

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

---

**Міністерство у справах міжнародного розвитку Великої Британії**

**ПРОЕКТ “СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ  
(ІНТЕРНАТНИХ, НЕІНТЕРНАТНИХ ТА НА РІВНІ ГРОМАДИ)  
В УКРАЇНІ” (СРСПУ)**

**Номер контракту: CNTR 03 5289**

**СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ДЛЯ  
ЕФЕКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

**СТИСЛІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**30 квітня 2007 р.**

Birks Sinclair & Associates Ltd  
Gatehouse Suite  
Palatine House  
Belmont Business Park  
Durham  
DH1 1TW  
Телефон: +44 191 386 4484  
Факс: +44 191 384 8013  
Email: [Office@Birks-Sinclair.com](mailto:Office@Birks-Sinclair.com)

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

## Зміст

<b>Перелік скорочень .....</b>	<b>4</b>
<b>Частина 1 Вступ.....</b>	<b>5</b>
Мета цього документа .....	5
Концепція і стислий зміст цього документа.....	5
<b>Частина 2 Стислий діагностичний аналіз: розуміння ключових чинників розвитку законодавства в Україні .....</b>	<b>7</b>
Отримання максимальної користі від наближення до Європи.....	7
Винесення уроків із досвіду законотворення останніх років .....	11
Процесуальні базові заходи (динаміка законодавчого поля).....	21
<b>Частина 3 Практичні напрями стратегії розвитку.....</b>	<b>23</b>
Загальні рекомендації: необхідність розробки політики перед розробкою законопроектів ....	23
Як вдосконалити процес опрацювання проектів програмних документів при підготовці національної стратегії.....	25
Який концептуальний зміст міг би стати платформою для обговорення політики при підготовці національної стратегії? .....	29

## Перелік скорочень

ВВП	Валовий внутрішній продукт
ЄІСП	Європейський інструмент сусідства та партнерства
ЄПС	Європейська політика сусідства
ЄС	Європейський Союз
Мінмолодьспорту	Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту
Міносвіти	Міністерство освіти і науки України
Мінпраці	Міністерство праці і соціальної політики України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
НДО	Недержавна організація
НРРСП	Національна рада з питань реформи соціальних послуг
РГВЗСП	Робоча група з впровадження Закону "Про соціальні послуги"
РГФП	Робоча група з фінансових питань
СРСПУ	Сприяння реформі соціальних послуг в Україні
DFID	Department for International Development (Міністерство у справах міжнародного розвитку Великої Британії)

# СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

## СТИСЛІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

### ЧАСТИНА 1 ВСТУП

#### Мета цього документа

Одним з найпотужніших чинників розвитку соціальної політики є законодавче поле, в якому вона здійснюється. Це поле включає структуру та систему нормативно-правових актів, а також спосіб застосування принципу верховенства права в процесі опрацювання політики.

В Україні правова система перебуває в перехідному стані і розвивається, змінюючись у відповідь на внутрішні та зовнішні стимули. Цей процес перетворень пов'язаний зі:

- складностями, що впливають з інституційного минулого, застарілої практики, запозиченої з попередніх років, та численних прогалин, що є неминучими у будь-якій правовій системі, що лише народжується, особливо у складних соціально-економічних умовах;
- значними можливостями, що є результатом вдалих ініціатив у сфері соціальної політики:
  - в Україні головними з них є ухвалення Концепції реформи та Закону “Про соціальні послуги”;
  - зовнішніми стимулами змін є програма Уряду України “Європейський вибір”, та План дій Україна-Європейський Союз, як протокол наближення напрямів внутрішньої політики України до норм та стандартів ЄС.

В цьому документі аналізується чинне правове поле для розробки політики та надаються рекомендації щодо обговорення шляхів оптимізації цього процесу та отримання максимальної користі від існуючих внутрішніх та зовнішніх можливостей. Цей аналіз було проведено проектом СРСПУ в межах серії досліджень різних аспектів розвитку соціальної політики в Україні. З ним можна ознайомитись у цій стислій версії або знайти на сайті [www.frssu.co.ua](http://www.frssu.co.ua) у вигляді повного докладного документа, що містить першоджерела та посилання, “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”.

Рекомендації з цієї праці пропонуються для обговорення як внесок до узгодженого опрацювання державної політики в Україні.

#### Концепція і стислий зміст цього документа

##### *Дігностичний аналіз*

Щоб виявити позитивні зміни у чинній правовій системі, ми почнемо із загальної оцінки головних чинників, які формували цю систему в минулому і впливатимуть на неї в майбутньому.

Для початку проводиться діагностичний аналіз стратегії наближення до європейських стандартів та шляхів формулювання і використання цієї стратегії для визначення завдань реформи.

Такий аналіз свідчить, що для використання стандартів ЄС їх краще розглядати як комплексну систему цінностей та підходів, а не окремі критерії.

Таке стратегічне бачення європейського вибору дозволяє сформулювати комплекс стратегічних критеріїв для аналізу чинного правового поля – комплекс критеріїв або “базових заходів”, які висвітлюють проблеми української правової системи у системний, спрямований на формування політики спосіб і дозволяють розробити комплекс відповідних рекомендацій.

**Глибинний аналіз включає вивчення історії розвитку законодавства в Україні**, яке дає можливість застосувати системні “базові заходи”, які ґрунтуються на європейському досвіді, виявити ключові перешкоди на шляху до розробки ефективної соціальної політики в Україні, зрозуміти, чому вони виникли і яким чином їх можна усунути назавжди.

### *Рекомендації*

Результатом такого аналізу, що ґрунтується на фактах, є:

- узагальнені висновки щодо ключових перешкод для розробки ефективної політики на основі найкращої практики ЄС;
- пропозиції щодо практичних напрямів стратегії створення більш сприятливого і узгодженого правового поля.

Стислий аналіз рекомендацій щодо політики, які впливають з цього аналізу, представлено у окремому звіті, який можна отримати на прохання.

## ЧАСТИНА 2 СТИСЛИЙ ДІАГНОСТИЧНИЙ АНАЛІЗ: РОЗУМІННЯ КЛЮЧОВИХ ЧИННИКІВ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

### Отримання максимальної користі від наближення до Європи

#### *В чому важливість стратегії наближення до Європи*

За останні 10 років стосунки між ЄС та Урядом України постійно розширювались, а останнім часом вони значно поглибились, про що свідчить План дій Україна-Європейський Союз, підписаний 21 лютого 2005 р.

У Плані дій Україна-Європейський Союз, який є складовою частиною Європейської політики сусідства (ЄПС), особливу увагу привернуто до політичного діалогу та реформ, торгівлі та заходів долучення до внутрішнього ринку ЄС, питанням юстиції та внутрішньої політики, сферам енергетики, транспорту та інформації, довкіллю, науковим дослідженням та інноваційним технологіям, соціальній політиці та контактам між людьми.

