалин в процесі розробки політики показують, що можливості для інтеграції, адаптації і розвитку, досягнення цілей та підтримка і стабільність системи [див. Схему 1.1 Додатку 1] у контексті розробки нових підходів до проблем, що виникають, використовуються не повою мірою. Це також означає, що цілі координації перенесення політичних реалій і можливостей для інституційного навчання в інших країнах, членах ЄС, [включаючи 10 країн, що приєдналися у 2004 році] підірвані.

Загалом, законодавчий процес в Україні зосереджується на підготовці двох правових результатів: **Законотворенні** – увага приділяється розробці та затвердженню нормативно-правових актів; і **Регулюванні** – увага приділяється розробці та затвердженню інших актів законодавства. У багатьох відношеннях процедура розробки, розгляду та ухвалення Законів є достатньо чітко визначеною та формалізованою<sup>20</sup>. У таких державах, як Україна, де інституційні засади слабкі, процеси законотворення і розбудови інституцій не завжди можна розрізнити. Зокрема, в Україні процедура підготовки, розгляду та затвердження інших актів законодавства є формалізованою лише частково. Більше того, оскільки розробка конкретних частин законодавства часто відноситься до інших сфер державної політики і/або законодавства, необхідно враховувати інші нормативні акти, наприклад, постанови Кабінету Міністрів. Після прийняття закону часто необхідно розробити і конкретизувати постанови для його роз'яснення. Це означає, що необхідно підготувати пакет проектів відповідних постанов одразу після набрання чинності Законом. Проте, це не є усталеною практикою для багатьох актів законодавства.

Крім того, що немає практики підготовки послідовних стратегій державної політики [або основ, як визначено в Додатку 1)] до розробки нового законодавства, часто відсутня система регуляції впровадження законів. Відповідно, багато законів декларативні по суті і субстантивні за формою. Відповідно до існуючої практики законодавство, розроблене галузевими міністерствами і представлене Парламенту як законопроекти, проходить, як очікується, такі етапи:

- створення концепції майбутнього законопроекту;
- оцінка існуючого регулювання та відповідного світового досвіду;
- безпосередня робота над текстом законопроекту;
- експертиза підготовленого законопроекту

<sup>20</sup> Процеси розвитку, представлення і прийняття законів чітко визначені в Конституції і Парламентські процедури [129a/94-BR], ухвалені 27 липня 1994 року.

<sup>21</sup> Див. Додаток 2 – короткий огляд структур і процедур прийняття постанов Кабінету Міністрів.

Після формулювання законопроекту вносять на розгляд Верховної Ради України і включають до порядку денного пленарного засідання<sup>22</sup>. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить:

- Президентів України;
- народним депутатам України;
- Кабінету Міністрів України;
- Національному банку України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною радою України позачергово.<sup>23</sup> На практиці основними учасниками законотворчої діяльності в Україні є:

- народні депутати України [парламентська законотворчість]
- державні комітети [урядова/відомча законотворчість]

Як тільки законопроект<sup>24</sup> зареєстровано, законодавча ініціатива, зазвичай, спрямовується до Профільного комітету Верховної Ради України і водночас до Комітету з питань законодавства для попереднього розгляду і підготовки пропозицій щодо подальшої роботи над ним. В принципі, проекти Законів та інші законодавчі пропозиції представляються на розгляд Верховної Ради разом з обґрунтуванням необхідності їх прийняття (Експертний висновок), характеристикою основних положень майбутніх Законів і їх місця в системі законодавства, а також прогнозованих соціально-економічних витрат. Водночас, в пояснювальній записці, що додається, вказуються фахівці, які брали участь у створенні концепції законопроекту. Перед другим читанням законопроекту голова Профільного комітету або керівник секретаріату відповідного комітету Верховної Ради України організовує доопрацювання законопроекту за результатами першого читання. Обговорення проводиться за статтями і розділами. Під час обговорення окремі частини законопроекту загалом можуть бути повернені на доопрацювання і кожна поправка обговорюється і голосується окремо<sup>25</sup>.

При розгляді законопроекту Верховною Радою України народні депутати обговорюють основні його положення, висловлюють свої пропозиції та зауваження, вирішують питання щодо публікації законопроекту для його всенародного обговорення. Такий підхід дає можливість народним депутатам всебічно обговорити законопроект з виборцями і зацікавленими групами і внести зауваження і пропозиції, висловлені в процесі попереднього розгляду.

---

<sup>22</sup> Парламент вирішує, чи приймати Правила ведення бізнесу, які питання обговорюватимуться на пленарному засіданні і в якому порядку.

<sup>23</sup> Стаття 93: Конституція України.

<sup>25</sup> Див. Додаток 4: огляд процедур правонаступництва одразу після початку першого читання законопроекту.

Процес створення Закону завершується його публікацією<sup>26</sup>. Щоб стати загальнообов'язковим велінням держави, правові норми потрібно розробляти і об'єктивувати шляхом опублікування в загальнодоступних друкованих виданнях<sup>27, 28</sup>.

### **Конституційні гарантії і соціально-економічні права громадян**

Правові процеси в Україні ґрунтуються на принципах, закріплених в Декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй<sup>29</sup>. Положення Декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй щодо захисту широкого спектру соціальних і економічних прав включено до Конституції України. Декларація прав людини Організації Об'єднаних Націй проголошує, наприклад: «Кожна людина має право на працю, вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття» [Стаття 23]. Вона також гарантує «право на рівну оплату за рівну роботу», право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів», право на «справедливу і сприятливу винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої і її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення.» У більш ширшому розумінні, Декларація надає «кожній людині» «право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини [Стаття 25].

Декларація також гарантує «право на освіту» і «соціальне забезпечення відповідно до структури і ресурсів кожної держави» [Стаття 22]<sup>30</sup>.

Конституція України також містить положення Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права<sup>31</sup>, яким проголошено, що:

---

<sup>26</sup> Див. Додаток 5 – огляд Процедур прийняття і правонаступництва закону

<sup>27</sup> Відповідно до статті 57 Конституції України, опублікування законів є передумовою набрання чинності законом, і правовими засадами, на яких ґрунтується знання законодавства.

<sup>28</sup> Згідно з Статтею 150 Конституції України Конституційний Суд відіграє ключову роль у визначенні, чи закони та інші нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою, відповідають Конституції. Ці повноваження також поширюються на акти та постанови, прийняті Кабінетом Міністрів, акти, ухвалені Верховною Радою Автономної Республіки Крим. Ці питання розглядаються за зверненнями Президента України, народних депутатів України [за умови, якщо вони утворюють кворум не менше 40 осіб], Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

<sup>29</sup> Генеральна Асамблея ООН, Постанова 217A(11) від 10 грудня 1948 року

<sup>30</sup> Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про Захист прав людини і основні свободи [Рим, 11 квітня 1950 року], принципи і статті якої взято з Загальної декларації прав людини, 1948 рік.

<sup>31</sup> Генеральна Асамблея ООН, Постанова 2200A (XXI) від 16.12.1966, яка набрала чинності 3 січня 1976 року.



- Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва вжити заходів для того, щоб забезпечити повне виконання закріплених у цьому Пакті прав [Стаття 2].
- Право на соціальне забезпечення і соціальне страхування [Стаття 9].
- Право на достатній життєвий рівень, що включає достатнє харчування, одяг і житло [Стаття 11].
- Право на охорону здоров'я [Стаття 11].
- Право на освіту [Стаття 13].

Визначаючи основні риси держави, Конституція України [Стаття 1] проголошує, що Україна є **соціальною державою**. Це означає, що мета держави – діяти відповідно до Декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй і Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права<sup>32</sup>. Варто зазначити, що при підготовці проекту Конституції Венеційська Комісія Ради Європи<sup>33</sup> висловила такі зауваження<sup>34</sup>:

*Перелік прав людини видається повним і відповідає міжнародним стандартам, але деякі з цих прав здаються більш цільовими, ніж реальними, примусовими правами.*

У свою чергу, Уряд України пояснив Венеційській комісії, що це конституційна традиція, яка існує в Україні, і що люди можуть не визнати конституцію без таких положень<sup>35</sup>. Відповідь Уряду України на зауваження Венеційської комісії наводять на думку, що тлумачення цих прав «завантажене» з радянської Конституції без урахування того, чи дотримуватимуться в умовах перехідного періоду з командно-адміністративної системи до системи, яка ґрунтується на демократичних процесах і ринковій економіці соціальні та економічні права, закріплені в Конституції. Наслідки цього більші, враховуючи безпосередню актуальність питання соціальних і економічних прав. Усі конституційні права мають бюджетні наслідки; усі конституційні права коштують грошей.<sup>36</sup>

Основний аргумент на користь зауваження, зробленого Радою Європи про те, чи права, закріплені в Конституції, були цільовими чи примусовими, полягає у

<sup>32</sup> Див. Додаток 6 – перелік основних соціальних і економічних прав, захищених Конституцією України

<sup>33</sup> Див. Додаток 1, примітка 8

<sup>34</sup> Засідання з питань проекту Конституції України, Київ, 31 травня -2 червня 1993 року. Див. [http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL\(1993\)042-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL(1993)042-e.asp)

<sup>35</sup> Там само.

<sup>36</sup> Див. Холмес і Санстайн (Holmes and Sunstein), 1999

наступному: якщо уряд планує захищати особисту власність, він повинен виділити кошти для забезпечення від приватного і політичного вторгнення. Якщо уряд хоче захистити громадян від незаконного обшуку і конфіскації майна дорожньою міліцією, він повинен виділити кошти на навчання, моніторинг і дисциплінування дорожньої міліції. Якщо уряд хоче захистити свободу слова, він повинен, щонайменше, вжити заходів щодо стримування урядових управлінь і посадовців. Сьогодні деякі права можуть бути надзвичайно затратними. Гарантуючи, наприклад, право кожного на житло [як закріплено в статті 47 Конституції України], необхідно витратити більше коштів, ніж на гарантування свободи від незаконних обшуків і конфіскацій дорожньою міліцією. Такі порівняння емпіричні і залежать від обставин, вони не можуть бути апіорними. Отже, забезпечення соціальних гарантій і соціальних пільг – як складова соціальної політики – коштує більше грошей, ніж надання соціальних послуг або управління системою захисту прав власності. Це ті відмінності - більше кількісні, ніж якісні, - які Рада Європи суперечливо визначила як головні у своїх зауваженнях щодо способу визначення соціальних і економічних прав в Конституції.

### **Соціальні і економічні права, соціальні пільги, соціальні гарантії і соціальні послуги:**

З аналізу Конституції зрозуміло, що соціальні послуги прямо не згадуються в системі економічних і соціальних прав. Однак, існує достатньо емпіричних і політичних доказів того, що соціальні послуги розглядаються як невід'ємна частина системи соціального забезпечення (згідно Статті 46 Конституції<sup>37</sup>). Організаційна структура надання соціального захисту пов'язана з мережею понад 820 стаціонарних установ, які забезпечують «захист» дітям, людям похилого віку і людям з особливими потребами – відповідно до законодавчо-адміністративних функцій Міністерства праці і соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства освіти і науки.

Реалізація Закону «Про соціальні послуги» тісно пов'язана з двома взаємозалежними особливостями, які мають важливе значення для розробки соціальної політики:

- Диверсифікація (урізноманітнення) способів традиційного надання і визначення соціальних послуг [тобто, через заклади інтернатного типу] і розширення спектру послуг через альтернативи на рівні громади<sup>38</sup>;

---

<sup>37</sup> Див. Виноску 24 Додаток 1 щодо коментарів про концептуальний зв'язок соціальних послуг - в багатьох країнах з перехідною економікою - з системами грошової допомоги. Виняток, країни колишньої Югославії, де соціальна робота і соціальні послуги в умовах соціалістичної держави загального благополуччя мали набагато більше інституційних, професійних і фінансових основ для підтримки соціальних послуг в закладах інтернатного типу і на рівні громади. [Див. ILO Report on Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe (Звіт МОП «Хороші практики надання соціальних послуг в країнах Південно-східної Європи» [www.stabilitypact.org/soc-cohesion/socserv-delivery.pdf](http://www.stabilitypact.org/soc-cohesion/socserv-delivery.pdf))]

<sup>38</sup> Для огляду висновків стратегії про розвиток соціальних послуг на рівні громади в 1994- 2005 див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» - «Законодавчі та податкові аспекти діяльності недержавних організацій як постачальників соціальних послуг», 2006 (2006b), стр .7-19.

- Традиційна система соціального захисту була пов'язана з принципами<sup>39</sup> [тобто, нормами] щодо роду занять і категорій громадян, які відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»<sup>41</sup> використовують для визначення права на соціальну допомогу, соціальні гарантії і соціальні пільги для окремих груп громадян [наприклад, ветерани війни, люди з особливими потребами, певні групи дітей і люди, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи]<sup>40</sup>.

Зв'язок між соціальними послугами, соціальними пільгами і соціальними гарантіями ґрунтується як на політиці [тобто, методах розробки законів – див. Додаток 1], так і практиці, оскільки громадяни, які отримують соціальні послуги, претендують на соціальних пільги і соціальних гарантії. Тому при розробці державної політики у сфері соціальних послуг не можна не враховувати питання соціальних пільг і соціальних гарантії. Проте, створення законодавства і політики щодо надання соціальних послуг та визначення категорій і роду занять на основі визначених норм, а також система соціальних пільг і соціальних гарантії не розвивалися разом у хронологічному значенні. Зокрема, розвиток соціальної політики в цих двох сферах можна схематично поділити на такі хронологічні періоди:

- У 1991-1995 роках – одразу після розпаду Радянського Союзу – особлива увага приділялася визначенню соціальних гарантії і соціальних пільг відносно роду занять і категорій населення;
- У 1996-2000 роках акцент було зроблено на кодифікацію системи соціальних пільг і гарантії. Розробка процесу кодифікації була пов'язана з розробкою Конституції України, визначенням соціальної держави і наступною кодифікацією системи соціальних пільг і гарантії відповідно до тез Закону «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії», опублікованого у 2000 році;
- У 2001-2004 роках була політична пауза в розробці нових політик. Натомість, значні зусилля були спрямовані на реалізацію Закону «Про

<sup>39</sup> Принципи соціальних гарантії і пільг щодо роду занять і категорій населення ґрунтуються на забезпеченні допомоги і послугами певних соціальних категорій [напр., люди з особливими потребами] і груп за родом занять [напр., колишні військовослужбовці (чоловіки і жінки)], а не за оцінкою потреб, що сприяє направленню інструментів соціальної політики на певні цілі - зменшення бідності або зменшення випадків соціальної ізоляції Система соціальних гарантії відповідно до категорій і роду занять підкріплена рішенням Конституційного Суду. Винятки становлять Рішення № 8/99 від 6.07. 1999 про встановлення недоговірною принципу захисту груп робітників незалежно від їх доходу або наявних бюджетних коштів; Рішення № 7/99 від 17.03.2002 про матеріальну допомогу, компенсації і гарантії; Рішення 7/2004 від 17.03.2004 про соціальний захист військовослужбовців та міліціонерів і рішення 20/2004 від 1.12.2004 про ліквідацію або обмеження матеріальної допомоги, компенсацій і гарантії.

<sup>41</sup> Верховна Рада, № 2017-111 від 5 жовтня 2000 року.

<sup>40</sup> Для більш детального аналізу соціальних пільг і соціальних гарантії в системі соціального захисту України Див. Світовий Банк (2000) Система соціальної безпеки і бідність.

державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії» та визначення бюджетних обмежень. Однак, саме в цей період розроблено Закон України «Про соціальні послуги», який набрав чинності в 2003 році, і започатковано Український фонд соціальних інвестицій (УФСІ), складовою діяльності якого є питання надання соціальних послуг.

У 2004-2006 роках питання надання соціальних послуг стали ключовими питаннями політики, що сприяло збільшенню кількості проектів в питаннях технічної допомоги [наприклад, ЄС-ТАСІС, Міністерство Великої Британії у справах міжнародного розвитку, Агентство США з міжнародного розвитку] і перенесення реалій міжнародної політики, зосередженню уваги на розробці нормативно-правових актів<sup>42</sup> з метою удосконалити Закон України «Про соціальні послуги»; утворення Робочої групи на рівні міністерств щодо реалізації Закону України «Про соціальні послуги»; створення Міністерства України у справах сім'ї, молоді і спорту, до складу якого входять управління з питань сім'ї і дітей; оприлюднення Закону «Про соціальну роботу з дітьми і молоддю»<sup>43</sup>, який встановлює і визначає роль і функції «соціальної роботи» як важливої форми професійної практики.