Оскільки приєднання до ЄС не стоїть на порядку денному взаємин між Україною і ЄС, положення ЄПС не суперечать положенням, покладеним в основу Угоди про Європейський Союз, згідно з якою будь-яка європейська держава, що поважає демократичні принципи, права людини і верховенство права може подати заявку на членство в ЄС.

Тому Європейська Комісія поки обмежується ЄПС та Планом дій Україна-Європейський Союз, і не виключає *a priori* членство України в перспективі. Подібним чином, План дій Україна-Європейський Союз визнає, що Україна є європейською державою (таким чином визнаючи принцип її права на членство відповідно до Статті 49 Угоди про Європейський Союз) і наголошує, що Уряд України може багато зробити для розробки стратегії європейського вибору, викладеного в програмі “Назустріч людям”, беручи участь в процесі наближення до Європи.

#### *Що може означати поняття “європеїзація”*

Детальний аналіз та огляд літератури (див. документ “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” на сайті [www.frssu.co.ua](http://www.frssu.co.ua)) свідчать, що “європеїзація” – це багатозначне поняття, яке в самому ЄС, в процесі його розвитку та розширення, змінюється. Розробники політики в Україні повинні обрати чітке визначення свого бачення процесу європеїзації, що сприятиме порозумінню щодо очікуваних результатів, пріоритетів та методів роботи.

Термін “європеїзація” виник в процесі нещодавнього приєднання до ЄС нових держав, але його також застосовують до країн, які, подібно до України, шукають шляхи більшої інтеграції в ЄС. Цей термін визначають і застосовують у різний спосіб – це залежить від поглядів на лідерство в цьому процесі, на те, які його аспекти є важливішими і яким чином він повинен відбуватися.

Проект СРСПУ рекомендує таке визначення, як найбільш відповідне до українського контексту:

*Європеїзація складається з:*

- *побудови, поступового поширення та інституціоналізації формальних і неформальних правил, процедур, стратегічних напрямів та спільних переконань*

та норм, які було започатковано і закріплено в межах процесів, пов'язаних з ЄС та Радою Європи, а потім,

- в ході намагання інтегруватися в Європейський Союз, вбудовано в логіку внутрішніх українських політичних структур та державної політики.

Вибір саме цього визначення підкреслює, що для України інтеграція до ЄС є інтерактивним процесом. Уряд України не лише отримує від ЄС директиви щодо політики, але й залучений до встановлення переговорного порядку, в процесі якого європейська інтеграція формує внутрішні стратегії та політику.

### **Як досягти європеїзації?**

Визначення європеїзації допоможе обрати конкретні напрями стратегії, за допомогою яких її можна досягти. В доповіді визначено три загальні механізми, які роблять цей процес можливим.

- i. Позитивна інтеграція**, за якої європейські моделі та зразки політики ЄС нав'язуються Уряду України, який має обмежену свободу дій у цьому процесі. Такий механізм носить примусовий характер і передбачає, що запровадження всіх необхідних правових змін покладесться на країни, які прагнуть інтеграції. Якщо попередня внутрішня політика вже значною мірою відповідає нормам ЄС, адаптаційний тиск на національний уряд буде низьким, але він значно зростає, якщо відмінності є суттєвими і потребують великих перетворень.
- ii. Негативна інтеграція**, за якої вимоги ЄС пропускаються через місцеві політичні та інституційні обмеження і зразки політики ЄС застосовуються лише в обмежених сферах. Шаблони ЄС можуть бути відхилені або видозмінені залежно від способу їх взаємодії з уже існуючими внутрішніми параметрами (наприклад, заходами щодо децентралізації, співвідношенням державного і приватного секторів в економіці, системою державного управління, соціальними пріоритетами, тощо). В таких випадках ступінь визнання європейських підходів дуже залежить від здатності досягти політичного консенсусу для здійснення необхідних змін.
- iii. Координація процесу запозичення політики**, яка застосовує м'які заходи, за яких можливість ЄС використовувати примусові засоби послаблена. Координація процесу запозичення політики полягає у зміні переконань і сподівань суб'єктів внутрішньої політики. Це процес, в якому знання про політику ЄС, його адміністративну систему, установи та ідеї використовуються Урядом України при опрацюванні політики, адміністративної системи та інституційних змін.

Третій механізм передбачає різні шляхи набуття знань установами країни, що в майбутньому може спонукати їх змінити моделі поведінки та стратегію. Такий процес набуття знань може бути або поступовим, коли місцеві установи отримують певні порції інформації з конкретних питань, або ж являти собою радикальні зміни парадигми. Місцеві суб'єкти політичного процесу отримують максимальну кількість часу, щоб продумати і започаткувати зміни.

Ці механізми не виключають один одного і всі вони відіграють свою роль у зближенні ЄС та України.

Однак, суб'єктам політичного процесу в Україні слід розуміти ці варіанти вибору, а також усвідомлювати, що насправді:

- політика та пріоритети ЄС зазнають швидких еволюційних змін;



- механізми інтеграції змінюються разом з розширенням ЄС та переглядом Угод.

Процес інтеграції в ЄС став складнішим, а передача технічних і систематизованих знань – важчим завданням. Тому, все більшої значимості набувають помірніші і стратегічно вагоміші методи інтеграції, зокрема - координація процесу запозичення політики.

### ***Яку стратегію пропонує План дій Україна-Європейський Союз?***

План дій Україна-Європейський Союз, розрахований на три роки, підтримує мету Уряду України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних і соціальних структур. Він містить перелік пріоритетів, зокрема щодо соціальної політики, які забезпечують просування України від співпраці з ЄС до участі в реалізації політики та програм ЄС.

Згідно з законодавством ЄС, не існує конкретних положень щодо політики у сфері соціальних послуг, тобто, відсутні “заходи позитивної інтеграції”. Однак, План дій Україна-Європейський Союз передбачає, що негативна інтеграція та запозичення політики сприяють оптимізації відповідного середовища – особливо завдяки:

- програмам обміну досвідом;
- механізму обміну інформацією про технічну допомогу;
- програмам та проектам, що фінансуються ЄІСП.

План дій Україна-Європейський Союз створює сприятливі можливості для євроінтеграційних процесів державної політики і виконання завдань програми Уряду України ‘Європейський вибір’, а фундаментом цієї спільної мети є координація процесу запозичення політики.

План дій Україна-Європейський Союз дає чітко зрозуміти, що європеїзація - це не просто формальні правила щодо політики, а в першу чергу зміна організаційних підходів, переконань і соціальних цінностей.

Однак, запозичення політики вимагає від Уряду України визначити напрями, які він бажає розвивати, та сформулювати умови реалізації політики спільно з усіма зацікавленими сторонами, з чого й випливає загальний підхід проекту СРСПУ.

Розробка *документа про державну політику у сфері соціальних послуг*, що є головною рекомендацією цієї доповіді, дала б Уряду України можливість узгодити і визначити пріоритетність спектру і видів запозичення політики ЄС, враховуючи придатність до застосування у сфері соціальних послуг України.

### ***Які критерії або принципи можуть допомогти спланувати такі поступові і системні зміни?***

Відправними точками аналізу правової системи для розробки політики, спрямованої на сприяння перенесенню досвіду країн ЄС щодо політики, мають бути два типи заходів:

- **“Структурні” базові заходи,** які стосуються основних статичних елементів правового поля, зокрема: наявності (або відсутності) конкретних частин законодавства, характеру визначень, інституційних ролей та повноважень різних суб’єктів. Це допомагає визначити наповнення законодавчої системи.
- **“Процесуальні ” базові заходи,** які стосуються динамічних аспектів правового поля, зокрема – стосунків між ключовими зацікавленими сторонами, способів розробки політики:

→ **Навіщо нам потрібні ці заходи?** Вони демонструють, наскільки злагодженою і інтерактивною є система під час розробки та впровадження політики.

Аналіз процесу виходить з того, що всі аспекти законодавчої системи мають підпорядковуватися ідеї досягнення певної стратегічної мети: процесуальні базові заходи дають можливість оцінити, чи:

- система в цілому є ефективною з точки зору *досягнення мети*;
- вона достатньо гнучка, щоб зробити можливою *адаптацію до умов, що змінюються*;
- вона є *життєздатною в довгостроковому плані*.

→ **Як можна оцінити систему за допомогою цих заходів?** Щоб оцінити, наскільки правове поле спрямоване на досягнення мети, його гнучкість та життєздатність, ми аналізуємо окремо кожен з його структурних заходів щодо їх ефективності застосовуючи такі стандарти:

1. Стандарти системи – це вимоги до системи як такої:

- ✓ Узгодженість, послідовність і баланс між конкуруючими стратегіями соціального захисту;
- ✓ Стабільність і передбачуваність регуляторних вимог щодо соціальних послуг;
- ✓ Спрощене управління і нагляд, здатність до реагування на політичні директиви та визначені потреби та чітке визначення пріоритетів щодо соціальних послуг;
- ✓ Прозорість та відкритість для політичних кіл та громадськості щодо спрямування, визначеного урядом щодо соціальних послуг;
- ✓ Послідовність, чесність і відповідна правова процедура в процесі реалізації політики у сфері соціальних послуг;
- ✓ Адаптація до умов, що змінюються, на основі практичного досвіду та необхідності опрацювання політики соціальних послуг.

2. Стандарти результатів – це вимоги до фактичних результатів процесу розробки законодавства та політики, а саме:

- ✓ Стандарти для користувача – наскільки зрозумілими, простими та доступними є результати політики для приватних осіб та провайдерів послуг?
- ✓ Стандарти моделі – чи узгоджуються результати з іншими правилами, які складають сутність соціального захисту, та з кращим європейським досвідом?
- ✓ Правові стандарти – чи мають правові результати належну структуру, впорядкованість, зрозумілу термінологію та чіткі юридичні підстави до дій?
- ✓ Стандарти ефективності – чи є результати адекватними до визначених проблем та домінуючих умов?
- ✓ Економічні і аналітичні стандарти – чи відбивають результати економічне визначення собівартості та аналіз рентабельності соціальних послуг; інституційну структуру, яка визначає принципи і завдання системи ліцензування та укладання

контрактів щодо надання соціальних послуг; та розмежування функцій замовлення та надання соціальних послуг?

- ✓ Стандарти реалізації політики – чи є результати політики практичними, реалістичними, можливими для впровадження, прийнятними для громадськості?

А тепер підсумуємо, яким чином базові заходи забезпечують діагностичний аналіз чинного законодавчого поля з точки зору здатності України забезпечити розробку ефективної політики для надання соціальних послуг.

## **Винесення уроків із досвіду законотворення останніх років**

### ***Структурні базові заходи (статична картина правового поля)***

Для визначення контексту розробки та реалізації соціальної політики важливими є такі аспекти правової системи України.

- **Складність ієрархії правових актів, що призводить до проблем з відміною “неправомірних” законів**

Українська законодавча система, яка ґрунтується на засадах римського та германського права, передбачає, що основні законодавчі джерела систематизуються в закони, які супроводжуються ієрархічною низкою нормативних актів, при цьому головним джерелом є Конституція України.

Основний звіт описує цю ієрархію в деталях, надає роз’яснення щодо повноважень та процедур, що стосуються прийняття законодавчих актів та відміни тих актів, які не відповідають вимогам системи. Положення Конституції є нормами прямої дії, а закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати її положенням. Наступний рівень законодавства – це підзаконні акти, до яких віднесено укази, постанови та накази, які ухвалюються на основі загальних положень закону.

В перехідний період є багато прогалин на рівні законів. Ці лакуни часто заповнюють рішення, ухвалені галузевими міністерствами. Хоча теоретично підзаконні нормативні акти (наприклад, інструкції) не можуть мати силу закону, на практиці вони інколи розширюють предмет свого регулювання. Підзаконні акти, які розширюють предмет регулювання або суперечать відповідним законам є за визначенням *неправомірними актами*, але вважаються чинними з огляду на *принцип презумпції правомірності*. Неправомірні акти - досить типове явище для країн, що перебувають в перехідному періоді.

В Україні повноваження щодо відміни неправомірних актів, зокрема тих, які суперечать Конституції, має Конституційний Суд. Однак, юрисдикція Конституційного Суду не поширюється на акти, ухвалені галузевими міністерствами, державними комітетами або місцевими органами виконавчої влади чи самоврядування.

- **Звуження меж звичайних законів як наслідок системи кодифікації.**

Метою кодифікації є забезпечення комплексного правового регулювання окремих сфер, важливих для соціально-економічних відносин. У законодавчій ієрархії кодифіковані правові акти мають вищу юридичну силу, ніж *звичайні закони*. Більшість питань, які впливають на соціальну політику, регулюються шляхом прийняття окремих законів – тобто нормативно-правових актів з визначеним предметом правового регулювання. Як наслідок, такі закони як правило охоплюють вузькі сегменти соціального життя або специфічні питання.

Наприклад, Закон “Про соціальні послуги” та Закон “Про місцеве самоврядування”, які є основними для розробки та реалізації соціальної політики та надання соціальних послуг, є звичайними законами.

Вони підпорядковуються низці кодифікованих законодавчих актів, з яких найважливішими є Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс та Закон “Про основи законодавства про охорону здоров’я”.

- **Теоретична гнучкість системи не використовується повністю через відсутність аналізу політики.**

### ***Теорія***

Складність правової системи України обумовлена тим, що вона наслідуює принципи цивільного права, яке передбачає, що всі суспільні відносини мають регулюватися писаними нормами, а не звичаєвим або прецедентним правом.