#### **Започаткування діалогу в питаннях узгодження законодавства і політики надання соціальних послуг:**

Розробка Закону України «Про соціальні послуги» свідчить про поступову зміну підходу Уряду України до питань надання соціальних послуг, особливо, при конкретизації Статті 46 Конституції. Принципи Закону «Про соціальні послуги» також представляють підтвердження членства України в Раді Європи, де всі країни-члени Ради Європи зобов'язані сприяти соціальній інтеграції шляхом виконання таких задач:

- Гарантування відповідних рівнів соціального забезпечення;
- Надання рівних можливостей усім громадянам;
- Заборона соціальної ізоляції і дискримінації;
- Забезпечення захисту найбільш вразливих груп суспільства;

У контексті членства України в Раді Європи і нового Плану дій Україна-ЄС поступовий етап змін відкриває для Уряду України такі можливості:

- розпочати процес європеїзації політики у сфері соціальних послуг;

---

<sup>42</sup> Нормативно-правові акти розроблюють відповідно до процедури постанов Кабінету Міністрів України. Серед розроблених нормативно-правих актів наступні: Процедури ліцензування, Процедури надання платних соціальних послуг, Процедури надання та оплата компенсацій для соціального обслуговування, Схвалення волонтерської діяльності у соціальній службі і Оцінка критерій пропозицій щодо отримання бюджетного фінансування соціальних послуг.

<sup>43</sup> Верховна Рада, №6, 147, 2005 - Див. Додаток 1

- гарантувати, що інтеграція законодавства і політики надання соціальних послуг сприятиме створенню такої системи управління, яка дає відповіді на такі запитання: Що необхідно адаптувати і розробляти? Яких цілей необхідно досягти? і Що необхідно стабілізувати і підтримувати?
- активізувати заходи для створення Балансу моделі надання послуг<sup>44</sup>.

Ці можливості необхідно впровадити в дієві політики з метою:

- Зменшити надання послуг в закладах інтернатного типу, збільшити спектр соціальних послуг на базі громади відповідно до стратегічних завдань урядової програми «Назустріч людям» у сфері соціального захисту, спрямованих на: *“...розв’язання проблем бідності, підвищення якості соціальних послуг для наближення їх до європейського рівня і розширення кола провайдерів таких послуг”*.
- Зменшити кількість спірних стратегічних питань по Закону України «Про соціальні послуги» і сприяти реалізації Закону України «Про соціальні послуги» як основи наближення положень державної політики надання соціальних послуг до європейських стандартів, використовуючи чинні принципи Статті 14<sup>55</sup> Європейської соціальної хартії;
- Використовувати План дій Україна-ЄС і можливості, які він відкриває, з метою розпочати активний процес координації перенесення реалій політики і досвіду завдяки конкретним проектам і програмам технічної допомоги, механізму обміну інформацією про технічну допомогу і обміну досвідом між державними службовцями через новий фінансований механізм Європейського інструменту сусідства та партнерства [який замінить ТАСІС у 2007]; а також узгодити ці заходи з завданнями інших багатосторонніх і двосторонніх документів.
- Регулювати надзвичайно розрізнені управлінські завдання, які зараз диктують напрямки формулювання і реалізації політики у сфері соціальних послуг. За необхідністю перерозподілити та покращити функції надання соціальних послуг на центральному рівні [тобто, між чотирма галузевими міністерствами: Міністерством праці і соціальної політики, Міністерством освіти і науки, Міністерством охорони здоров’я і Міністерством у справах сім’ї, молоді і спорту] та шляхи управління і координування соціальних послуг на місцевому рівні [тобто, між областями, містами і районами]
- Визначити політичні стратегії, спрямовані на узгодження, покращення і ефективне адресне спрямування соціальних послуг та системи соціальних пільг і соціальних гарантій, відходячи від принципів надання соціальних послуг за родом занять і категоріями населення,

<sup>44</sup> Для розробки **Моделі балансу надання соціальних послуг**, див. Звіт проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою : «Попередня оцінка управління державними видатками на реформу соціальних послуг» (2006а)

зосереджуючи увагу на соціальній інтеграції і удосконаленню заходів щодо подолання бідності і нерівності. Стратегія політики полягатиме у визначенні заходів, ефективних для адресних соціальних трансфертів, соціальних пільг і соціальних гарантій та конкретних заходів, ефективних для адресних соціальних послуг.

### **Обґрунтування пріоритетності сфер розробки політики соціальних послуг:**

У контексті положень Закону України «Про соціальні послуги» впровадження накреслених вище можливостей ґрунтується на обґрунтуванні правових, фінансових і адміністративних умов для соціального обслуговування:

*Зменшення ролі закладів інтернатного типу на користь соціальних послуг на рівні громади:*

Соціальні послуги, що надаються в закладах інтернатного типу, домінують у практиці соціального обслуговування в Україні. Наприклад, у 2004 році загальні видатки на субвенції з державного бюджету і дотації вирівнювання в закладах інтернатного типу [для людей похилого віку, інвалідів і дітей-інвалідів], які знаходяться у відомчій компетенції Міністерства праці і соціальної політики, становили 389.7 млн. гривень. Водночас видатки на територіальні центри, які надають соціальні послуги людям похилого віку і людям з особливими потребами за місцем проживання в громаді, становили 257.1 млн. гривень. Ці показники 2004 року порівнюють із збільшенням на 200% фінансування закладів інтернатного типу для дітей-інвалідів за період з 1998-2004 рр., закладів інтернатного типу для людей похилого віку і інвалідів – на 250% за цей же період, в той час як зростання видатків на територіальні центри становило менше 10%.

У Міністерстві охорони здоров'я, у відомчій компетенції якого знаходяться 50 закладів інтернатного типу для дітей віком до 3 років, видатки зросли на 26% в період з 2002-2004 рр. Видатки для 196 закладів інтернатного типу [для дітей від 3 років, дітей-сиріт, дітей з розумовими вадами], які знаходяться у відомчій компетенції Міністерства освіти і науки, зросли на 90% у 2002-2004 роках. Відповідно до Закону України «Про державний бюджет на 2004-2005 роки» видатки для Міністерства у справах сім'ї, молоді і спорту [нове міністерство, раніше його функції виконував Державний Комітет], яке опікується питаннями розвитку соціальних послуг в громаді через мережу соціальних центрів для сім'ї, дітей і молоді, зменшилися на 2.1%<sup>46</sup>. З 1998-2004 загальна кількість

---

<sup>45</sup> Хоча Україна не ратифікувала Європейську соціальну хартію Ради Європи, не існує, згідно з Конституцією, очевидних протиріч між функціональними принципами Статті 14 як засобу інформування політики в контексті політики Уряду України щодо покращення якості соціальних послуг відповідно до європейських стандартів. Стаття 14 доопрацьованої Європейської соціальної хартії [1996] закріплює право громадян на користування соціальними послугами. Стаття 14 не суперечить Статті 46 Конституції України.

<sup>46</sup> Усі дані, отримані з джерел Міністерства фінансів України, Державного Казначейства і Державного статистичного Комітету Для повнішого аналізу демографічних і фінансових

мешканців інтернатних закладів для людей похилого віку, які знаходяться у сфері відомчої компетенції Міністерства праці і соціального політики, зростає на 14.7%, з них 50% - люди віком до 60 років; в інтернатних закладах Міністерства охорони здоров'я число мешканців збільшилося на 6.7% з 1998-2004; а в інтернатних закладах Міністерства освіти і науки кількість дітей-сиріт збільшилася більш, ніж на 47% в той час, як кількість дітей в інших закладах інтернатного типу Міністерства освіти і науки збільшилася на 12.5% з 1998 по 2004 роки. Малоімовірно, що ці тенденції утримуються в середньостроковому майбутньому. Також, враховуючи фінансові обмеження у задоволенні потреб громадян і підтриманні матеріальних умов, малоімовірно виконання гарантованих Конституцією прав громадян.

*Спірні питання Закону України «Про соціальні послуги»:*

Закон України «Про соціальні послуги» розроблено за ініціативи Міністерства праці і соціальної політики. У початковому проекті Закону увага, в основному, приділялася консультаціям між Міністерством і невеликою кількістю недержавних організацій, які мають право на державне фінансування<sup>47</sup>. Інші галузеві міністерства [Міністерство освіти і науки, Міністерство у справах сім'ї, молоді і спорту і Міністерство охорони здоров'я] не брали активної участі у підготовці початкового проекту закону. Проте, після узгодження початковий проект закону було надіслано до цих міністерств для надання консультацій. Висловлені точки зору були включені до проекту закону, який згодом було надіслано до Кабінету Міністрів, а потім до Верховної Ради України.<sup>48</sup> Відповідно до адміністративних процедур Кабінет Міністрів готує Експертний висновок, який має певні особливості [див. стр. 31]. Проте, у випадку з Законом «Про соціальні послуги» не проведено аналізу соціально-економічних витрат і вигод. Незважаючи на регулятивний характер змісту законопроекту, а саме, ліцензування, розподіл функцій соціального замовлення і надання послуг, видатки для місцевих органів влади – більшість на стадії проведення консультацій [див. додаток 2-3] - не були враховані з самого початку. У 2003 році Верховна Рада України прийняла законопроект у першому читанні після короткого розгляду<sup>49</sup>.

Незважаючи на те, що прийняття Закону України «Про соціальні послуги» сприяло проведенню поетапних змін у соціальній політиці, яка охоплює широкий спектр питань згідно з Статтею 46 Конституції, і той спосіб, у який

---

витрат, див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні»: Демографічні і фінансові тенденції: *Визначення майбутнього попиту на соціальні послуги* (2006с).

<sup>47</sup> Для ознайомлення та аналізу НДО, які мають право на державне фінансування, див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» *«Законодавчі та податкові аспекти діяльності недержавних організацій як постачальників соціальних послуг»*, (2006б).

<sup>48</sup> Жодна ініціатива міністерства або Державного Комітету [тобто, органу центральної виконавчої влади], яка стає законопроектом, не можна бути представлена Верховній Раді України без затвердження Кабінетом Міністрів.

<sup>49</sup> Неофіційна оцінка розгляд Закону України «Про соціальні послуги» Верховною Радою передбачає, що багато народних депутатів вважають цілі і завдання законопроекту мало зрозумілими, концептуально не погоджувалися з відмінностями понять «соціальні послуги», «соціальні привілеї» і «соціальні гарантії».

держава організувала фінансування і надання соціальних послуг, особливо щодо ролі неурядових організацій у цьому процесі, низка депутатів Верховної Ради за підтримки місцевих недержавних організацій виступала за проведення повторного розгляду і перегляду парламентом результатів політики у сфері соціальних послуг, роз'яснення і доопрацювання положень Закону «Про соціальні послуги». Перша спроба була зроблена депутатом Матвієнко А.С. у червні 2004 року ( реєстраційний номер 5254).

Законопроект, надісланий Матвієнком за підтримки 40 народних депутатів, було внесено до порядку денного парламентських слухань для обговорення. Комітет Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів переглянув законопроект і надіслав його до Профільного комітету на доопрацювання. Після одностайного ухвалення законопроект набрав чинності. Зараз чинний варіант Закону 2004 року.

Вирували незадоволення і щодо положень варіанту Закону 2004 року. Восени 2005 року народний депутат Коновалюк В.І., реєстраційний номер 7212, ініціював другу спробу переглянути Закон «Про соціальні послуги». У листопаді 2005 року після скликання Парламентського клубу<sup>50</sup>, переглянутий варіант Закону «Про соціальні послуги» представлено Верховній Раді України народним депутатом Кіссе і надіслано до Міністерства праці і соціальної політики для внесення зауважень. 14 травня 2006 року Комітет Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів вніс новий законопроект у другому читанні. Під час другого читання народні депутати обговорювали багато питань і проблем і законопроект було відправлено на повторне доопрацювання і розгляд для повторного другого читання<sup>51</sup>.

Враховуючи лоббі, яке стоїть за спробами народних депутатів переглянути структуру і зміст Закону України «Про соціальні послуги», не можна не враховувати подальші намагання переглянути цей закон. Однак, основними причинами таких намагань є спроба використати закон для визначення змісту і цілей політики, що характеризується командно-адміністративним підходом до розвитку політики. Уряд України, таким чином, гарантував би, що формулювання державної політики у сфері соціальних послуг виходитиме з цілей і кінцевої мети Закону України «Про соціальні послуги» та регуляторних завдань. Державна політика повинна, по можливості, приділяти увагу питанням, наведеним нижче<sup>52</sup>:

---

<sup>50</sup> Парламентський клуб - це форум (зібрання) за підтримки Фондації «Чинність закону», де народні депутати можуть зустрітися з громадянами, групами і неурядовими організаціями для обговорення питань державної політики

<sup>51</sup> Народні депутати, які внесли на розгляд доопрацьований законопроект у березні 2006 року, не були обрані до парламенту під час парламентських виборів у квітні 2006. Законопроекти, які були відхилені і не можуть бути винесені на повторний розгляд відповідно до парламентської процедури *129a/94-ВР* (Частина 4, Стаття 6.2.11) від 27 липня 1994 року, будуть повторно розглянуті новообраним Парламентом. Це означає, що одні і ті ж законопроекти не можуть повторно розглядатися, але це не завадить представити Парламентові нові законопроекти з питань політики соціальних послуг відповідно до Закону України «Про соціальні послуги».

<sup>52</sup> Очікується, що звіти Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», описані у виносці 1 Вступу разом з цим звітом, включатимуть інформацію про обговорення питань державної політики соціальних послуг та діалог з цих питань.



- Які проблеми вирішувати [напр., фінансові, демографічні, децентралізації, територіальної реформи, ліцензування, встановлення балансу послуг, собівартості та економічної доцільності послуг, аудиту, контролю за якістю надання послуг тощо], і які стратегічні завдання Закону «Про соціальні послуги»?
- Які можливі напрямки розвитку для досягнення бажаного результату і яким з них віддається перевага?
- Чи слід впроваджувати ці напрямки в контексті законодавчої бази чи інших незаконодавчих механізмів?
- Які органи влади чи установи повинні нести/нестимуть відповідальність за реалізацію завдань і законодавства?
- Які основні правові, адміністративні і фінансові механізми для ефективної і дієвої реалізації політики?

Для вирішення наведених вище питань необхідна структура як основа ефективної роботи щодо узгодження законодавчої бази з політикою у сфері соціальних послуг і створення надійних засад для майбутньої розробки відповідного законодавства у зв'язку з поглибленням інтеграційних процесів до Європейського Союзу.

*План дій Україна-Європейський Союз, Негативна інтеграція і перенесення реалій політики:*

План дій Україна-Європейський Союз розроблено як важливу основу для посилення євроінтеграційних процесів державної політики і виконання завдань програми Уряду України «Європейських вибір». Обґрунтування цієї спільної мети і є процесом координації перенесення політичних реалій. Однак, процес перенесення найбільш ефективний, коли уряд визначає напрямки, які він бажає розвивати, і формулює стратегічні завдання разом з зацікавленими сторонами. При вивченні конкретних планів дій для забезпечення ефективності соціальних послуг важливо пам'ятати, що головна причина реформи – перехід від радянського типу управління – коли уряд контролював і розподіляв ресурси – до форми управління, коли ключовою функцією є забезпечення належних правових, фінансових і адміністративних умов для регулювання соціальних відносин. Отже, завдання перенесення реалій політики відповідно до Плану дій Україна-Європейський Союз полягає у розробці структур і процедур для підтримки нових завдань уряду.

Згідно з законодавством Європейського Союзу не існує конкретних положень щодо політики у сфері соціальних послуг, тобто, відсутні заходи щодо позитивної інтеграції<sup>53</sup>. Однак, в рамках Плану дій Україна-Європейський Союз негативна інтеграція і перенесення реалій політики<sup>54</sup> сприяють

---

<sup>53</sup> Див. Додаток 1

оптимізації відповідного середовища, особливо завдяки програмам обміну досвідом між держслужбовцями, механізму обміну інформацією про технічну допомогу (ТАІЕХ), програмам та проектам, що фінансуються Європейським інструментом сусідства та партнерства (ЄІСП) . Розробка документа з питань державної політики у сфері соціальних послуг дала б можливість Уряду України узгодити і визначити пріоритетність спектру і видів перенесення реалій для соціального обслуговування в Україні, особливо, що стосується досвіду, знань і методичних прийомів у тих сферах діяльності, які потребують комплексного підходу до вирішення проблем<sup>55</sup>, а саме :

#### *Управління і внутрішній контроль:*

Фінансовий контроль: сприяння використанню обмежених ресурсів для досягнення певних цілей у сфері соціального обслуговування; визначення запланованих результатів і аналіз витрат; повторне визначення основних видатків відповідно до стратегічних завдань уряду; методи скорочення витрат і покращення ефективності обслуговування; удосконалення фінансового аудиту і аудиту результатів для звітності використання державних грошей;

Удосконалення підзвітності: сприяє покращенню розуміння того, що очікують від посадовців, особливо, щодо механізмів і підходів до аналізу політики соціальних послуг та розробки рекомендацій; удосконаленню горизонтальних і вертикальних відносин на центральному і місцевому рівнях управління;

Удосконалення ефективності та рентабельності: покращення прийняття регуляторних рішень щодо створення регуляторних інституцій соціального обслуговування на загальнонаціональному і місцевому рівнях, які підтримують перенесення європейських норм і стандартів, а також гарантують: (а) включення витрат на перехідний період, (б) зменшення можливих невдач уряду, уникаючи недо- і пере-регулювань, (с) врахування регуляторними схемами адміністративних і заохочувальних витрат для суб'єктів, які надають соціальні послуги.