Щоб досягти комплексного регуляторного забезпечення і не відстати від розвитку суспільних відносин, правова система має бути гнучкою. Вона повинна створювати можливості для:

- прийняття законодавчих актів, які були б достатніми для регулювання *існуючої* суспільної практики;
- створення нового законодавства, яке б враховувало суспільні відносини, що *виникають* або *очікуються*.

### ***Практика***

На практиці, така гнучкість (яка необхідна правовій системі України) не застосовується належним чином.

Гнучкість не спрацьовує, оскільки *законодавчий процес не передбачає проведення адекватного аналізу напрямів політики на основі фактичних даних ще до розробки законопроектів.*

Такий загальний висновок ґрунтується на таких фактах:

- ✓ Законопроекти розробляють відомства, які не мають досвіду розробки спеціальних законів, або юридичні відділи, які не мають достатніх знань у сфері стратегії.
- ✓ Залучення на договірній основі незалежних консультантів для розробки законопроектів часто збільшує ризик ‘захоплення держави’, якщо задіяні консультанти належать до груп, об’єднаних спільними інтересами, наприклад, неурядових організацій, що мають певні спрямування, які можуть не служити інтересам держави. Як наслідок, розробка політики стає ще важчим тягарем для міністерств і парламенту і ускладнює етап реалізації через серйозні недоліки та неузгодженості процесу розробки законопроектів.
- ✓ Закони розробляються у стратегічному вакуумі без чіткого бачення того, що від них очікують.
- ✓ Концепціям та ідеям даються визначення невідповідного рівня, а згодом вони нав’язуються у сфері державної політики.
- ✓ Звичайною практикою при розробці законопроектів є копіювання іноземного законодавства без урахування реалій української політики.
- ✓ Проекти законів надаються для міжгалузевих консультацій та перегляду на рівні міністерств лише після того, як основний текст проекту перебуває на

завершальному етапі підготовки і вже надто пізно переглядати або змінювати ключові положення або стратегічне підґрунтя, на якому будується структура закону.

- ✓ Фінансові і бюджетні аспекти нового законодавства є часто найпроблемнішими, оскільки нерідко ці питання ігнорують. Навіть при врахуванні фінансових наслідків обмежуються обчисленням субвенцій з Державного бюджету, ігноруючи дотації вирівнювання і вплив на доходну частину місцевих бюджетів. Не враховуються витрати і вигоди або навіть валові доходи і видатки. Як наслідок, бракує цілісної оцінки вигод або перехідних витрат, які очікуються від конкретного закону.

### **Закон "Про соціальні послуги" як приклад невикористання гнучкості**

Закон "Про соціальні послуги", а також Закон "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю", демонструють адекватність та міць правової системи, створеної в Україні. Така система повинна давати можливість ухвалювати закони та стратегії, які стимулюють суспільні відносини, що можуть виникнути в майбутньому або ще не вкорінилися у практиці.

Дійсно, Закон "Про соціальні послуги" та інші нещодавно прийняті та суміжні закони є значним кроком на шляху до визначення поняття "соціальні послуги" і виокремлення їх у стратегічному та практичному плані як таких, що доповнюють соціальні пільги та соціальні гарантії, але відмінні від них. Однак, саме через окреслені вище перешкоди ще й досі пріоритетні положення цих законів не втілено у повноцінні напрями політики.

#### **▪ Відсутність координації між законотворенням та статутним регулюванням**

##### ***Законотворення проти статутного регулювання***

Теоретично, законодавчий процес в Україні призводить до двох видів правових результатів. Одним з них є **законотворення** – розробка та ухвалення законів *per se*; а іншим - **статутне регулювання** – розробка та ухвалення статутних інструментів, які керують внутрішніми інституційними процесами.

##### ***Проблеми в Україні***

В Україні синхронізація цих двох процесів є слабкою. Це типове явище для країн, що перебувають в перехідному періоді.

- ✓ Першим недоліком є **непослідовність формалізації** цих двох процесів. Прийняття і введення в дію законів визначено та формалізовано відносно добре, але процес адаптування статутних інструментів формалізовано лише частково, а інколи його неможливо відрізнити від законотворення.
- ✓ Другим, додатковим недоліком є **недостатність ресурсу для забезпечення нових законів відповідними пакетами регуляторних актів, які б гарантували їх впровадження і стосувалися відповідних сфер політики**. Оскільки розробка конкретних частин законодавства соціального спрямування пов'язана з іншими сферами державної політики і/або законодавства, слід враховувати інші види регулювання, наприклад, постанови Кабінету Міністрів. Часто виникає необхідність у постановах для роз'яснення закону після його ухвалення. Це означає, що необхідно підготувати пакет проектів відповідних постанов одразу після набрання чинності Законом. Проте, на практиці цього не відбувається щодо багатьох розділів законодавства.

Крім того, що немає практики підготовки послідовних стратегій державної політики ще до розробки нового законодавства, часто відсутні регуляторні норми щодо процедури впровадження законів. Відповідно, *багато законів є декларацією про наміри за змістом, а не відображенням реалій за формою.*

▪ **Тягар пост-радянських підходів до визначення конституційних прав**

Українська Конституція містить широкий спектр прав, які визначаються історичними та міжнародними факторами, але не завжди підкріплюються належним аналізом практичних можливостей застосування цих прав.

- ✓ Конституція проголошує, що Україна є *соціальною державою*, тобто вона має діяти відповідно до принципів кількох *міжнародних декларацій*, зокрема Загальної декларації прав людини та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Визнання цих міжнародних декларацій означає вжиття заходів для повної реалізації відповідних прав.
- ✓ Однак, під час обговорень Конституції та її презентації Венеціанській комісії Ради Європи Уряд України офіційно визнав, що деякі положення було прийнято під впливом *домінуючої в країні конституційної традиції*. Згідно з цією традицією, Конституція має проголошувати певний перелік прав, щоб сподобатись населенню, навіть якщо вірогідність практичної реалізації цих прав є невизначеною.

Дотримання такої традиції призвело до ухвалення переліку прав, який на думку Венеціанської комісії є “вичерпним і відповідає міжнародним документам, але деякі з цих прав більше нагадують мету, ніж реальні права”. Не було враховано:

- чи всі права можуть бути захищені при переході від планової до ринкової економіки та демократії;
- той факт, що всі конституційні права повинні мати бюджетне забезпечення.

У своїх зауваженнях Рада Європи зазначила, що *деякі права є дорожчими за інші*. Аналіз свідчить, що забезпечення соціальних гарантій та соціальних пільг потребує більше коштів, ніж надання соціальних послуг.

▪ **Недостатня узгодженість і послідовність у трактуванні соціальних послуг та соціальних пільг і гарантій**

В Україні, як і в більшості країн з перехідною економікою, (а) соціальні послуги; та (б) соціальні пільги та соціальні гарантії дуже переплетені. Тому законодавча база часто не врегульовує різницю між цими правами та послугами, а заходи в цих різних сферах як правило проводяться без координації та логічного узгодження.

Ось деякі симптоми цієї неузгодженості та аспекти, що потребують вдосконалення:

Аспекти, що потребують вдосконалення	Проблеми	Можливості
<p>Нечітке визначення прав</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Конституційні визначення соціальні послуги прямо не згадуються в Конституції серед економічних та соціальних прав. Однак, факти свідчать, що соціальні послуги розглядаються як невід’ємна частина системи соціального захисту (згідно Статті 46 Конституції), оскільки організаційна структура надання соціального захисту пов’язана з мережею понад 820 стаціонарних закладів, підпорядкованих Мінпраці, МОЗ та Міносвіти, які забезпечують ‘захист’ дітям, людям похилого віку та інвалідам.</i></li> <li>✓ <i>Наслідком такої специфіки конституційних визначень є тенденція пов’язувати соціальні послуги із стаціонарними закладами, які є однією з головних проблем сучасних реформ.</i></li> </ul>	<p><i>Провести чітке розмежування між соціальними послугами та соціальними пільгами і соціальними гарантіями.</i></p> <p>Це необхідно, щоб чіткіше окреслити специфіку соціальних послуг і водночас визначити сфери досягнення більшої ефективності, покращення фінансового забезпечення соціальних послуг і прогнозування можливого впливу ключових змін, запропонованих для сфери соціальних послуг.</p>
<p>Низький рівень адресності та неконтрольоване розширення пільг та гарантій</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Ще одним наслідком визначень, пов’язаних із заробітною платнею, є те, що програми щодо соціальних пільг і гарантій збільшилися вартісно і кількісно і включають звільнення від оплати за житло і комунальні послуги, транспорт, послуги зв’язку, пільгове лікування в санаторіях, стоматологічну допомогу та ліки, що відпускаються за рецептами, за зниженими цінами, пільгові умови отримання кредиту, безкоштовне надання автомобілів, тощо.</i></li> <li>✓ <i>Традиційна система соціального захисту, пов’язана з принципами (тобто, нормами), які використовують для визначення права на</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Поступове згортання або реструктуризація цих пільг мають супроводжуватись розширенням спектру, змісту і якості соціальних послуг у громаді, особливо в контексті старіння населення.</i></li> <li>✓ <i>Можливо також визначити (за допомогою спеціального аналізу державних видатків) конкретні обсяги доходів, отриманих внаслідок підвищення рентабельності в процесі реструктуризації цих пільг, і спрямувати ці ресурси на розширення спектру соціальних послуг.</i></li> <li>✓ <i>Підвищення ефективності адресності соціальних пільг та гарантій на основі соціальних пріоритетів, визначених стратегіями</i></li> </ul>

	<p>соціальні гарантії та пільги для окремих груп громадян (ветеранів війни, інвалідів, окремих груп дітей і людей, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи).</p>	<p><i>надання послуг.</i></p> <p>Поліпшення адресності потребуватиме особливої координації між політикою пільг і гарантій та політикою надання соціальних послуг. Це пояснюється тим, що ефективна адресність не може спиратися лише на прості показники доходів і має охоплювати широкий спектр соціальних пріоритетів. (Наприклад, дитина, якій загрожує жорстоке поводження, повинна бути захищена державою, незалежно від доходів її батьків). Тому, з метою поліпшення адресності пільг та гарантій можна застосувати комплекс таких пріоритетів, які слід розробити в межах системи надання соціальних послуг.</p>
<p>Залишковий принцип для соціальних послуг внаслідок неузгодженої розробки законодавства щодо цих двох систем</p>	<p>В Таблиці 1 подано стислий огляд історії цього законодавства, з якого видно, що через політичні реалії перших років незалежності пріоритетність соціальних пільг та гарантій була тоді вищою.</p>	<p>Останнім часом ухвалено Закон "Про соціальні послуги" та Закон "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю", а це відкриває можливості для соціальних послуг, щоб розпочати надолужувати втрачене.</p>



**Таблиця 1. Історія розвитку законодавчої бази  
для соціальних послуг, пільг та гарантій**

В перші пост-радянські роки, на початку 90-х, основним принципом визначення права на соціальні гарантії і соціальні пільги була приналежність до певної категорії або професійної групи. В кінці 90 -х років акцент було зміщено в бік кодифікації системи соціальних пільг і гарантій. Розробка процесу кодифікації була пов'язана з розробкою Конституції України, визначенням соціальної держави і подальшою кодифікацією системи соціальних пільг і гарантій, закріпленою в Законі *"Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії"*, оприлюдненому в 2000 р.

У 2001-2004 роках була політична пауза щодо опрацювання стратегій. Натомість, значні зусилля були спрямовані на реалізацію Закону *"Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії"* та визначення бюджетних обмежень. Однак, саме в цей період розроблено Закон *"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 соціальні послуги вийшли на перший план з точки зору стратегії, і це знайшло своє відображення у збільшенні міжнародних проектів щодо запозичення політики та технічної допомоги [наприклад, проекти EU-TACIS, DFID, USAID]. Водночас зросла увага до розробки нормативно-правових актів в розвиток Закону *"Про соціальні послуги"*, було створено Робочу групу на рівні міністерств щодо реалізації Закону *"Про соціальні послуги"* та сформовано Міністерство у справах сім'ї, молоді і спорту, до складу якого входять управління з питань сім'ї і дітей. Також було оприлюднено Закон *"Про соціальну роботу з дітьми і молоддю"*, який встановлює і визначає роль і функції 'соціальної роботи' як окремої форми професійної практики.

- **Закон "Про соціальні послуги" – кульмінація позитивних змін, але все ще не має достатньої сили і викликає спротив**

### ***Закон "Про соціальні послуги" як сходинка до позитивних змін***

В цьому контексті, Закон "Про соціальні послуги" є сходинкою до позитивних змін у підході Уряду України до соціальних послуг, це особливо стосується роботи над вдосконаленням Статті 46 Конституції. Принципи Закону "Про соціальні послуги" є підтвердженням членства України у Раді Європи, де всі держави-члени зобов'язані активно сприяти соціальній інтеграції шляхом виконання таких завдань:

- ✓ гарантування відповідних рівнів соціального забезпечення;
- ✓ надання рівних можливостей усім громадянам;
- ✓ заборона соціальної ізоляції і дискримінації;
- ✓ забезпечення захисту найбільш вразливих груп суспільства.