#### *Управління і формулювання політики:*

Посилення потенціалу: зосередження уваги на методах і підходах аналізу професійної структури зайнятості для виконання ключових завдань розробки і управління у сфері соціального обслуговування; планування людських ресурсів; запровадження критеріїв якості; методи створення балансу між завданнями оперативного управління і розробкою середньострокових стратегій; покращення довіри між державними чиновниками і громадянами;

Планування і розробка програми: включає розробку надійних практик і процесів для аналізу політики, інформаційного і технічного забезпечення соціального обслуговування; використання підходів і механізмів програмного циклу

---

<sup>54</sup> Там само.

<sup>55</sup> Ці комплексні (перехресні) сфери політики доповнюють технічний аналіз і рекомендації, що увійшли до звітів Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні – включаючи цей звіт.

управління, методів оцінки і зменшення ризиків; і як управляти змінами в умовах, що швидко розвиваються;

*Удосконалення обслуговування:*

Покращення прозорості: набуття досвіду в проведенні консультацій на державному рівні і забезпеченні зворотного зв'язку в питаннях соціального обслуговування; покращення процесу прийняття внутрішніх рішень з метою кращої обізнаності громадськості про те, яка робота проводиться в її інтересах; методи і підходи щодо поліпшення співробітництва між департаментами і міністерствами;

Оцінювання: підходи до проведення загальних і систематичних переглядів соціального обслуговування; громадські опитування з питань, чи задоволені громадяни рівнем соціального обслуговування; встановлення зв'язків між проведенням аналізу і розробкою стратегічних завдань; зв'язки і системи моніторингу як складова ширшої системи аналізу, включаючи фінансові і нефінансові аудити .

Регуляризація практики: охоплює системи удосконалення надійності і контролю якості соціальних послуг; системи і підходи для створення і забезпечення відповідності нормативним актами; визначення, аналіз і усунення перешкод для змін; навчання і розвиток персоналу з ключових питань політики і практики.

*Роздрібнене управління соціальними послугами:*

Горизонтальне роздрібнення соціальних послуг у функціях нормотворення галузевих міністерств на центральному рівні, і вертикально вниз до делегованих бюджетів областей, міст і районів – надзвичайно складна і громізка адміністративна структура реформування соціальних послуг відповідно до завдань, викладених в програмі Уряду України «Назустріч людям». На практиці різні групи дітей і людей з особливими потребами розподілено по великій кількості закладів інтернатного типу в той час, як соціальні послуги в громаді [наприклад, територіальні центри для людей похилого віку і людей з особливими потребами, центри соціального обслуговування для сімей і дітей] розподілені між двома галузевими міністерствами.

Такі адміністративні заходи передбачають великі витрати в перехідний період розвитку, реформування і координування політики. Більше того, це призводить до неефективності законодавчого процесу, оскільки кожне міністерство намагається розробити окреме законодавство і окремі нормативно-правові акти для груп і інституцій, які знаходяться у їхній відомчій компетенції.

Така система також призводить до ситуації, коли відносно невелика сума видатків, наприклад, частка річного валового внутрішнього продукту (ВВП), розподіляється досить мізерно. Це також означає, що кожен заклад інтернатного типу має великі накладні витрати – наприклад, затрати на енергоносії, заміна інфраструктури тощо, що ускладнює виконання завдання розробки і досягнення балансу між соціальними послугами в закладах інтернатного типу і на рівні громади. Цей факт поглиблюється тим, що схема

фінансування, розроблена в рамках Бюджетного кодексу, орієнтована на фінансування соціальних послуг, що надаються в інтернатних закладах [з зведеного бюджету]. З іншого боку, соціальні послуги, що надаються в громаді, [як зазначено в Законі «Про соціальні послуги»] повинні фінансуватися з доходів місцевих рівнів управління. Наведена нижче діаграма демонструє схему розподілу видатків на стаціонарні послуги як частку ВВП у 2002-2004 роках.:

**Таблиця 2.1: Витрати ВВП на стаціонарні послуги галузевими міністерствами у 2002-2004 роках**

<b>Міністерство</b>	<b>Рік</b>	<b>Видатки як частка ВВП</b>
<b>Міністерство праці і соціальної політики</b>	2002	0.165
	2003	0.161
	2004	0.140
<b>МОЗ</b>	2002	0.029
	2003	0.031
	2004	0.030
<b>МОН України</b>	2002	0.025
	2003	0.031
	2004	0.030

*Соціальні послуги, соціальні пільги, соціальні гарантії і адресні заходи:*

Із визначення основних соціальних і економічних прав, закріплених у Конституції, і того як Парламент підійшов до розробки законодавчих засад для соціальних послуг, соціальних пільг і соціальних гарантій, зрозуміло, що дві структури політики [послуги, з одного боку, і соціальні пільги і соціальні гарантії, з іншого боку] дуже переплетені між собою. У перші роки після проголошення незалежності розвиток соціальних пільг і соціальних гарантій набув пріоритетного значення. З перспективи політичної економії це не дивно, оскільки нова і незалежна держава Україна повинна була запровадити видимі механізми як доказ намірів задовольнити потреби великої кількості громадян і сприяти зростанню їх відданості новій державі, водночас не знецінюючи внеску громадян нової держави в радянські часи, коли Україна була соціалістичною республікою у складі СРСР.

Соціальні послуги в перші роки незалежності держави відігравали дуже незначну роль в соціальній політиці, що зароджувалася. Закон України «Про соціальні послуги», а також Закон України «Про соціальну роботу з дітьми і молоддю» символізують значимість і стабільність правової системи України, яка зараз ґрунтується на системі цивільного права. Вона передбачає прийняття закону і стратегічних завдань, які б сприяли покращенню майбутніх або ще нерегульованих соціальних відносин. Зокрема, Закон України «Про соціальні

послуги» та інші нещодавно прийняті закони демонструють, що визначення «соціальні послуги» і «соціальна робота», як складові політики і практики, відіграють доповнюючу роль і, разом з тим, відрізняються від визначення «соціальні пільги» і «соціальні гарантії».

Щоб краще зрозуміти відмінні властивості соціальних послуг і водночас визначити сфери досягнення більшої ефективності, покращення фінансового простору для соціальних послуг і проведення аналізу можливих ключових змін у соціальній сфері, державна політика соціального обслуговування повинна визначити і сформулювати відмінності між соціальними послугами, соціальними пільгами і соціальними гарантіями. Це пов'язане з тим, що програми щодо соціальних пільг і соціальних гарантії збільшилися як кількісно, так і вартісно, і включають звільнення від оплати [або оплати зі знижкою] за житло і комунальні послуги, транспорт, послуги зв'язку, безкоштовне або пільгове лікування в санаторіях і будинках відпочинку, безкоштовну або зі знижкою стоматологічну допомогу та ліки, що відпускаються за рецептами, пільгові умови отримання кредиту, безкоштовне надання автомобілів тощо. Уряд України планує і обговорює поступове згортання або реструктурування цих соціальних привілеїв залежно від роду занять та категорії населення у контексті розширення спектру, змісту і якості соціальних послуг у громаді, особливо в контексті демографічного старіння. Плани щодо згортання або реструктурування соціальних пільг і соціальних гарантії – багато з них не обов'язково спрямовані на низький прибуток і соціальну ізоляцію – повинні спиратися на Перегляд державних видатків собівартості цих програм і рентабельності доходу, який можна отримати або завдяки згортання, їх реструктуризації, або консолідації. З часом рентабельність доходів від такого реструктурування буде спрямована на розширення кола соціальних послуг і удосконалення норм і стандартів до рівнів Європейського Союзу, як це зазначено в програмі Уряду України «Назустріч людям».

Обґрунтування і удосконалення ефективності цільових соціальних пільг і гарантії можна зробити, визначивши, якою мірою соціальні трансферти і соціальні пільги зменшать бідність – таким чином, рівень бідності можна виміряти до [очікуваного] і після [фактичного] отримання соціального трансферту або соціальної пільги/гарантії. Рівні бідності не можна адаптувати або використати для покращення цільових соціальних послуг, враховуючи той факт, що зміст, форма і цілі соціальних послуг якісно різні. Наприклад, дитина, що потерпає від кривджень або жорстокого поводження, повинна бути захищена незалежно від доходу батьків; також люди похилого віку, чия мобільність погіршилась через вік, не можуть бути залишені сам-на-сам тільки тому, що їх дохід вище порогу бідності або менше прожиткового мінімуму. Тому система пріоритетів для надання соціальних послуг повинна розглядатися і розроблятися як повноцінний механізм цільової допомоги..

#### **Підсумкові спостереження і рекомендації:**

В цьому додатку детально розглянуто основні риси Конституції України, спосіб і форму кодифікації та застосування норми верховенства права відповідно до

системи цивільного права. У розділі накреслено шляхи структурування системи нормативно-правових актів в контексті розробки політики. Завдяки цим спостереженням зрозуміло, що правові засади впливають на спосіб і порядок розбудови політики у сфері соціальних послуг, завершальним етапам якої став Закон України «Про соціальні послуги», ухвалений парламентом у 2003 році. План дій Україна-Європейський Союз не загрожує і не підриває положень Конституції. Враховуючи романо-германські основи законодавчої системи, існує достатньо можливостей для адаптування законів і нормативно-правових актів та перенесення політичних реалій відповідно до процесів європеїзації і стратегічних завдань Уряду України у контексті програми «Європейський вибір».

З аналізу, проведеному у цьому додатку, очевидно, що соціальні і економічні права систематизовані відповідно до системи, яка виникла в тіні пост-радянського спадку. Цей спадок, частково, призвів до існуючої ситуації, коли не повністю визнається той факт, що усі конституційні права мають фінансові наслідки, а конституційні права мають собівартість, особливо в узгодженні соціальних послуг, соціальних пільг і соціальних гарантій. У контексті інтеграції до Європейського Союзу Закон України «Про соціальні послуги» дає можливість Уряду України розпочати більш чіткий процес визначення стратегічних завдань і цілей щодо політики соціальних послуг. Відсутність чіткості можна виправити шляхом роз'яснення основних причин визначення пріоритетів соціального обслуговування. Закон України «Про соціальні послуги» став обов'язковою передумовою для такого роз'яснення. Проте, Закону «Про соціальні послуги» не достатньо, щоб переконати або донести до ширшої аудиторії розробників політики переваги підходу, викладеного у Законі «Про соціальні послуги», або механізмів, які необхідно схвалити для розширення кола надання соціальних послуг або розробки процесів, які сприяли б наближенню до норм і стандартів Європейського Союзу, як визначено в урядовій програмі «Назустріч людям».

У контексті, коли кількість людей [дорослих і дітей], що перебувають у закладах інтернатного типу, продовжує збільшуватися, як і супутні людські проблеми та проблеми економічної неефективності, які ця тенденція породжує, важливо сформулювати і розробити національну програму у сфері соціальних послуг з метою визначити позицію Уряду України щодо майбутніх напрямків соціально обслуговування. Нагальність такої політики має надзвичайно велике значення для заохочення суб'єктів на горизонтальному [галузеві міністерства на центральному рівні] і вертикальному рівнях [області, міста, райони] до розробки спільних цілей політики і її результатів.

На основі доказів, зібраних у цьому додатку, розроблено такі рекомендації:

- Підготовка **Державного документа**, який формулює стратегію Уряду України щодо політики у сфері соціальних послуг в контексті Закону України «Про соціальні послуги» і відповідних нормативно-правових актів.
- Державний документ повинен визначити цілі і пріоритетні напрямки розвитку соціальних послуг у контексті Конституції

України, урядової програми «Назустріч людям», членства України у Раді Європи і Плану дій Україна-Європейський Союз.

- Документ повинен спиратися на докази і розглядати та характеризувати такі напрямки:
  - Запровадження Балансу моделі надання послуг з метою оптимізувати зменшення ролі закладів інтернатного типу, розширення соціальних служб на рівні громади і підтримки соціальної економії<sup>56</sup>.
  - Заходи щодо зменшення полеміки з основних принципів, закріплених в Законі України «Про соціальні послуги», але які не перешкоджають реальним дискусіям і обговоренням щодо удосконалення і деталізації положень цього Закону;
  - Заходи щодо врахування і усвідомлення в процесі перенесення реалій політики домінуючих соціальних, політичних і економічних чинників стратегічних завдань, правових, фінансових і адміністративних умов України; забезпечення управління і внутрішнього контролю, розробки і реалізації політики, управління процесом удосконалення послуг<sup>57</sup> за умов децентралізованого прийняття рішень на місцевих рівнях і горизонтальної координації на загальнонаціональному рівні.
  - Заходи щодо вирішення проблеми існуючого роздрібнення управлінських систем соціальних послуг і які сприятимуть співробітництву та координації між департаментами.
  - Заходи щодо вирішення проблем узгодженості соціальних послуг, соціальних пільг і соціальних гарантій, а також чіткого визначення особливостей і напрямків політики у сфері соціальних послуг.
  - Заходи щодо врахування демографічних особливостей, напрямків видатків і попиту на соціальні послуги у перспективі до 2015 року<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою: «Законодавчі та податкові аспекти діяльності недержавних організацій як постачальників соціальних послуг», (2006b).

<sup>57</sup> Див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою «Попередня оцінка управління державними видатками на реформу соціальних послуг (2006a).

<sup>58</sup> Див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою: Демографічні і фінансові тенденції: *Визначення майбутнього попиту на соціальні послуги* (2006c).

- Методи щодо врахування систем покращення фінансового аудиту та аудиту контролю якості соціального обслуговування<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Див. Звіт проєкт «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою: *Аудит для поліпшення якості та ефективності соціальних послуг* (2006d).



## ДОДАТОК 3

### Досягнення цілей, стабільність та управління системою: Розробка та створення державного документа з питань політики соціальних послуг

#### Огляд:

Закон «Про соціальні послуги» визначив структуру кардинальних змін надання соціальних послуг в Україні. Це стало результатом, частково, зміни позиції щодо ролі держави у формулюванні соціальної політики і стратегічних завдань Уряду України в реалізації європейського вибору, викладених у програмі «Назустріч людям». У світлі зростаючої важливості механізмів перенесення реалій політики і законів Європейського Союзу в рамках Плану дій Україна-Європейський Союз все більше уваги приділятиметься процесам координації якості і впливу перенесень та шляхам їх узгодженості з соціальними, політичними і економічними умовами в Україні. Розробники політики все більше визнають, що зміст політики і методи її формулювання повинні більше відповідати умовам, в яких вона реалізовуватиметься; а також кращому усвідомленню людських, відомчих та фінансових обмежень в існуючих політичних умовах. У цьому зв'язку ширшого визнання отримують систематичні методи розробки політики і шляхи її взаємодії з законодавчою базою.

Розробка державного документа, спрямованого на регулювання, інформування та впровадження державної політики у сфері надання послуг розширила б таке визнання, особливо в контексті впровадження:

- Основних заходів оптимізації досягнення мети і створення механізмів для підтримки стабільності і функціонування системи.
- Системних стандартів і стандартизованих концептуальних інструментів відповідно до Статті 46 Конституції України та її практичне застосування до соціального обслуговування.
- Взятих Україною зобов'язань щодо соціальної адаптації через її членство в Раді Європи;
- Основних завдань, викладених в Плані дій Україна-Європейський Союз.;
- Ефективного використання схеми фінансування Європейського інструменту сусідства та партнерства [який замінить ТАСІС у 2007 році].