### ***Закон "Про соціальні послуги" як приклад ризиків, пов'язаних з недосконалим процесом опрацювання політики***

Але є значні перешкоди, які не дають використовувати Закон "Про соціальні послуги" для підвищення ефективності соціальної політики в Україні. Деякі з цих перешкод були частково зменшені, інші все ще являють собою серйозні ризики. А саме:

- ✓ ***Консультації між галузевими міністерствами відстають від процесу впровадження Закону "Про соціальні послуги".*** Закон "Про соціальні послуги" постав з ініціативи, що народилася у Мінпраці. Перший проект закону у значній мірі був наслідком консультацій між чиновниками цього міністерства та невеликою кількістю НДО, які мають право на державне фінансування. Інші галузеві міністерства (тобто, Міносвіти, Мінмолодьспорту, та МОЗ) не були залучені на початковому етапі розробки проекту закону. Лише після того, як початковий проект закону було узгоджено, його було надіслано до цих міністерств для консультацій. Після цього їхні точки зору та думки було включено до проекту закону, перед тим, як його було подано – через Кабінет Міністрів – до Верховної Ради.
- ✓ ***Відсутній аналіз соціально-економічних витрат.*** Відповідно до адміністративних процедур Кабмін повинен підготувати експертний висновок. Однак, у випадку із Законом "Про соціальні послуги" аналізу соціально-економічних витрат та вигод не було проведено. Незважаючи на регулятивний характер змісту законопроекту (тобто, ліцензування, розмежування функцій замовлення та надання послуг, фінансові наслідки для влади місцевого рівня), багато з дорадчих стадій було значною мірою проігноровано. Таким чином, законопроект був побіжно розглянутий лише під час його проходження в парламенті та був прийнятий як закон після першого читання у 2003 р.
- ✓ ***Напруга, пов'язана з альтернативними парламентськими ініціативами.*** Розробка Закону "Про соціальні послуги" не супроводжувалась консультаціями щодо цілей та змісту реформ. Хоча Закон "Про соціальні послуги" підкріпив положення Статті 46 Конституції і значно поліпшив організацію надання та фінансування послуг, зокрема з точки зору ролі, відведеної НДО, все ж підходи, закладені в ньому, не порівнювались із альтернативними баченнями, які поділяє багато хто з впливових зацікавлених сторін.

Як наслідок, після його ухвалення було декілька спроб з боку членів парламенту, за підтримки об'єднань місцевих НДО, знову розпочати обговорення і залучити парламент до перегляду стратегії Закону "Про соціальні послуги" та роз'яснення і доопрацювання його положень:

- Першу спробу було зроблено депутатом Матвієнко А.С. у червні 2004 р., реєстраційний номер 5254. Законопроект, поданий депутатом Матвієнко за підтримки 40 народних депутатів, було внесено до порядку денного для обговорення. Комітет Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів переглянув законопроект і надіслав його до Постійного комітету на доопрацювання. Врешті законопроект було ухвалено і він набрав чинності. Саме цей варіант Закону 2004 року зараз є чинним.
- Вирували незадоволення і щодо положень варіанту Закону 2004 року, і у 2005 р. депутат Коновалюк В.І. зробив другу спробу (реєстраційний номер 7212) переглянути Закон "Про соціальні послуги". У листопаді 2005 року після скликання Парламентського клубу переглянутий варіант Закону "Про соціальні послуги" було представлено Верховній Раді народним депутатом Кіссе і надіслано до Мінпраці для внесення зауважень.
- 14 березня 2006 р. новий законопроект було внесено до другого читання Комітетом Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів. Однак, під час другого читання члени парламенту зачіпили багато питань та проблем, внаслідок чого законопроект було направлено на переробку та підготовку до повторного другого читання.
- ✓ **Постійна відсутність узгоджених підходів до політики.** Не можна не брати до уваги можливі подальші намагання переглянути Закон "Про соціальні послуги". Причиною тих проблем, які спричиняють ці спроби, є намагання використати закон для визначення змісту та цілей політики.
- ✓ Щоб уникнути цього, Уряд України повинен гарантувати, що державна політика щодо соціальних послуг визначить цілі та призначення Закону "Про соціальні послуги", а також регуляторні завдання, ще до розробки законодавчих проєктів. У зв'язку з цим ухвалення Кабміном Концепції реформи соціальних послуг є величезним кроком вперед. Це допоможе розв'язати ключові дискусійні питання та налагодити спільну роботу всіх зацікавлених сторін над впровадженням цієї політики та реформи соціальних послуг.

Ключові дискусійні питання:

- Якою саме є природа можливих проблем (наприклад, фінанси, демографія, децентралізація і територіальна реформа, ліцензування, встановлення балансу у наданні послуг, собівартість та рентабельність, аудит і контроль якості, тощо) і які стратегічні завдання Закону "Про соціальні послуги"?
  - Можливі шляхи досягнення бажаного стратегічного результату і якому з них віддати перевагу?
  - Чи повинні ці шляхи пролягати через законодавче поле, чи краще застосувати інші, незаконодавчі засоби?
  - Які органи влади чи установи повинні бути/будуть наділені спеціальними, чітко окресленими повноваженнями щодо впровадження законодавства та політики?
  - Які основні правові, адміністративні та фінансові механізми потрібні, щоб зробити політику ефективною і реалістичною?
- **Управління системою соціальних послуг є дуже роздібненим**

Повноваження щодо надання соціальних послуг розподіляються за допомогою складної структури, розділеної по горизонталі через підпорядкованість чотирьом галузевим міністерствам на центральному рівні, та по вертикалі – до делегованих бюджетних функцій областей, міст і районів. Різні групи бенефіціарів (діти або інваліди) розподілені серед великої кількості інтернатних закладів, в той же час соціальні послуги на рівні громади (зокрема територіальні центри для людей похилого віку та інвалідів і центри соціальних послуг для сімей та дітей) розподілено між двома галузевими міністерствами.

Така організація управління вимагає великих витрат в перехідний період на розробку, реформування та координування політики. Така система призводить до високого рівня неефективності законодавчого процесу, оскільки кожне міністерство розробляє свої закони та інструкції для тих груп населення і закладів, які підпадають під їхню відомчу компетенцію.

Така система також призводить до ситуації, коли при розподілі відносно невеликих обсягів видатків, наприклад, проценту від річного валового внутрішнього продукту (ВВП), кожен отримує мізерну частку. Це також означає, що кожен інтернатний заклад має великі накладні витрати – наприклад, затрати на комунальні послуги, заміну інфраструктури, тощо.

## Процесуальні базові заходи (динаміка законодавчого поля)

Тому важливо, щоб, як зазначено вище, процесуальні базові заходи допомагали розібратися, наскільки різні елементи законодавчої системи узгоджуються між собою, і визначити, чи система в цілому є достатньо ефективною, щоб забезпечити досягнення різних стратегічних цілей у гнучкий і надійний спосіб.

Для того, щоб проаналізувати законодавче поле України з цієї точки зору, почнемо з того, що підсумуємо взаємний вплив та вплив на систему в цілому різних елементів і аспектів цієї системи, а також визначимо, чи здатна вона давати результати, що відповідають стратегії.