#### Досягнення цілей, стабільність та управління системою:

Закладення підвалин процесу соціального обслуговування, який встановлює цілі досягнення стратегією є нормативним підходом до розробки політики у сфері соціальних послуг в багатьох країнах Європейського Союзу<sup>1</sup> і країнах з

перехідною економікою <sup>2</sup>. Він ґрунтується на системних стандартах і стандартизованих концептуальних інструментах. На основі аналізу і рекомендацій, наведених у попередніх розділах, стандарти і стандартизовані концептуальні інструменти державної політики соціальних послуг, які визнають характерні особливості правових, фінансових і адміністративних умов України, повинні враховувати:

*Систему стандартів:*

- Узгодженість, послідовність і баланс між конкуруючими стратегіями соціального захисту.
- Стабільність і передбачуваність регуляторних вимог щодо соціального обслуговування.
- Пом'якшення управління і нагляду, відповідність політичному напрямку та визначеним потребам, чітке визначення пріоритетів соціального обслуговування.
- Прозорість та відкритість політичному рівню і громадськості в напрямках соціальних послуг, визначених урядом.
- Послідовність, чесність і відповідна правова процедура в процесі реалізації політики у сфері соціальних послуг.;
- Адаптація до умов, що змінюються, спираючись на необхідність розробки політики соціальних послуг.

*Стандартизовані концептуальні інструменти:*

- *Стандарти для користувача* – зосереджують увагу на зрозумілості, спрощеності і доступності для пересічних громадян і постачальників послуг.
- *Проектні стандарти* – зосереджують увагу на гнучкості і послідовності узгодженості з іншими нормами соціального захисту і європейської практики.

---

<sup>1</sup> Наприклад, у 1998 році уряд Великої Британії створив документ щодо стратегічного і концептуального планування реформи і майбутнього розвитку соціальних послуг. Назва документа: *Modernising Social Services: Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards* (Модернізація соціальних послуг: *Сприяння незалежності, покращення захисту, підвищення стандартів*) (1998)

<sup>2</sup> Наприклад, Уряд Республіки Сербія - *Стратегія розбудови системи соціального добробуту* (2005). Пояснюючи значення цієї стратегії для соціального добробуту, до якої включено програму інтеграції Європейського Союзу, Уряд Сербії [країна також є членом РС] здійснює свою діяльність відповідно до Угоди про стабільність і об'єднання [SAA], яка за формою, можливостями і змістом подібна до Європейської політики сусідства і Плану дій Україна-Європейський Союз. Документ щодо стратегії Республіки Сербія щодо розбудови соціального добробуту додається – **Див. Додаток 7**

- *Правові стандарти* – зосереджують увагу на структурі, впорядкованості, чіткій термінології та існуванні чітких юридичних підстав до дій.
- *Стандарти ефективності* – приділяють увагу взаємодії з чітко визначеними проблемами і домінуючими умовами
- *Економічні і аналітичні стандарти* – приділяють увагу проведенню економічного аналізу питомої ваги надання соціальних послуг і ефективності витрат<sup>3</sup>; інституційній структурі, яка визначає принципи і завдання системи укладання державних контрактів та системи надання соціальних послуг на договірних засадах; і відокремленню функцій держзамовлення та провайдерів<sup>4</sup> послуг у сфері соціального обслуговування.
- *Стандарти реалізації* – зосереджують увагу на практичності, виконанні, забезпеченні контролю, прийняття громадянською і участі громадськості, розподіл необхідних ресурсів, які відображають бюджетну формулу соціальних послуг не на користь закладів інтернатного типу і упередженість щодо розширення соціальних послуг на рівні громади<sup>5</sup>

Впровадження системи і концептуальних стандартів, зазвичай, спрямоване на забезпечення початкового формулювання стратегії перед підготовкою законодавства. Проте, цей підхід застосовується в Україні не систематично, незважаючи на необхідну умову внесення законопроектів до Верховної Ради разом з Експертним висновком<sup>6</sup>, у якому обґрунтовано необхідність конкретного закону, окреслено основні положення майбутнього закону і його місце в системі законодавства, і проаналізовано соціально-економічні затрати. Формулювання і розробка напрямків розвитку раніше, ніж нормативно-правових актів сприяла б впровадженню процедур і практик щодо більш детального опрацювання закону та порад з основних питань стратегії, підходів і очікуваних результатів. Особливо це стосується комплексних інноваційних

<sup>3</sup> Див. Додаток 2, і Технічний документ Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг», підготовлений для Світового Банку: «Технічні завдання на виконання робіт з експертно-консультаційного сприяння: Економічна оцінка питомої вартості надання соціальних послуг» (березень, 2006 е).

<sup>4</sup> Див. : Реформування і вдосконалення соціальних послуг: Уроки досвіду Європейського Союзу у звіті Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» під назвою «Збірка довідкових матеріалів семінарів у у Хмельницькій і Харківській областях з питань управління державними видатками для сприяння реформі соціальних послуг»[2006f]

<sup>5</sup> Див. Технічний документ Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», підготовлений для Міністерства фінансів України і Міністерства праці і соціальної політики: Рекомендації на розгляд Міністерством фінансів України щодо внесення змін до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів в аспекті інтернатних соціальних закладів та соціальних послуг в громаді (2006g)

<sup>6</sup> Див.: Додаток 2, стр, 31.

реформ у сфері соціальної політики, наприклад соціальних послуг, де необхідна інноваційність. Такий підхід надзвичайно потрібен для інституціоналізації системних і концептуальних стандартів при розробці регуляторних інструментів.

У контексті Плану дій Україна-Європейський Союз розробка програмних документів раніше законодавства набуває все більшого значення і матиме практичний резонанс, незважаючи на те, чи дана стратегія впроваджуватиметься через механізми позитивної інтеграції, негативної інтеграції або координації перенесення реалій політики. Підготовка програмних документів раніше законів не суперечить існуючим в Україні законодавчим вимогам відповідно до ухваленого Верховною Радою України 21 листопада 002 року *Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»*.<sup>7</sup> Такий аналіз поєднання стратегії і законодавства стане важливим напрямком в розбудові політики і перенесенні реалій політики в рамках Плану дій Україна-Європейський Союз. Це означає, що програмні документи розвитку стратегії включатимуть критерії встановлення пріоритетів щодо певної сфери політики, при цьому існує реальна можливість їх дотримання. Програмні документи, наприклад у сфері соціальних послуг, життєво необхідні для процесу практичної реалізації завдань європейського вибору Уряду України. Більше того, наближення до законодавства Європейського Союзу – питання, яке торкнулося усіх міністерств, хоча деяких, безумовно, більше. Тому законодавство Європейського Союзу не можна розглядати як відокремлену систему права. Питаннями перенесення нормоутворюючих і адміністративних вимог на будь-який суб'єкт повинні займатися галузеві міністерства, компетентні в питаннях державного права або певної сфери політики. Розділення нормоутворюючих і адміністративних функцій щодо соціального обслуговування між чотирма галузевими міністерствами [п'ятьма, якщо врахувати бюджетну функцію Міністерства фінансів] може завадити ефективній розробці стратегічних напрямків і перенесення реалій політики в рамках Плану дій Україна-Європейський Союз. Таке спостереження підтверджує необхідність активного вивчення Урядом України напрямків удосконалення системи адміністративного регулювання соціального обслуговування, у тому числі напрямків злиття деяких нормоутворюючих і адміністративних функцій. Розробка державної політики у сфері соціальних послуг сприяла б визначенню цих напрямків для середньострокового майбутнього, а на короткостроковий період забезпечила б механізм аналізу та оцінки цих напрямків, і досягненню консенсусу як на горизонтальному [тобто, між центральними галузевими міністерствами], так і вертикальному рівнях [тобто, між областями, містами і районами].

На тлі цих особливостей політичного середовища необхідно розглянути ключові чинники і особливості, які повинні увійти до програмного документа державної політики у сфері соціальних послуг. Підхід передбачає аналіз заходів, рекомендованих у Додатку 2, детальне опрацювання цих рекомендацій

---

<sup>7</sup> Див. Виноска 1, Додаток 1.

з огляду на практичне застосування системних і стандартизованих концептуальних інструментів. А саме:

- Встановлення і підтримка проекту стандартів державної політики соціальних послуг.
- Застосування процедур і стандартів парламентських слухань з питань державної політики соціальних послуг.
- Особливості державної політики соціальних послуг: Концептуальний зміст.
- Підсумкові спостереження і рекомендації.

*Встановлення і підтримка проекту стандартів державної політики соціальних послуг:*

Розробка державної політики соціальних послуг передбачає спеціальні знання: особливе розуміння проблем, питань та труднощів надання соціальних послуг; питань соціальної ізоляції і низького доходу різних груп населення; досвід у розробці методів і використанні найкращих практик. Розробка проекту державної політики у сфері соціальних послуг також передбачає систематичну і часто кропітку роботу над застосуванням конкретних експертиз для аналітичних і письмових навичок. Розробка проекту політики також вимагає аналізу стратегічного планування і підходів до управлінських змін<sup>8</sup> і знань, як перетворити напрямки розвитку в узгоджене зведення нормативних правил. Більше того, ці напрямки розвитку повинні конкурувати з Конституцією та іншими законодавчими актами. Використані методи повинні бути практичними і діяти відповідно до Закону, дотримуватися встановлених форм і використовувати відповідні та зрозумілі терміни і мовні засоби. Враховуючи той факт, що розробка державної політики соціальних послуг неминуче використовуватиме незнайомі мовні прийоми та термінологію, необхідно забезпечити створення глосарію як довідника термінології державної політики у сфері соціальних послуг<sup>9</sup>. Кінцевий документ повинен чітко і визначено донести вимоги, напрямки і сфери для подальшої роботи. Загалом, існує п'ять узгоджених з законодавчою базою етапів підготовки проекту державної політики у сфері соціальних послуг :

- Розуміння намірів політики.
- Аналіз намірів політики.

---

<sup>8</sup> Див. Звіт Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні»: Управління змінами в: «Збірка довідкових матеріалів семінарів у у Хмельницькій і Харківській областях з питань управління державними видатками для сприяння реформі соціальних послуг» (2006f).

<sup>9</sup> Проект «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» уклав детальний глосарій для супроводу усіх звітів щодо політики надання соціальних послуг. Глосарій зроблено у вигляді словника і містить переклад термінів на українську мову.

- Розробка політики.
- Складання проекту політики.
- Ретельне вивчення і перевірка проекту політики

*Розуміння намірів політики:*

Відбір відповідного підходу до стратегічних напрямків, правових концепцій, а також структури державної політики у сфері соціальних послуг і мовних засобів проводиться лише після того, як автори отримають повну інформацію про те, що намічено. Інформацію можна отримати з діалогу або обговорення між учасниками підготовчого процесу. Проте, автори законопроекту повинні також гарантувати врахування і розв'язання проблем і невпевненостей щодо стратегії, які впливають на процес підготовки законопроекту. Зокрема, крім додаткової інформації про проблеми, які необхідно вирішувати у сфері соціального обслуговування, процес підготовки проекту передбачає повне розуміння прогнозованих і очікуваних цілей, а також передбачені результати реалізації завдань. Більшість інформації про соціальні послуги стає все більш доступною, включаючи звіти Проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні», оцінки діяльності, проведені Світовим Банком, програми і проекти Європейського Союзу – ТАСІС, обґрунтування, надіслані галузевими міністерствами і місцевими рівнями влади, дослідження, проведені незалежними експертами і неурядовими організаціями. Не всю інформацію можна отримати під час розробки документа і може трапитися так, що додаткову інформацію можна отримати через консультації з місцевими фахівцями у цій сфері або через виконання спеціальних аналітичних завдань.

*Аналіз намірів політики:*

Зацікавлені сторони, які беруть участь у розробці документа, повинні самостійно проаналізувати низку питань. Це означає, що особи, яким доручено розробку проекту, не обов'язково повинні довіряти або покладатися на оцінку інших. Автори законопроекту також повинні добре розуміти суть питань при розробці окремих заходів. Навіть перед початком підготовки документа його укладачі повинні уточнити такі моменти:

- Якою мірою напрямки і пропозиції щодо політики впливають на питання, визначенні чинним законодавством.
- Відповідність намірів політики і правових засобів, що використовуються, Конституції України, особливо її положенням щодо гарантування особистих прав і захисту свобод.
- Визначення питань політики, для розробки яких необхідний особливий підхід, щоб забезпечити відповідність Конституції України, цивільно-правовому кодексу, зобов'язанням України завдяки її членству в Раді Європи та Плану дій Україна-Європейський Союз.

- Врахування положень Закону Європейського Союзу щодо сфери соціального обслуговування, включаючи стратегії Європейського Союзу з питань соціальної ізоляції і соціальної адаптації. Якщо вони повністю ідуть врозрід з конкретними положеннями політики Європейського Союзу - ступінь відмінності Документа.
- Чи засоби впровадження і реалізації запропонованих соціальних послуг дієві і ефективні; та визначення шляхів забезпечення прозорості і законності (чесності).
- Ступінь необхідності вторинного законодавства [наприклад, нормативно-правові акти] для реалізації політики.
- Структура і форма прийняття незалежних від центру рішень, включаючи делеговані функції відповідно до Бюджетного Кодексу щодо соціальних послуг, які надаються в закладах інтернатного типу і на рівні громади.
- Спосіб визначення обов'язків держави, прав користувачів соціальних послуг і відповідальності провайдерів соціальних послуг.
- Визначення можливого спектру, масштабів, змісту і методів перенесення реалій політики в процесі її реалізації.
- Залучення людських ресурсів, типи та спектр нових навичок, які необхідно розвивати і/або застосовувати.
- Ступінь удосконалення адміністративних завдань щодо соціального обслуговування на місцях, враховуючи поліпшення економії, зумовленої зростанням масштабів виробництва, розв'язання питань інформаційної асиметрії та обмеження доходної бази.

*Розробка політики:*

Документ необхідно ретельно розробити до його систематизації. Необхідно добре спланувати структуру всього спектру засобів, щоб викладення документу було найбільш логічним і сприяло обміну інформацією [зворотній зв'язок і діалог з питань політики]. Це особливо важливо для складного або об'ємного документу, який аналізує попередні стратегії і нинішню ситуацію. Таке попереднє планування має інші переваги:

- Стимулює прийняття рішень з основних концепцій і термінології при складанні програмного документа з питань державної політики соціальних послуг.
- Це корисний підхід перевірити, чи усі аспекти політики розкрито, чи приховано до іншої нагоди.

- Зменшує ймовірність змін при систематизації документа, або проект необхідно повністю переробити через суттєві недоліки.
- Надає перелік питань, які потребують законодавчих положень для моніторингу успішної розробки проекту закону, та будь-які питання регулювання графіку виконання робіт.
- Визначає питання для опрацювання новим основним законодавством, вторинним законодавством або незаконодавчими засобами, наприклад, циркулярами або директивами.
- Автори можуть перевірити, чи необхідно доповнювати або редагувати визначені сфери політики чи стратегії.

#### *Складання проекту політики:*

Державна політика у сфері соціальних послуг потребуватиме розробки проектів, щоб отримати кінцевий документ необхідної якості. Точна кількість проектів залежатиме від низки факторів, наприклад, якості розробки попереднього планування, часових рамок, труднощів, пов'язаних з роз'ясненням політики. Розробка низки проектів має істотні переваги, оскільки автори (або робоча група) можуть переглянути кожен варіант або завершену частину/додаток. Також кожен проект частини/додатку може надсилатися для перегляду іншим зацікавленим сторонам, особливо для того, щоб якнайшвидше отримати їх рецензію на ключові питання.

Спосіб і стиль написання документа – це справа місцевих смаків і стилів. Ступінь узагальнення, на якому конкретно аспекті документа зупинитися, залежить від рівня зібраних доказів і швидкості їх висвітлення. Проте, деякі особливості розробки документа можуть бути корисними:

- Описувати нормативні аспекти як рекомендації, а не як переказ (викладення);
- Висловлювати мету і завдання прямо, уникаючи перефразування, і включати лише ті, які мають безпосереднє відношення до цілей стратегії.
- Уникати довгих речень.
- Використовувати вирази повсякденного вжитку, де можливо, уникаючи необхідних жаргонів. Якщо все-таки необхідно вжити жаргон, завжди давайте пояснення до нього.
- Опускайте непотрібні слова.
- Будьте послідовні у використанні термінології в документі – використовуйте один термін для однієї ідеї і питання, а інший термін для іншої.



### *Ретельне вивчення і перевірка проекту політики:*

Документ необхідно постійно вивчати в процесі його розробки, з метою його вивірення. Проте, на практиці кожен варіант документа повинен окремо вивчатися, оскільки останній крок перевірки відповідності документа політиці – його зрозумілість і повнота викладення. Це завдання, у першу чергу, розробників документа. Незалежні рецензенти, тобто ті, хто висловлює неупереджену точку зору щодо структури і змісту кінцевого проекту, повинні проводити кінцеву перевірку. Більш ретельне вивірення документа повинне проходити на останньому етапі розробки кінцевого варіанту. Це охоплює широкий спектр питань, включаючи серію порівнянь з іншими політиками і стратегіями [наприклад, політика з питань сім'ї, демографічна стратегія, щорічні закони про бюджет, програми Європейського Союзу і Ради Європи тощо]. Ці кінцеві перевірки (звірення) можуть повторювати ті, що проводилися на ранньому етапі розробки проекту, оскільки чітке викладення політики у нормативному тексті може мати нові особливості, яких вимагає майбутнє законодавство. Наведені нижче питання корисні під час ретельного вивчення і перевірки проекту політики:

- Відповідність Конституції і законодавству.
- Наближення до норм, стандартів, переконань і цінностей Європейського Союзу.
- Відповідність міжнародним стандартам, наприклад, Європейська Конвенція з прав людини.
- Впровадження завдань на горизонтальному [тобто, між міністерствами] і вертикальному [області, міста і райони] рівнях; відповідність з існуючими або майбутніми завданням територіального управління.
- Вимоги вторинного законотворчого процесу і необхідність окремих циркулярів або директив Кабінету Міністрів або галузевих міністерств.
- Зрозумілість і повнота викладення.

### *Консультації на рівні міністерств:*

Державна політика у сфері соціальних послуг не повинна бути пов'язана з діяльністю лише одного міністерства. А для соціальних послуг, де численні міністерства несуть державну відповідальність, той спосіб, у який розглядаються конкретні аспекти політики соціальних послуг, впливатимуть на чинні і майбутні компетенції кожного міністерства. Для логічного викладення документа важливо визначити спірні питання на ранньому етапі процесу розробки для їх вирішення до того, як робота над розробкою окремого питання або проблеми не зайшла далеко. В принципі, не існує підстав для створення спільної робочої групи щодо проведення консультацій і перевірок (звірень).

Оскільки ця процедура є внутрішньою процедурою уряду, її доцільно проводити відповідно до наказу-інструкції Уряду. Відповідно до такої домовленості консультації були б обов'язковими і підкріплені вимогою, щоб документ не надсилався до уряду, якщо координуючий орган або посадовець незадоволений проведеними консультаціями.

#### *Консультації з неурядовими організаціями:*

Щоб консультації були найбільш ефективними, їх необхідно заздалегідь готувати для надання корисної інформації з питань розробки політики, а не щоб вони служили просто як засіб для досягнення консенсусу з впливовими або зацікавленими сторонами. Відповідно, консультації з неурядовими організаціями слід призначати у час і спосіб найбільш прийнятний для формування політики надання соціальних послуг. До консультацій необхідно залучати неурядові організації, які мають необхідний досвід або інформацію, включаючи й ті неурядові організації, які не фінансуються з державного бюджету. Як правило, консультації слід проводити до початку розробки політики, але в такій сфері як соціальні послуги, де донині проходять парламентські дебати щодо змісту Закону України «Про соціальні послуги», можливо, консультації з підготовки законопроекту політики повинні мати більш, ніж один етап.

Процедура проведення консультацій дасть можливість тим, кого консультують, набути досвіду, спеціальних знань і відповідну інформацію Агенціям і фізичним особам, запрошених на консультації, потрібно надати чітке викладення пропозицій, що розглядаються, і чинне бачення характеру проблем(и) розробниками політики, методу або методів вирішення і можливі результати запропонованих змін. Характер інформації, що надається для консультацій, залежатиме від мети консультації. Якщо робоча група, яка досліджує документ, вирішує скористатися консультацією як способом перевірки пріоритетності окремого аспекту політики або його практичності, доцільно було б розповсюдити проект документа з серією конкретних запитань.

Єдиний метод консультації навряд чи достатній для підготовки документа з політики соціальних послуг; саму форму проведення консультацій необхідно визначати залежно від особливостей кожного випадку. Деякі питання можна вирішити, провівши консультації з групою фахівців, інші – можуть потребувати більш широкого втручання, а деякі потребують широкого публічного обговорення. Відповідно, Уряд повинен розробити загальні умови проведення консультацій, які дотримувалися б усіма міністерствами і Кабінетом Міністрів України. Але такий підхід повинен бути достатньо гнучким для вибору матеріалів, які найбільш придатні для цієї мети. Необхідно також визначити певні причини недоцільності проведення консультації, наприклад, конфіденційність, державний інтерес, або тому що питання, яке розглядається, це внутрішнє питання управлінських установ, або за своєю природою є політичним. Проведення семінарів і дискусійних форумів слід розглядати як важливий аспект консультаційного процесу. Проте, усі ці чинники і підходи необхідно включити в робочі плани розробки документа і виділити достатньо часу для ефективного проведення консультацій.

## **Застосування процедур і стандартів парламентського обговорення державної політики у сфері соціальних послуг:**

Оскільки Закон України «Про соціальні послуги» вже прийнятий парламентом, державна політика у сфері соціальних послуг потребує зосередження уваги на доопрацюванні побажань Верховної Ради України. Малоімовірно, що потрібен новий законопроект для реалізації кінцевого документа з питань державної політики у сфері соціальних послуг. Проте, було б доцільно, за домовленістю з урядом, надіслати документ на розгляд Комітетом Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів війни і інвалідів. Цей комітет був відповідальним за ухвалення Закону України «Про соціальні послуги» і брав участь в останньому перегляді Закону «Про соціальні послуги». Зазвичай, перевірки, які проводить Парламент, стосуються завершених законопроектів, а не розробки політики. Проте, через технічну помилку в Експертному висновку, надісланому до Верховної Ради при внесенні Закону «Про соціальні послуги», народні депутати не змогли належним чином вивірити положення документа і його наслідки. Таким чином, можливо, доцільно визначити напрямки для вивірення документа про державну політику соціальних послуг Парламентом. Це б поклато край будь-яким непорозумінням щодо основних положень Закону «Про соціальні послуги» і сприяло б проведенню дієвих дебатів щодо перегляду Закону «Про соціальні послуги» у майбутньому у світлі документа з питань державної політики соціальних послуг. Уряд також зміг би висловити свою точку зору щодо Закону «Про соціальні послуги» і програмного документа в контексті європейського вибору і Плану дій Україна-Європейський Союз. Кабінет Міністрів України може убезпечити текст документа до його представлення на розгляд Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів війни і інвалідів.

## **Особливості державної політики у сфері соціальних послуг: стандартизовані концептуальні інструменти**

Документ з питань державної політики у сфері соціальних послуг повинен враховувати основні обґрунтування, викладені у Додатку 2, а також наведені вище стандарти. Важливо також запровадити стандартизовані концептуальні інструменти, які визначають основні структури прогнозованих напрямків політики, необхідних для створення умов проведення діалогу з питань соціальних послуг. Таким чином, цей розділ звіту зосереджує увагу на особливостях, які слід враховувати при розробці концептуального змісту<sup>10</sup> державної політики надання соціальної допомоги:

- Права людини, основні свободи і відповідальність сім'ї
- Завдання політики
- Кінцева мета політики

---

<sup>10</sup> Концептуальний зміст наведено нижче і розробка того, щоці концепції повинні містити не є директивними, але внесені як перелік з метою сприяти політичному діалогу. Там, де не можна сформулювати конкретну стратегію, або через брак доказів чи інформації, або тому що не досягнуто консенсусу, документ з питань державної політики у сфері соціальних послуг повинен розробити перспективний план з метою сприяти роз'ясненню намірів політики в межах заданих часових рамок.

- Позитивне втручання
- Добробут громадян
- Розширення спектру надання соціальних послуг
- Точка зору громадян
- Підхід до політики
- Баланс моделі добробуту і обслуговування
- Оптимізація співробітництва на вертикальному і горизонтальному рівнях
- Адресність
- Стимулювання і захист соціального добробуту
- Визначення і оцінка
- Застереження
- Політика з питань сім'ї і підтримка сім'ї
- Окупність соціальних послуг

### *Права людини, основні свободи і відповідальність сім'ї*

Важливість прав людини і основних свобод чітко визначена в Статті 3 Конституції. Ці права і свободи конкретизовані в розділі 2 Конституції<sup>11</sup>. Проте, необхідно зіставити їх з «відповідальністю сім'ї», які можна визначити як «обов'язки, права і повноваження, які має сім'я щодо піклування і захисту окремих членів родини». Щоб досягти балансу між правами і обов'язками, необхідно розглянути взаємовідносини між обов'язками держави, правами громадян і обов'язками сім'ї. Досягнення балансу може гарантувати, що отримання соціальних послуг не зменшує обов'язку членів родини щодо забезпечення добробуту членів їх родини [тобто, дорослому або дитині].

#### *Завдання політики:*

Завдання повинні уточнити, чому необхідна політика, визначити обов'язки держави щодо надання соціальних послуг відповідно до Конституції України і визначити мінімальні стандарти для різних видів соціального забезпечення на місцевому рівні [наприклад, послуги для людей похилого віку, послуги для дітей, послуги для людей з особливими потребами], передбачаючи їх перегляд через певний час [наприклад, через 3 або 5 років].

#### *Кінцева мета політики:*

Політика повинна визначити умови, в межах яких слід надавати соціальні послуги, чітко виділивши добровільні і обов'язкові заходи. Таке розмежування повинно гарантувати, що провайдери послуг [державна, неурядові організації або фізичні особи] беруть на себе зобов'язання захищати і забезпечувати права кожного, а також пояснювати відповідальність членів родини щодо забезпечення добробуту членам їх родин, незалежно від того, чи соціальні послуги надаються відповідно до добровільних чи примусових заходів, або ці

<sup>11</sup> В контексті державної політики у сфері соціальних послуг Статті 21, 22, 23, і 28 Конституції України можуть мати пріоритетне значення

послуги надаються державою, неурядовими організаціями чи приватними провайдерами послуг.

#### *Позитивне втручання:*

Політика повинна визначити орієнтир, який гарантує, що соціальні послуги надаються за умов, коли певна послуга або низка послуг матиме позитивний вплив на добробут людини. Метою позитивного втручання є забезпечення очевидної необхідності у соціальних послугах і що втручання сприятиме покращенню якості життя громадянина. Позитивне втручання концептуально і практично пов'язане з розробкою пріоритетів для соціальних послуг і ефективних адресних заходів, відмінних від цільових соціальних пільг і соціальних трансфертів.

#### *Добробут громадян*

Базове обґрунтування політики повинно розглядати, як соціальні послуги зможуть захистити і сприяти добробуту громадян. Це базове обґрунтування [яке сприятиме передбаченню завдань і цілей, описаних вище] потрібно розробити у такий спосіб, щоб забезпечити зрозумілість суті соціальних послуг. Головний підхід у наданні соціальних послуг – врахування інтересів людини при прийнятті рішень щодо їх добробуту/або подолання бідності. Це означає, що провайдери соціальних послуг [державна, неурядова організація або приватна особа] повинні враховувати відповідні навколишні умови, включаючи бажання громадян і необхідність прийняття рішення з урахуванням найкращих інтересів громадянина.

#### *Розширення спектру надання соціальних послуг*

Політика повинна розробити перелік соціальних послуг, які можна розглянути при врахуванні інтересів громадян, звертаючи особливу увагу на потреби громадян, напрямки надання послуг в закладах інтернатного типу або в громаді.

#### *Точка зору громадян*

Політика повинна проаналізувати важливість врахування бажань і почуттів громадян при визначенні шляхів найкращого задоволення їх потреб. Такий підхід повинен бути підтверджений принципами, які гарантують, що до всіх громадян ставляться як до незалежних людей, які мають право бути почутими.

#### *Підхід до політики:*

Політика повинна враховувати той факт, що Закон України «Про соціальні послуги» не існує в ізоляції і його необхідно узгодити з іншими нормативно-правовими і окремими законами. Головне завдання такого узгодження з існуючими нормативно-правовими актами полягає у тому, щоб забезпечити прийняття рішень щодо практичних питань, а не абстрактних прав.

#### *Баланс моделі добробуту і обслуговування*

Завдання балансу моделі обслуговування полягає у тому, щоб забезпечити відповідне соціальне обслуговування громадян і мінімізувати ризики кривджен, яких може зазнати людина при наданні послуг, які не пом'якшують проблем і не покращують умови чи запобігають їх подальше погіршення. Баланс моделі послуг тісно пов'язаний з досягненням балансу добробуту, мета якого – не допустити незаконного втручання провайдерів послуг [держави, неурядові організації або приватні особи] в сімейне життя.

*Оптимізація співробітництва на вертикальному і горизонтальному рівнях:*

Стратегія повинна розробити і зосередити увагу на узагальненні мети політики у сфері задоволення потреб клієнтів і використанні обмежених ресурсів для досягнення найкращих результатів. Існуючий роздрібний процес прийняття рішення не сприяє досягненню цих цілей. Тому політика повинна визначити дієві заходи для уряду з метою покращити економічну ефективність, адміністративне управління і результати обслуговування.

*Адресність:*

Стратегія повинна визначити класи громадян, яким соціальні послуги надаються у першу чергу (позачергово). Адресні соціальні послуги якісно відрізняються від методів, які використовують для цільової грошової допомоги, хоча ці два методи взаємодіють і співпадають, доводячи, що соціальні проблеми часто знаходяться поруч. Отже, людина, яка потребує соціального обслуговування, також потребує і грошової допомоги. Проте соціальне обслуговування повинно мати чіткі методи управління адресністю. Таким чином, стратегія могла б розглянути переваги і недоліки використання описових порогів для визначення процедур адресності. Наприклад, соціальні послуги слід надавати, коли:

- Громадянин не може мати чи підтримувати, або не має можливості досягти і підтримувати належний рівень здоров'я, особистого розвитку або виконувати основні соціальні функції без надання соціальної допомоги.
- Здоров'я громадянина, його особистий розвиток або здатність виконувати соціальні функції суттєво погіршуються без надання відповідних соціальних послуг.
- Людина є сліпою, глухою, німою чи має психічні розлади або постійно чи тимчасово перебуває на інвалідності через хворобу, вроджені вади або іншу непрацездатність, як визначено Законом.

Необхідно було б розробити і ухвалити конкретні процедури і нормативно-правові акти з метою гарантувати, що ці цільові критерії для забезпечення практичних заходів ґрунтуються на практичних заходах, а не абстрактних ідеях або концепціях.

### *Стимулювання і захист соціального добробуту:*

Політика повинна враховувати загальні обов'язки центральних і місцевих рівнів влади, щоб забезпечити або сприяти наданню соціальних послуг відповідного рівня і спектру у відповідності до демографічних умов і на основі визначених цільових критеріїв. Політика повинна встановити, що повинні зробити місцеві рівні влади для оптимізації надання послуг іншими провайдерами. Також необхідно окреслити кроки, відповідно до Бюджетного Кодексу, для забезпечення соціальних послуг на рівні громади з урахуванням демографічних і соціально-економічних особливостей населення.

### *Визначення і оцінка:*

Політика повинна деталізувати дієві заходи, вжиті на центральному і місцевому рівнях щодо того, якою мірою соціальні послуги можуть: (i) бути визначені та встановлені на місцевому рівні, а згодом (ii) визначені пріоритетними у контексті планів надання соціальних послуг на місцевому рівні. Політика могла б пояснити, чому такі оцінки необхідні і причину пріоритетності певних питань/проблем.

### *Застереження:*

Політика повинна визначити роль соціальних послуг для виконання запобіжних функцій, наприклад, застереження громадян від недбалого або поганого ставлення через соціальну ізоляцію, жорстоке поводження, насилля, злочинну поведінку, заподіяння особистої шкоди, дискримінацію. Такий підхід повинен показати роль застережень у наданні соціальних послуг і необхідності розумного підходу до соціальної роботи з визначенням коротких відомостей про людину або групи людей, які опинилися у складних життєвих ситуаціях – добровільно або примусово, і заходів – добровільних або примусових – щодо попередження подальшого заподіяння шкоди собі чи іншим.

### *Політика з питань сім'ї і підтримка сім'ї*

Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги», який передбачає розширення кола провайдерів соціальних послуг на рівні громади, політика повинна гарантувати, що зусилля щодо розширення соціальних послуг не підірве основ сімейного життя, сприятиме відповідальності перед родиною, а соціальні послуги на рівні громади забезпечать відповідні рентабельні послуги, що допоможе сім'ям догляди і піклуватися про членів своїх родин. Переїзд членів родини завжди вважається «крайнім випадком» і тому послуги, що надаються у закладах інтернатного типу, необхідно залишити для громадян, де немає альтернатив надання послуг на рівні громади. Там, де громадяни перебувають в закладах інтернатного типу, політика повинна визначити заходи щодо забезпечення регулярних перевірок особистих і сімейних умов і підтримки сімейних відносин, якщо вони не мають певних несприятливих наслідків. Політика може розглядати ступінь вигідності для держави розробки урядом стратегії щодо забезпечення і сприяння добробуту в закладах на рівні громади.