Структурні аспекти законодавчого поля	Аналіз процесів та системні наслідки
<ul style="list-style-type: none"><li>Складність ієрархії правових актів, що призводить до проблем з відміною “неправомірних” законів</li></ul>	Призводить до значних недоліків системи, наприклад, через обмеження узгодженості, послідовності, передбачуваності та прозорості. Значною мірою перешкоджає адаптації системи до обставин, що змінюються.
<ul style="list-style-type: none"><li>Звуження меж звичайних законів як наслідок системи кодифікації.</li></ul>	Само по собі це не завжди є проблемою. Однак, це стає системною проблемою в Україні, зважаючи на відсутність життєздатних механізмів для координації стратегічної взаємодії між вузькими звичайними законами та кодифікованими правовими актами, які є для них “парасольками” (наприклад, між Законом "Про соціальні послуги" та Бюджетним кодексом).
<ul style="list-style-type: none"><li>Теоретична гнучкість системи не використовується повністю через відсутність аналізу політики.</li></ul>	Це центральна системна проблема. Відсутність аналізу політики перед прийняттям окремих законодавчих актів означає, що такі акти існують ізольовано і не ведуть до бажаних практичних змін.
<ul style="list-style-type: none"><li>Відсутність координації між законотворенням та статутним регулюванням.</li></ul>	Також один з центральних системних недоліків. Багато законів не забезпечені необхідними регуляторними нормами і залишаються декларативними.
<ul style="list-style-type: none"><li>Тягар пост-радянських підходів до визначення конституційних прав.</li></ul>	Ця обставина лежить в основі порочного кола системних проблем. Відсутність належного соціально-економічного аналізу призводить до декларативного характеру положень Конституції. З іншого боку, необхідність дотримуватись конституційних визначень ускладнює розробку реалістичніших формулювань щодо політики.
<ul style="list-style-type: none"><li>Недостатня узгодженість і послідовність у трактуванні соціальних послуг та соціальних пільг і гарантій.</li></ul>	Це джерело значної неузгодженості в межах системи, що є наслідком слабкої координації, положень про залежність соціального захисту

	від доходів та відсутності всебічного аналізу політики.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Закон “Про соціальні послуги” – кульмінація позитивних змін, але все ще не має достатньої сили і викликає спротив</li> </ul>	Це проблеми реалізації Закону "Про соціальні послуги", які є безпосереднім симптомом квалості процесів, пов'язаних з політикою. До них належать: недостатність горизонтальних і вертикальних консультацій, відсутність аналізу соціально-економічних витрат внаслідок законодавчих рішень, тривала відсутність узгоджених підходів до політики і, як наслідок, нескінченна полеміка про ці підходи у парламенті вже після ухвалення Закону “Про соціальні послуги”.
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Управління системою соціальних послуг є дуже роздібненим.</li> </ul>	Це значна перешкода для системних реформ, які набагато важче здійснити в умовах роздібненого управління.

З цієї таблиці видно, що декілька елементів чинного законодавства мають схожі проблемні наслідки для загальних результатів роботи системи.

Більшість з цих проблем виникають через те, що в Україні перед **розробкою проектів законодавчих актів** не відбуваються послідовні процеси, спрямовані на розробку та узгодження державної **політики** щодо соціальних послуг на основі консультацій та практичного досвіду.

Особливо очевидними проявами відсутності заздалегідь узгодженої політики є:

- **недосконалість процедур і стандартів парламентського обговорення державної політики щодо соціальних послуг;**
- **значні недоліки процесу розробки проектів державної політики щодо соціальних послуг;**
- **відсутність одностайності навколо ключових параметрів та концептуального змісту державної політики щодо соціальних послуг.**

На основі цих загальних висновків у наступній частині наведено перелік практичних рекомендацій для розв'язання проблем, пов'язаних з існуючими прогалинами, недоліками та неузгодженістю.

### **ЧАСТИНА 3 ПРАКТИЧНІ НАПРЯМИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ**

#### **Загальні рекомендації: необхідність розробки політики перед розробкою законопроектів**

Визнання того факту, що, незважаючи на вимогу разом з поданням проекту закону подавати до парламенту Експертний висновок, “розробка політики перед розробкою законопроектів ще не стала системною практикою в Україні” є ключовою рекомендацією. Необхідно послідовно визначити:

- навіщо потрібен той чи інший закон;
- загальні принципи можливого закону;
- його місце в загальній законодавчій базі;
- в загальних рисах соціально-економічні витрати, які він передбачає.

#### ***Чому було б корисно погодити політику завчасно?***

Розробка та оцінка варіантів політики перед розробкою нормативно-правових актів могла б:

- заохотити впровадження процедур та практики, які б забезпечили більшу продуманість законів;
- скеровувати фундаментальні питання політики, підходи та очікувані результати – особливо що стосується інноваційних та комплексних реформ у сфері соціальної політики, зокрема у соціальних послугах;
- допомогти визначити, де інновації відіграють вирішальну роль.

#### ***Чи відповідатиме це процесу наближення до європейських стандартів?***

В контексті Плану дій Україна-Європейський Союз, розробка програмних документів перед законодавчими актами набуває все більшого значення і буде дуже важливою для розробки політики в межах механізмів позитивної інтеграції, негативної інтеграції або координації процесу запозичення політики.

Врахування стратегічної і законодавчої сумісності поступово ставатиме, в межах Плану дій Україна-Європейський Союз, однією з головних складових процесу розробки та запозичення політики.

Тому при розробці програмних документів необхідно буде застосувати критерії відповідності встановлених пріоритетів певній сфері стратегії, та безпосередньо пов'язати їх із цією сферою.

Програмні документи, наприклад, у сфері соціальних послуг, – це необхідна складова процесу практичної реалізації завдань європейського вибору Уряду України.

#### ***Чи можливо це за існуючого законодавства?***

Підготовка програмних документів раніше законів не суперечить існуючим законодавчим вимогам, оскільки парламент ухвалив Закон “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (від 21 листопада 2002 р.).

#### ***“Програмний документ” для сфери соціальних послуг розроблено – що далі?***

Національна концепція реформи соціальних послуг є головним з подальших кроків, а зроблений в цьому звіті аналіз свідчить, наскільки важливим є цей крок. На сьогодні (13 квітня 2007 р. – 178-R) цей документ вже схвалено Кабміном і він є значним внеском у

формулювання стратегії Уряду України у сфері соціальних послуг в контексті Закону “Про соціальні послуги” та тісно пов’язаного з ним законодавства.

Завдяки консультаціям та подальшому вдосконаленню Концепція повинна стати повноцінним документом, що ґрунтується на практичному досвіді, а це потребує одностайності, яка:

- зменшує полеміку навколо основних принципів політики;
- враховує соціальні, політичні та економічні наслідки;
- привертає увагу до фрагментарності законодавчих повноважень та виконавчих функцій стосовно надання соціальних послуг та їх фінансування;
- вирішує головні суперечності, які зараз існують у законодавстві.