### *Окупність соціальних послуг :*

Стратегія повинна розглянути ступінь відшкодування витрат за певний спектр і види соціальних послуг суб'єктами, що надають соціальні послуги, враховуючи той факт, що не всі громадяни, які потребують соціального обслуговування, обов'язково мають низький дохід. Водночас, деякі види соціальних послуг потрібно звільнити від відшкодування витрат через особливий характер цих послуг. Серед них: поради, керівництво і консультування з ключових питань соціальної роботи. Витрати, які центральні і/або місцеві органи влади вважають доцільними, можуть мати певні винятки, наприклад, якщо громадянин немає коштів здійснити оплату. Якщо деякі громадяни можуть сплачувати за соціальні послуги, необхідно визначити доцільний спосіб проведення оплати. Система оплати повинна відрізнятися залежно від типу клієнтів.

### **Підсумкові спостереження і рекомендації:**

Найважливішою умовою удосконалення реалізації Закону України «Про соціальні послуги» є формулювання, розробка і конкретизація державної політики у сфері соціальних послуг. У майбутньому такі програмні документи слід створювати завчасно, до підготовки законопроекту. Існуючі правила підготовки експертного висновку<sup>12</sup> як супроводу до законопроекту при внесенні на розгляд Верховної Ради України не відповідають все більш складним і змінним умовам. Програмний документ повинен детально розглядати такі питання:

- Визначити якісний і кількісний характер проблем, які необхідно вирішити.
- Забезпечити документальне підтвердження і аналіз напрямків стратегії, що розглядається.
- Забезпечити проведення регуляторного аналізу з метою гарантувати, що помилки в законодавстві мінімізовані, а ризики непередбачених витрат, які виникають при формулюванні нового законодавства, зменшені.
- Створити сприятливі умови для проведення діалогу на горизонтальному [на рівні міністерств] і вертикальному [міністерства і області, міста і райони та інші поінформовані зацікавлені сторони] рівнях щодо напрямків політики, які потім увійдуть до законопроекту.

Розробка аналітичних програмних документів раніше, ніж законодавства дозволила б уникнути або звела б до мінімуму ризик постійних труднощів, пов'язаних з існуючими законами і зменшила б намагання використовувати доопрацьований варіант закону для створення або удосконалення існуючих практик. Проте, оскільки Закон України «Про соціальні послуги» вже набрав чинності, «запасна позиція» полягає у тому, щоб розробити державну політику

---

<sup>12</sup> Див. : Додаток 2, стр. 31



соціальних послуг на основі принципів і положень, закріплених у Законі України «Про соціальні послуги», і налагодити системні та структурні зв'язки з іншими законодавчими документами з питань соціальної політики [див. Додаток 1].

Програмний документ з питань державної політики соціальних послуг повинен врахувати:

- Засади існуючих правових положень і основних проблем та недоліків.
- Причини ухвалення політики, завдання нового закону про соціальні послуги і прогнозовані цілі політики.
- Очікувані результати разом з визначенням чіткого графіку робіт для усіх зацікавлених сторін щодо розробки і конкретизації Плану дій, який характеризується стратегічним спрямуванням, орієнтацією на конкретний результат, можливостями втілення, реалістичністю і чіткою структурою в часі [SMART];
- Засади щодо оцінки ризиків для виявлення потенційних ризиків, проблем та заходів щодо їх пом'якшення під час розробки і реалізації державної політики надання соціальних послуг.
- Спектр активних засобів для створення коаліції серед ключових зацікавлених сторін з метою отримання консенсусу щодо напрямків політики.
- Рекомендації, визначені у Додатку 2 цього звіту, у тому числі використання і застосування основних заходів щодо політики і процесу, розглянутих у Додатку 1, де головна увага приділена питанням європеїзації і європейського вибору в контексті Плану дій Україна-Європейський Союз.
- Забезпечити розробку і впровадження стандартів системи і стандартизованих концептуальних інструментів для розбудови державної політики у сфері соціальних послуг.

## **Перелік доданих документів**

1. Головні нормативні та законодавчі акти з питань соціального захисту	75
2. Процедура прийняття Постанов Кабінету Міністрів	82
3. Підготовка законопроектів для попереднього розгляду	83
4. Розгляд законопроекту	84
5. Прийняття законопроекту та набрання ним чинності	85
6. Основні економічні та соціальні права, що захищаються Конституцією	86
7. Засади впровадження Концепції реформи соціальних послуг та Закону “Про соціальні послуги”	89
<b>Перелік використаних документів</b>	<b>90</b>

## Доданий документ 1

### Головні нормативні та законодавчі акти з питань соціального захисту

Нормативні та законодавчі акти	Цільові групи	Дата прийняття	Номер акту	Сфери регулювання	Зауваження та коментарі
<p><i>Код до розшифровки:</i></p> <p><b>П</b>= прямої дії</p> <p><b>Н</b>= непрямої дії</p>				<p><i>Код до розшифровки:</i></p> <p><b>СП</b>= соціальні послуги;  <b>ГД</b>= грошова допомога;  <b>ДСП</b>= державні соціальні пільги,  <b>СГ</b>= соціальні гарантії]</p>	
Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” [П]	Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	28 лютого 1991 р.	№ 796-Х11	СП, ГД, ДСП	Це один з перших законодавчих актів, прийнятих після проголошення незалежності. Закон розповсюджується на громадян, які брали участь в операціях з очистки території, зазнали радіоактивного опромінення, були евакуйовані, та людей, що проживали в зоні, а також тих, хто має хронічні захворювання або інвалідність внаслідок катастрофи.
Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” [П]	Інваліди та діти-інваліди	21 березня 1991 р.	№ 875-Х11	СП, ГД, ДСП	Передбачає створення НДО інвалідів, які мають право отримувати фінансування з Державного бюджету. Закон стосується хвороб, наслідків травм під час пологів, а також вроджених дефектів, які обмежують життєдіяльність. Дитиною-інвалідом вважається особа віком до 18 років.
Закон України “Про запобігання захворюванню на	<i>Безпосередньо:</i> - ВІЛ-інфіковані	12 грудня 1991 р.	№ 1972-Х11	СП, ГД, ДСП	Закон було прийнято в той час, коли СНІД/ВІЛ

синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення” [II]	та члени їхніх сімей; - медичні працівники, що піддаються ризику;  - люди, які можуть бути інфіковані [напр., які вживають наркотичні засоби шляхом ін’єкції]  <i>Опосередковано:</i>  - інші категорії громадян, що піддаються ризику;  - іноземні громадяни;  - апатриди				почав привертати увагу в глобальному вимірі
Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” [II]	Сім’ї з дітьми	21 листопада 1992 р.	№ 2811-X11	СП, СГ	“Сім’я з дітьми” визначається як поєднане родинними зв’язками та зобов’язаннями щодо утримання коло осіб, у якому виховуються рідні, усиновлені діти, а також діти, над якими встановлено опіку чи піклування.
Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [II]	Люди віком від 15 до 35 років	05 лютого 1993 р.	№ 2998-X11	ДСП, СГ	Більшість гарантій/пільг, передбачених у цьому законі значною мірою – зважаючи на обмеженість бюджету – на практиці залишилися лише деклараціями
Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” [II]	- ветерани війни;  - прирівняні до ветеранів війни особи;  - громадяни, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною.	22 жовтня 1993 р.	№ 3551-X11	СП, СГ, ГД, ДСП	Цей закон виконав важливу функцію у визначенні обов’язків держави в контексті Конституції. До ветеранів війни віднесено учасників бойових дій, військовополонених, в’язнів концтаборів та гетто, а також людей, які проходили

					військову службу у Збройних Силах колишнього СРСР і т.ін.; до осіб, прирівняних до ветеранів війни, відносяться колишні службовці КДБ, Міністерства внутрішніх справ, формувань цивільної оборони, які зазнали поранень або мають хвороби або каліцтва. До осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, належать Герої Радянського Союзу та Герої Соціалістичної Праці, які удостоєні цього звання за працю в період Великої Вітчизняної війни.
Закон України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні" [II]	-ветерани праці; -прирівняні до ветеранів праці особи; - громадяни похилого віку; - громадяни, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною.	16 грудня 1993 р.	№ 3742-X11	ДСП, ГД	Ветеранами праці вважаються громадяни, які пропрацювали у народному господарстві або державних установах СРСР понад 35 років [для жінок] та 40 років [для чоловіків]. Громадянам, які згідно з визначеним списком професійних груп прирівняні до громадян, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, надаються спеціальні пенсійні пільги, що залежать від трудового стажу. Цей список затверджується Кабінетом Міністрів України. Громадянами похилого віку визнаються: чоловіки у віці 60 та жінки у віці 55 років і старше.
Law of Ukraine "Про статус	- ветерани військової	24 березня 1998 р.	№ 203/98-ВР	ГД, СГ, ДСП	Цей закон визначає, що

ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист” [II]	служби; - ветерани органів внутрішніх справ; - ветерани державної пожежної охорони				особам, які прослужили 25 і більше років у календарному або 30 та більше років у пільговому обчисленні, і які зазнали ушкоджень під час виконання своїх обов’язків, надається пенсія за I або II групою інвалідності.
Закон України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” [II]	Малозабезпечені сім’ї	1 червня 2000 р.	№ 1768-111	ДСП	Закон визначає малозабезпечену сім’ю як сім’ю, яка з незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім’ї.
Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” [II]	- громадяни України; - іноземні громадяни; - апатриди;	5 жовтня 2000 р.	№ 2017-111	СП, ГД, СГ, ДСП	Цей закон був покликаний синтезувати систему соціального захисту та встановити прозорі державні стандарти та гарантії у соціальній політиці. Стандарти та гарантії, вбудовані в цей закон, не оцінювались з точки зору їхньої вартості та фінансових можливостей їх виконання.
Закон України “Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам” [II]	Діти з різними формами інвалідності	16 листопада 2000 р.	№ 2109-111	СП, СГ	Закон став основою для створення мережі реабілітаційних центрів для дітей-інвалідів на основі громад. Передбачалось, що такі центри фінансуватимуться з Державного бюджету, але фінансування з центрального бюджету не здійснювалось, тому багато центрів стали фінансовими ‘сиротами’, яких довелось фінансувати місцевим органам влади з власних

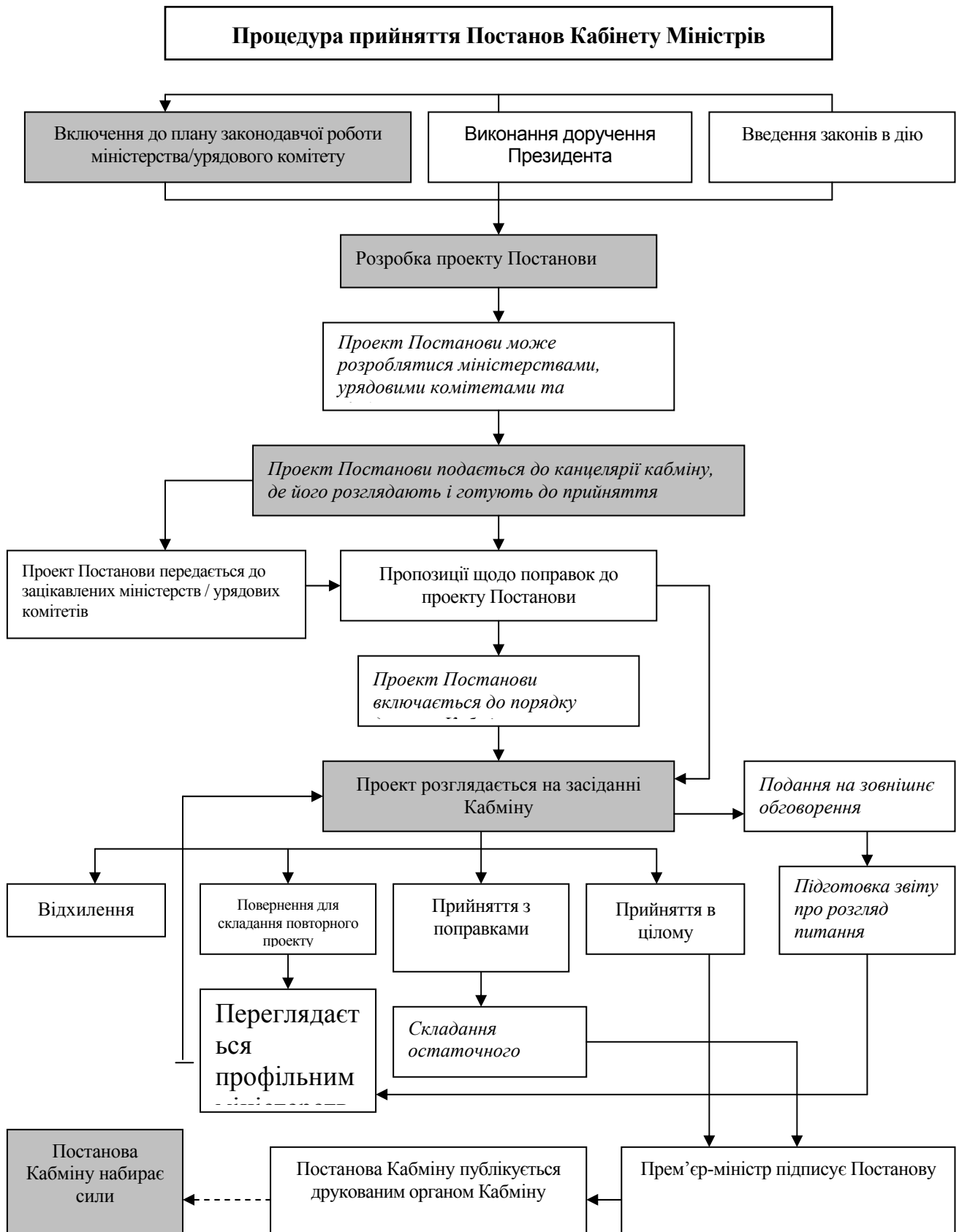
Закон України “Про соціальні послуги” [III]	Громадяни України, які перебувають в складних життєвих обставинах	19 червня 2003 р.	№ 966-IV	СП	ресурсів. Закон містить засади реформи та модернізації послуг в стаціонарних закладах та на основі громад, звертаючи особливу увагу на розширення меж останніх.
Закон України “Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк” [III]	- звільнені особи (в т.ч. громадяни України, іноземні громадяни, апатриди)	10 липня 2003 р.	№ 1104-IV	СП	Закон закладає підвалини для реабілітації та соціальної інтеграції колишніх злочинців та передбачає певні пільги для жінок з дітьми до 3 років.
Закон України “Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам” [III]	- особи, які не мають права на пенсію; - інваліди.	18 травня 2004 р.	№ 1727-IV	ГД, СГ, ДСП	Закон визначає осіб, які не мають права на пенсію, як тих, які досягли віку 63 роки (для чоловіків) та 58 років (для жінок) і не мають права на пенсію відповідно до чинного законодавства.
Закон України “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей”	- військовослужбовці, які звільняються із Збройних Сил України;	15 червня 2004 р.	№ 1763-IV	ГД, ДСП, СГ	
Закон України “Про соціальний захист дітей війни” [III]	- діти війни	18 листопада 2004 р.	№ 2195-IV	ГД, ДСП	Цей закон було прийнято, щоб забезпечити окремими заходами соціального захисту людей, яким в кінці другої світової війни було менше 18 років.
Закон України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” [III]	-діти-сироти - діти, позбавлені батьківського піклування; - випускники закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	13 січня 2005 р.	№ 2342-IV	СП, ГД, ДСП, СГ	Цей закон доповнює Закон “Про соціальні послуги”, роблячи особливий акцент на соціальних послугах для дітей. Діти-сироти визначаються як діти, батьки яких загинули чи померли; діти, позбавлені

					батьківського піклування - як діти, чії батьки позбавлені батьківських прав, визнані безвісно відсутніми або недієздатними, перебувають в місцях позбавлення волі, або хворіють.
Закон України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" [III]	- діти віком від 0 до 15 років; - молодь віком від 15 до 35 років;	28 січня 2005 р.	№ 2558-111	СП	Цей закон доповнює Закон "Про соціальні послуги" та Закон № 2342. Він зосереджується на соціальних послугах для людей молодших вікових груп і надає визначення видів завдань та ролей, які складають соціальну роботу.
Закон України "Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей" [III]	Діти та дорослі, яким загрожує безпритульність та жорстоке ставлення або які не мають відповідного притулку	02 червня 2005 р.	№ 2623-IV	СП, СГ	Цей закон, який тісно пов'язаний із Законом "Про соціальні послуги", до бездомних відносить людей, які не мають громадянства, але на законних підставах перебувають в Україні та всіх громадян, які не мають відповідного житла.
Закон України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" [III]	Особи з різними формами інвалідності	06 жовтня 2005 р.	№ 2961-IV	СП, ГД, СГ, ДСП	Цей закон розповсюджується на дітей та дорослих, а також на певні категорії населення, наприклад, інвалідів війни. Закон в філософському і практичному плані пов'язаний із Законом "Про соціальні послуги"
Закон України "Про зайнятість населення" [III]	Громадяни України працездатного віку	01 березня 1991 р.	№ 803-X11	СГ	
Закон України "Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні" [III]	Особи, що визнані жертвами політичних репресій	17 квітня 1991 р.	№ 962-X11	ДСП, ГД	
Закон України	Військово-	20 грудня	№ 2011-X11	ГД, СГ, ДСП	

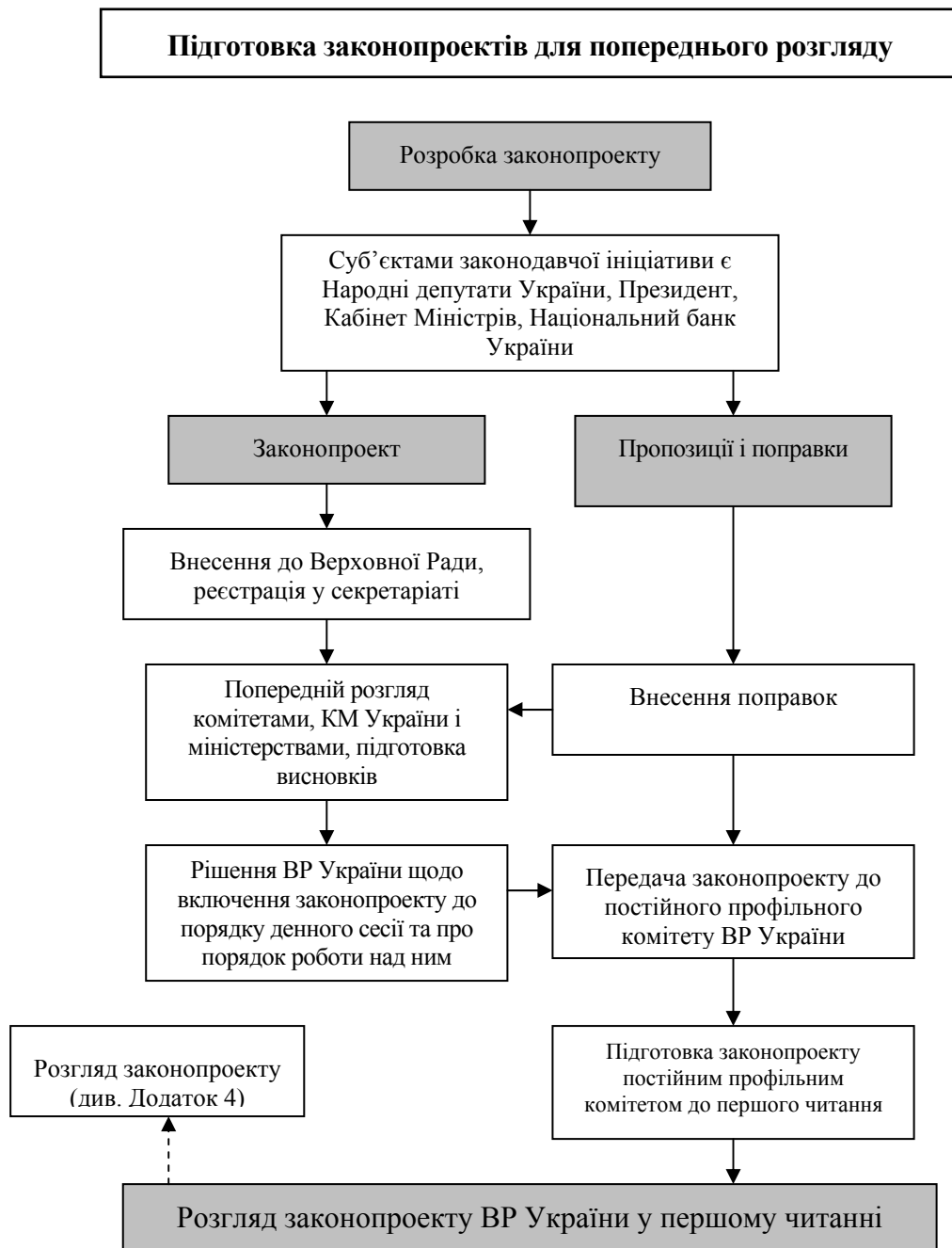


“Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” [Н]	службовці та їхні сім’ї	1991 р.			
Закон України “Про межу малозабезпеченості”	Громадяни України	13 травня 1999 р.	№ 190/94-ВР	СГ	
Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо матеріального та морального заохочення працівників вугільної промисловості” [Н]	Працівники вугільної промисловості та їхні сім’ї	09 січня 1996 р.	№ 41/96	СП, ГД, СГ	
Закон України “Про загальну середню освіту” [Н]	Громадяни України	13 травня 1999 р.	№ 651-XIV	СП	
Закон України “Про прожитковий мінімум” [Н]	Громадяни України	15 липня 1999 р.	№ 966-XIV	СГ	

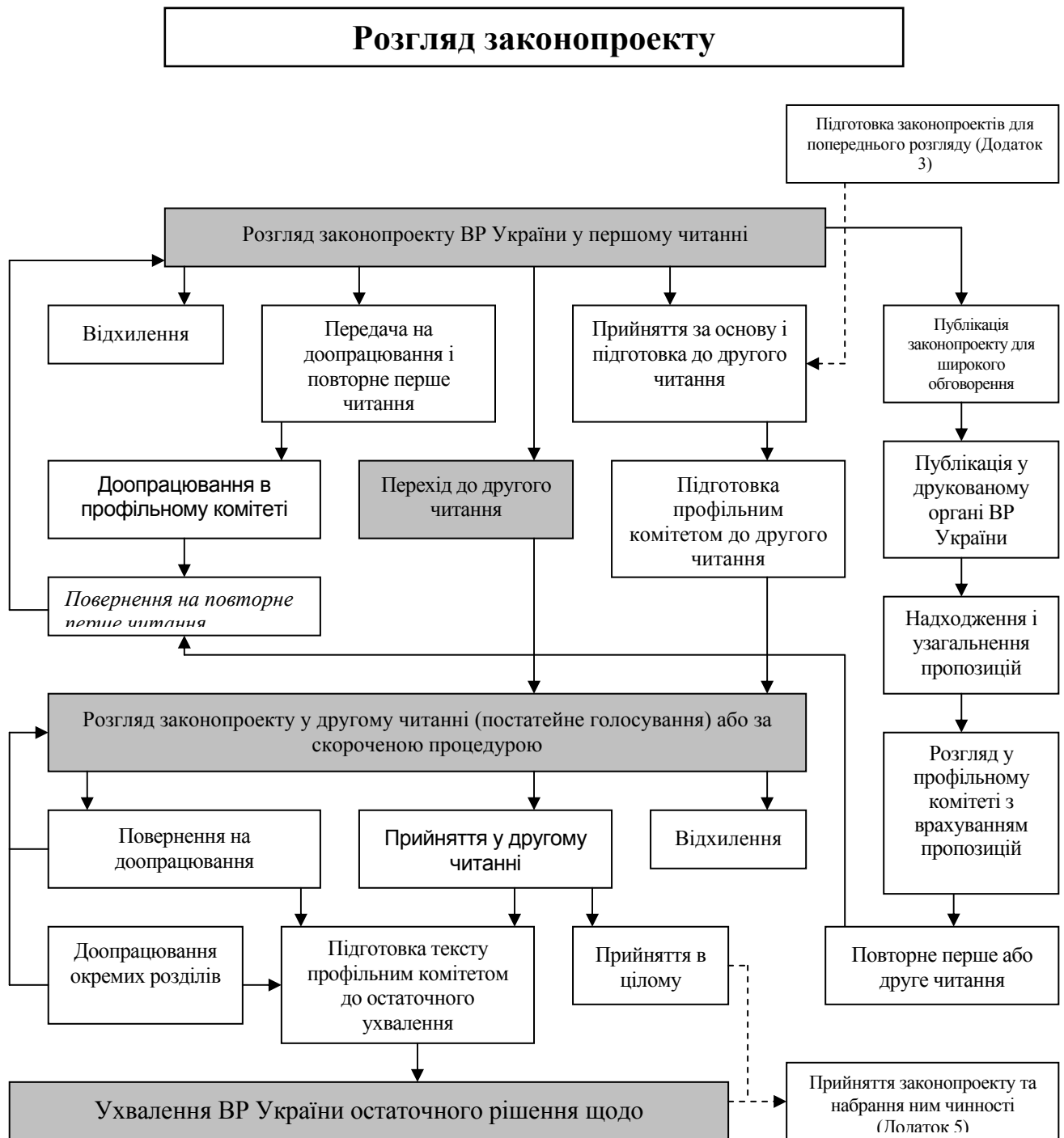
## Доданий документ 2:



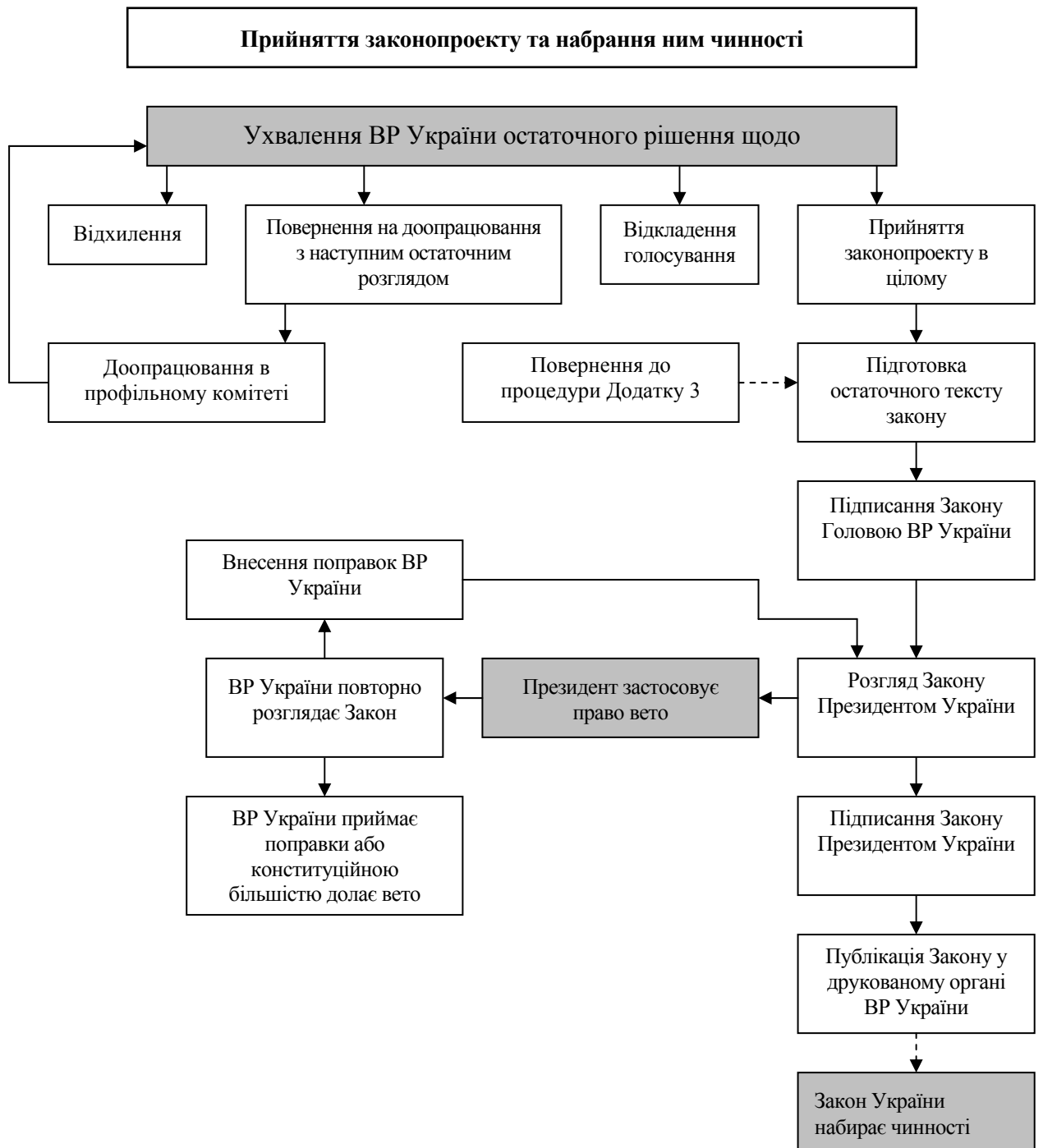
### Доданий документ 3



## Доданий документ 4



## Доданий документ 5



## Доданий документ 6:

### Основні економічні та соціальні права, що захищаються Конституцією

Номер статті	Права громадян	Обов'язки держави <sup>a</sup>	Можливості, гарантовані громадянам Конституцією <sup>b</sup>	Способи виконання
Стаття 46	Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.	<p>1.1 Пенсії у разі повної/часткової непрацездатності, по старості та інші пенсії, передбачені законом.</p> <p>1.2 Грошова допомога у разі тимчасової непрацездатності та в інших випадках, передбачених законом.</p> <p>1.3 Мережа послуг в стаціонарних закладах та на основі громади.</p>	<p>2.1 Доступ до різних форм соціального захисту, що надається спеціалізованими установами</p> <p>2.2 Доступ до мережі недержавних та благодійних організацій</p> <p>2.3 Стаціонарні заклади системи МПСЦ, МОЗ та Міносвіти і соціальні послуги на основі громади, напр., територіальні центри для людей похилого віку та інвалідів.</p>	<p>Загальнообов'язкове державне соціальне страхування</p> <p>Обов'язкове пенсійне страхування</p> <p>Мережа державних і комунальних установ для догляду за інвалідами</p> <p>Трансферти Державного бюджету та трансферти вирівнювання місцевим органам влади на соціальні послуги в стаціонарних закладах та на основі громади; разом з ресурсами з місцевих бюджетів.</p>
Стаття 47	Кожен має право на житло.	<p>1.1 Створення умов для кожного побудувати, купити або орендувати житло</p> <p>1.2 Забезпечення житлом незахищених груп</p>	<p>2.1 Доступ до програм забезпечення безоплатним житлом для окремих малозабезпечених груп громадян.</p> <p>2.2 Доступ до пільгових позик для окремих груп</p>	<p>Державна молодіжна житлова програма</p> <p>Державні житлові програми для сільської місцевості.</p>

<sup>a</sup> Обов'язки держави стосуються соціальних гарантій щодо виконання основних соціальних та економічних прав громадян, включно з встановленням мінімальних стандартів для дотримання цих прав.

<sup>b</sup> Можливості для громадян стосуються права громадян користатися [на свій розсуд] пільгами або іншими способами захисту, встановленими державою, або мати доступ до спеціальних державних програм, які фінансуються з центрального та місцевих бюджетів.

		безоплатно або за доступними цінами	[напр., молодь та сільське населення]	Житлові програми, фінансовані урядом  Місцеві соціальні житлові програми [напр., програми 50/50]
		1.3 Ніхто не може бути позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду	2.3 Доступ до місцевих програм	
<b>Стаття 48</b>	Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.	1.1 Соціальна допомога по безробіттю  1.2 Гарантії зайнятості, професійного розвитку та/або перепідготовки  1.3 Допомога на дитину  1.4 Пенсії у разі повної/часткової непрацездатності, по старості та інші пенсії, передбачені законом.	2.1 Достроковий вихід на пенсію, в т.ч. для військовослужбовців та працівників правоохоронних органів;  2.2 Фінансовані урядом програми професійного розвитку та перепідготовки  2.3 Державні субсидії приватному сектору економіки  2.4 Доступ до державних житлових програм	Показник прожиткового мінімуму  Мінімальна заробітна платня  Мінімальна пенсія  Фінансовані урядом програми зайнятості  Допомога при народженні дитини  Державні житлові програми
<b>Стаття 49</b>	Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.	1.1 Доступні медичні послуги  1.2 Державні та комунальні заклади охорони здоров'я надають медичну допомогу безоплатно  1.3 Профілактичні та відкриті заходи з охорони здоров'я	2.1 Можливість обирати заклад охорони здоров'я    2.2 Доступність медичної допомоги в умовах підвищеної небезпеки	Законодавчі гарантії того, що кількість державних та комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена  Сприяння розвитку закладів охорони здоров'я всіх форм власності  Програми підтримки хворих на ВІЛ/СНІД  Державні програми боротьби з туберкульозом та важкими інфекційними захворюванням

Стаття 53	Кожен має право на освіту.	<p>1.1 Державні і комунальні навчальні заклади доступні та безоплатні</p> <p>1.2 Розвиток різноманітних шляхів та способів набуття освіти</p> <p>1.3 Державні стипендії та пільги учням.</p>	<p>2.1 Можливість обирати навчальні заклади</p> <p>2.2 Освіта надається безоплатно з вимогами до вступу на конкурсній основі</p> <p>2.3 Окремим категоріям громадян вища освіта надається повністю за рахунок держави</p>	<p>и</p> <p>Уряд замовляє навчальні та професійні послуги</p> <p>Державне фінансування вищої освіти</p> <p>Спеціальні освітні квоти для окремих груп громадян.</p>
-----------	----------------------------	--	---	--



## Перелік використаних документів:

Argyis, C.; and Schon, D. A.; (1978) *Organisational Learning*, Addison-Wesley, Reading, Massachusettes. (Теорія організаційних структур)

Bulmer, S. and Burch, M. (2000) *The “Europeanisation” of Central Government: the UK and Germany in historical institutional perspective* in Aspinwall, M. and Scheider, J. (eds): *The Rules of Integration*, Manchester University Press, Manchester. (“Європеїзація” центрального уряду: історична інституціональна ретроспектива Об’єднаного Королівства та Німеччини)

Bulmer, S.J., and Radaelli, C.M.; (2004) *The Europeanisation of National Policy? Queen’s Papers on Europeanisation* in Bulmer, S. and Lequesne, C. (eds): *Member States in the European Union*, Oxford University Press, Oxford. (Європеїзація національної політики? Документи королеви з приводу європеїзації)

Borzel, T.A., (1999) *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain*, *Journal of Common Market Studies*, Vol 39(4). pp 573-96. (Зближення з Європою? Інституційна адаптація до європейського стилю в Німеччині та Іспанії)

Cerami, A.; (2005) *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Model of Social Solidarity?* Third Annual European Social Policy Association Network [ESPAnet] Conference, September 22-25, Fribourg, Switzerland. (“Соціальна політика в Центральній та Східній Європі: Утворення нової європейської моделі соціальної солідарності?” Третя щорічна конференція Європейської асоціації соціальної політики [ESPAnet], 22-25 вересня, Фрібурґ, Швейцарія)

Рада Європи (1950) «Європейська конвенція захисту прав людини та основних свобод», Рада Європи, 11 квітня, 1950, Рим.

Department of Health (1998) *Modernising Social Services, promoting independence, improving protection, raising standards*, Cm 4169, The Stationary Office, London. (Міністерство охорони здоров’я Великої Британії “Модернізація соціальних послуг, сприяння самостійності, поліпшення захисту, вдосконалення стандартів”)

Dolowitz, D., and Marsh, D.; (1996) *Who learns what from whom: a review of policy transfer literature*. *Political Studies*. Vol. 44(2) pp 343-357 (Хто чого навчається і від кого: огляд літератури з питань запозичення політики. Політичні дослідження)

Dolowitz, D., and Marsh, D. (2000) *Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making*. *Governance*. Vol. 13(1) pp 5-24 (Вивчення закордонного досвіду: роль запозичення політики у розробці сучасної політики.)

European Commission (2003) *Green Paper on Services of General Interest*, COM (2003) 270 final, Brussels. (Європейська Комісія «Зелена доповідь (для широкого обговорення) про послуги загального користування»)

European Commission (2004) *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, European Commission, COM (2004) 373 final, Brussels. (Європейська Комісія «Політична стратегія сусідства в Європі»)

European Commission (2004) *White Paper on services of general interest*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, May 12 2004, COM (2004) 374 final, Brussels. (Європейська Комісія (2004) «Біла (офіційна) доповідь про послуги загального користування», подання Комісії до Європейського Парламенту, Ради Європи, Європейського економіко-соціального комітету та Комітету регіонів, 12 травня, 2004)

European Commission (2005) *EU/Ukraine Action Plan*, UE-UA 1051/05DG Enlargement, European Commission, Brussels. (Європейська Комісія (2005) «План дій Європейський Союз – Україна»)

European Commission (2005) *The Social Agenda*, Communication from the Commission, February 6 2005, COM (2005) 33 final, Brussels. (Європейська Комісія (2005) «Соціальні питання на порядку денному», повідомлення Комісії, 6 лютого, 2005 р.)

European Commission (2006) *Implementing the Community Lisbon programme: Social Services of general interest in the European Union*, Communication from the Commission, April 26 2006, COM (2006) 177 final, Brussels. (Європейська Комісія (2006) «Виконання Лісабонської програми громад: соціальні послуги загального користування в Європейському Союзі», повідомлення Комісії, 26 квітня, 2006 р.)

European Union (2006) *EU-Ukraine relations: from co-operation to integration*, Delegation of the European Commission to Ukraine, May 07 2006, Київ. (Європейський Союз (2006) «Відносини міжЄвропейським Союзом та Україною: від співробітництва до інтеграції», делегація Європейської Комісії до України, 7 травня, 2006 р., Київ)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006a) *An Assessment of Public Expenditure Management: Developing a Technical Framework for the Financial Reform of Social Services*, DFID/BSAL, Київ. (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006a) «Оцінка управління державними видатками: розробка технічної системи реформи фінансування соціальних послуг»)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006b) *The Interface Between Legislation on Non-Government Organisations, Taxation and The Delivery of Social Services*, DFID/BSAL, Київ. (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006b) «Взаємодія законів про неурядові організації, податки та надання соціальних послуг»)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006c) *Demographic and Financial Trends: Scoping the Future Demand for Social Services*, DFID/BSAL, Київ. (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006c) «Демографічні та фінансові тенденції: оцінка майбутнього попиту на соціальні послуги»)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006d) *Auditing for Improved Performance in Social Service Quality and Outcomes*, DFID/BSAL, Київ. (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006d) “Перевірка щодо вдосконалення якості та результатів соціального обслуговування”)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006e) *Reforming and Modernising Social Services: Lessons from European Union Experience in A Consolidated Reference Source from Information Sharing Seminars in Khmelnytska and Kharkivska Oblasts on Public Expenditure Management to Support the Reform of Social Services*, DFID/BSAL, Київ. (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006e) “Реформування та модернізація соціальних послуг: уроки досвіду Європейського Союзу”)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006f) *Terms of Reference for Technical Assistance: Economic Assessment of Units Costs in Social Services*, A Technical Paper Prepared by the World Bank, DFID/BSAL, Київ (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006f) “Технічне завдання для технічної допомоги: економічна оцінка собівартості в сфері соціальних послуг”, технічний документ, підготовлений Світовим банком)

Facilitating Reform of Social Services in Ukraine (2006g) *Recommendations for Consideration by the Ministry of Finance of Ukraine on Changes to the Intergovernmental Transfer Formula with Specific Reference to Residential and Community-Based Social Services*, DFID/BSAL, Київ. (Сприяння реформі соціальних послуг в Україні (2006g) “Рекомендації для розгляду у Міністерстві фінансів України щодо внесення змін до формули міжбюджетних трансфертів з акцентом на соціальних послугах в стаціонарних закладах та на основі громад”)

Ferge, Z., and Juhasz, G.; (2004) *Accession and social policy – The case of Hungary in* Guillen, A., and Bruno, P., (eds) *EU accession, europeanisation and social policy*, Special Edition, *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(3), Sage Publications. («Розширення ЄС і соціальна політика – специфіка Угорщини»)

Закон України «Про зайнятість населення», № 803-XII, 1 березня, 1991 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», № 875-XII, 21 березня, 1991 р., Верховна Рада, Київ

Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», № 796-XII, 28 березня, 1991 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», № 962-XII, Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про правонаступництво України», № 1543-X11, 12 вересня, 1991 р., Верховна Рада, Київ.

*Закон України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення», № 1972-X11, 12 грудня, 1991 р., Верховна Рада, Київ.*

Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», № 2011-X11, 20 грудня, 1991 р., Верховна Рада, Київ.

«Основи законодавства про охорону здоров'я», № 2801-X11, 11 листопада, 1992 р., Міністерство охорони здоров'я, Київ.

*Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», № 2811-X11, 21 листопада, 1992 р., Верховна Рада, Київ.*

Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», № 2998-X11, 5 лютого, 1993 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», № 3551-X11, 22 жовтня, 1993 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», № 3742-X11, 16 грудня, 1993 р., Верховна Рада, Київ.

Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо матеріального та морального заохочення працівників вугільної промисловості», № 41/96, 9 січня, 1996 р., секретаріат Президента України, Київ.

Закон України «Про місцеве самоврядування», № 280/97-ВР, 21 травня, 1997., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», № 203/98-ВР, 24 березня, 1998 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про межу малозабезпеченості», № 190/94, 13 травня 1999 р., Верховна Рада, Київ.

*Закон України «Про загальну середню освіту», № 651-XIV, 13 травня, 1999 р., Верховна Рада, Київ.*

Закон України «Про прожитковий мінімум», № 966-IV, 15 липня, 1999 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», № 1768-111, 1 червня, 2000 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», № 2017-111, 5 жовтня, 2000 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», № 2109-111, 16 листопада, 2000 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», 21 листопада 2002 р., Верховна Рада, Київ.

*Цивільний кодекс України, № 435-IV, 16 січня, 2003 р., Верховна Рада, Київ.*

Закон України «Про соціальні послуги», № 966-IV, 19 червня, 2003 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», № 1104-IV, 10 липня, 2003 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», № 1727-IV, 18 травня, 2004 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей», № 1763-IV, 15 червня, 2004 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про соціальні послуги», Верховна Рада, 2003, № 45, стор.358, виправлений згідно з Законом № 1891-IV (1891-15) від 24 червня, 2004 р.

Закон України «Про соціальний захист дітей війни», № 2195-IV, 18 листопада, 2004 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», № 2342-IV, 13 січня, 2005 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», № 2558-111, 28 січня, 2005 р., Верховна Рада, Київ.

*«Назустріч Людям». План дій уряду. Кабінет Міністрів України, березень, 2005 р.*

Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», № 2623-IV, 2 червня, 2005 р., Верховна Рада, Київ.

Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», № 2961-IV, 6 жовтня, 2005 р., Верховна Рада, Київ.

Уряд Сербської Республіки (2005) «Стратегія розвитку соціального забезпечення», на основі Статті 45, параграфу 1 Закону «Про Уряд», офіційний бюлетень Сербської Республіки, № 55/05 та 71/05, Белград.

Grabbe, H.; (2002) *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, International Political Science Review, Vol. 23(3) pp. 117-137. («Обумовленість і *acquis communautaire* Європейського Союзу»)

Grindle, S. (1997) *Getting Good Government Right*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. («Як примусити добрий уряд діяти правильно»)

Guillen, A. and Bruno, P., (eds) (2004) *EU accession, europeanisation and social policy*, Special Edition, Journal of European Social Policy, Vol. 14(3), Sage Publications. («Розширення ЄС, європейські стандарти та соціальна політика»)

International Labour Organisation (2004) *Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe*, Fulitz, E. and Tracey, M (eds), ILO, Відень.

[[www.stabilitypact.org/soc-cohesion/socserv-delivery.pdf](http://www.stabilitypact.org/soc-cohesion/socserv-delivery.pdf)] (Міжнародна організація праці (2004) «Вдалиий досвід надання соціальних послуг в південно-східній Європі»)

Jordan, A., (2002) *The Europeanisation of British Environmental Policy*, Palgrave Press, London/ («Наближення до європейських стандартів британської політики охорони довкілля»)

Knill, C., and Lenschow, A., (2001) *Adjusting to EU Regulatory Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations in* Caporaso, J., Cowles M., Risse, T. *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca. («Пристосування до регуляторної політики ЄС: зміни та спротив вітчизняних управлінських структур»)

Knill, C., and Lehmkuhl, D. (1999) *How Europeans Matter: Different Mechanisms of Europeanisation*, European Integration online Papers (EiOP) Vol. 3(7). («Що важливо для європейців: різні механізми входження до Європи»)

Kryzszakowski, J. (2005) *Social Services System in Poland*, IUC Journal of Social Work Theory and Practice, Issue 10 (2004/2005), Department of Social Relations and Services, Bemidji State University, Bemidji, Minnesota. («Система соціальних послуг в Польщі»)

Holmes, S., and Sunstein, C.R.; (1999) *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton and Co, New York. («Вартість прав: Чому свобода залежить від податків?»)

Laderch, R., (1994) *Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, Journal of Common Market Studies, Vol. 1991) pp 69-88. («Наближення до Європи вітчизняної політики та організацій: специфіка Франції»)

Lehmkuhl, D.; (2000) *Under Stress: 'Europeanisation and Trade Associations in Member States*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4(14) («В умовах стресу: "Європеїзація" і торгові асоціації в країнах-членах ЄС»)

Meny, Y., P.Muller and J-J Quermonne (eds) (1996) *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Routledge, London

(«Пристосування до Європи. Вплив Європейського Союзу на національні організації та політику»)

Piana, D.; (2005) *Reforms of Judicial Cooperation in the European Policy of Promotion of the "Rule of Law": A Comparative Analysis of New Members*, Italian Association of Political Science, September 21-23 2005, Cagliari, Italy. («Реформи юридичної співпраці в сфері європейської політики сприяння "пануванню закону": порівняльний аналіз нових членів ЄС», Італійська асоціація політологів)

Radaelli, C.M.; (2000) *Wither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change*, Policy Studies Association, London 10-13 April, 2000. («Занепад європейських стандартів? Концептуальне розширення та реальні зміни»)

Radaelli, C.M.; (2003) *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union*, Swedish Institute for European Policy Studies, March 2003, Stockholm, Sweden. («Відкритий метод координації: нова архітектура управління у Європейському Союзі», Шведський інститут досліджень європейської політики, березень, 2003, Стокгольм, Швеція)

Risse, T., Cowles, M., and Caparaso, P.J. (eds) *Europeanisation and Domestic Change: Introduction* in Cowles, M.J., Caparaso, J.-J., and Risse, T. (eds) *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca. («Входження до Європи і зміни всередині країни: вступ»)

Schuttpelz, A. (2004) *Policy Transfer and Pre-accession: Europeanisation of Czech Employment Policy*, Discussion Paper SP 111 2004-201, Social Science Research Centre (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Berlin. («Запозичення політики і підготовка до розширення ЄС: наближення до європейських стандартів політики зайнятості в Чехії»)

Stefan Batory Foundation (2005) *Will the Orange Revolution bear fruit?: EU-Ukraine relations in 2005 and the beginning of 2006*, Stefan Batory Foundation, Warsaw, Poland. («Чи принесе плоди Помаранчева революція?: Взаємини ЄС і України в 2005 р. та напочатку 2006 р.»)

Організація Об'єднаних Націй (1948) «Загальна декларація прав людини», Генеральна асамблея ООН, Резолюція 217А (11), 10 грудня, 1948 р., Нью-Йорк.

United Nations (1966) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN General Assembly, Resolution 2200A (XXI) December 16 1966, United Nations, New York. (Організація Об'єднаних Націй (1966) «Міжнародна угода про економічні, соціальні та культурні права», Генеральна асамблея ООН, Резолюція 2200А (XXI), 16 грудня, 1966 р., ООН, Нью-Йорк)

Wallace, H.; (2000) *Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends*, New Political Economy, Vol. 5 (3) pp.369-381. («Входження до Європи і глобалізація: тенденції взаємодоповнення чи протидії»)

World Bank (1995) *The World Bank and Legal Technical Assistance*, Legal Department, World Bank, Washington D.C. (Світовий Банк «Світовий Банк і правова технічна допомога», Юридичний відділ)

World Bank, (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford University Press, Oxford. (Світовий Банк «Доповідь про глобальний розвиток за 1997 р.: держава у світі, що змінюється»)

World Bank (2000) *Ukraine: Social Safety Nets and Poverty*, Human Development (ECHSD), Europe and Central Asia Region, December 2000, World Bank, Washington DC. (Світовий Банк «Україна: мережі соціального захисту і бідність»)