Враховуючи, що Закон “Про соціальні послуги” вже прийнятий парламентом, розробка концепції та створення на її основі всебічного консенсусу щодо політики потребують зосередження на отриманні схвалення парламенту.

Зараз дуже важливо, щоб, за умови порозуміння в Уряді, згідно з положеннями Кабміну:

- Концепція була додатково розглянута у Комітеті Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, враховуючи те, що цей Комітет відповідав за ухвалення Закону “Про соціальні послуги”, а також відіграв певну роль у подальших спробах переглянути його;
- Концепція стала об’єктом систематичного технічного опрацювання, щоб врахувати практичні сторони реалізації політики, як це викладено у Плані заходів перехідного періоду проекту СРСПУ щодо соціальних послуг;
- Робоча група з фінансових питань щодо реформи соціальних послуг розглянула фінансові наслідки, щоб кошти державного бюджету та інші доходи та фінанси спрямовувались на пріоритети, які забезпечують раціональне використання коштів та реалістичний і стабільний рівень видатків;
- була отримана справжня міжвідомча підтримка на рівні вищому, ніж Робоча група з впровадження Закону “Про соціальні послуги”, і саме для цього було розроблено технічні завдання для створення Національної ради з питань реформи соціальних послуг (НРРСП) (див. Додаток 1), які додаються для зручності;
- кожен окремий компонент політики було уважно вивчено, як це було зроблено в межах проекту СРСПУ стосовно (а) ролі НДО та (б) концепції клієнт-орієнтованих послуг під час “вертикальних” консультацій та круглих столів;
- відбулося поширення інформації серед широких кіл практичних працівників сфери соціальних послуг з метою розширення консенсусу та розуміння Концепції для того, щоб стимулювати її впровадження – детальніше це викладено в рекомендаціях проекту СРСПУ, розроблених за наслідками консультацій щодо тієї частини Концепції, де йдеться про клієнт-орієнтовані послуги.

Зазвичай, перевірки, які проводить Парламент, стосуються законодавства, а не розробки політики. Однак, через технічні помилки 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. Тому, можливо, доцільно розглянути можливості для ретельного вивчення парламентом документа про державну політику соціальних послуг та технічних уточнень до нього навіть після схвалення його Кабміном.



Навіть на цьому етапі ухвалення парламентом вивіреної належним чином Концепції та програмного документа поклато б край будь-яким непорозумінням, які продовжуються навколо ключових положень Закону “Про соціальні послуги”, і сприяло б проведенню усвідомлених дебатів щодо можливості перегляду політики та Закону “Про соціальні послуги” у майбутньому у світлі документа про державну політику щодо соціальних послуг.

Це також дозволило б Уряду висловити свою точку зору щодо політики соціальних послуг та Закону "Про соціальні послуги", а також щодо їхнього зв'язку з широким колом питань соціальної політики, в контексті урядової програми “Європейський вибір” та Плану дій Україна-Європейський Союз.

Схоже, що Кабмін та Мінпраці і надалі відіграватимуть ключову роль у забезпеченні узгодженого проходження цього документа перед тим, як його буде подано на розгляд Комітету Верховної Ради у справах пенсіонерів, ветеранів війни і інвалідів.

### **Як вдосконалити процес опрацювання проектів програмних документів при підготовці національної стратегії**

Загалом, процес розробки проекту державної політики щодо соціальних послуг, який має взаємодіяти із законодавчим полем, поділяється на сім етапів:

- A. Розуміння цілей політики
- B. Аналіз цілей політики
- C. Розробка проекту політики
- D. Складання уточненого проекту політики
- E. Ретельне вивчення і перевірка проекту політики
- F. Консультації між міністерствами
- G. Консультації з неурядовими організаціями

#### ***A. Розуміння цілей політики***

Вибір належного підходу до політики та правових концепцій, які їй відповідають, а також структури державної політики щодо соціальних послуг та мовних засобів, не може бути здійснено, якщо розробники політики не отримають повної інформації про призначення політики.

Ці знання можна отримати лише в процесі діалогу та обговорення в широкому колі учасників підготовчого процесу. Взірцем можуть бути консультативні процеси в межах проекту СРСПУ. Розробники документів повинні також потурбуватися про першочерговий розгляд і розв'язання тих проблем і невизначеностей щодо політики, які впливають на цей процес. Зокрема, крім повної основоположної інформації про проблеми, які необхідно вирішити у сфері соціальних послуг, процес підготовки проекту потребуватиме повного усвідомлення намічених реалістичних завдань, а також передбачуваних наслідків впровадження політики. Поступово велика частина інформації про соціальні послуги стає доступною. І все ж не всю цю інформацію можна буде отримати вже на час складання документа, і можливо необхідно буде замовити проведення додаткового аналізу і практичним працівникам сфери соціальних послуг потрібно буде попрацювати над розробкою проектів.

#### ***B. Аналіз цілей політики***

Зацікавлені сторони, залучені до розробки проекту політики, повинні самостійно проаналізувати деякі питання. Ті, кому доручено розробку проекту, не обов'язково повинні довіряти іншим або покладатися на їхню оцінку, і це також свідчить про те, що розробникам

необхідні консультації, щоб особисто пересвідчитись у всьому, що стосується тих чи інших заходів. Перед початком підготовки документа його укладачі повинні уточнити такі моменти:

- ✓ якою мірою пропозиції щодо політики та її варіанти втручаються в питання, які вже врегульовано чинним законодавством;
- ✓ сумісність цілей політики та правових засобів, що мають використовуватись, з Конституцією, особливо з положеннями, що гарантують особисті права та захист свобод;
- ✓ визначення питань політики, для розробки яких потрібен особливий підхід, щоб забезпечити відповідність до Конституції України, Цивільного кодексу, зобов'язань України як члена Ради Європи, та Плану дій Україна-Європейський Союз;
- ✓ необхідність враховувати законодавство ЄС, що впливає на сферу соціальних послуг (зокрема, політику ЄС щодо соціальної ізоляції та соціальної адаптації), або ж ступінь відмінності Документа від окремих положень політики ЄС;
- ✓ реалістичність та дієвість запропонованих засобів впровадження та застосування політики соціальних послуг, а також визначення кроків, необхідних для забезпечення справедливості та прозорості;
- ✓ якою мірою необхідні підзаконні акти (наприклад, інструкції) для створення умов для реалізації політики;
- ✓ структура та форма прийняття незалежних від центру рішень, включаючи наслідки делегованих функцій відповідно до Бюджетного Кодексу щодо соціальних послуг, які надаються в закладах інтернатного типу і на рівні громади;
- ✓ спосіб, в який політика визначає та окреслює обов'язки держави, права користувачів соціальних послуг і відповідальність провайдерів соціальних послуг;
- ✓ можливий спектр, масштаби, зміст та методи запозичення політики, які мають враховуватись в процесі реалізації політики;
- ✓ залучення людських ресурсів, типи та спектр нових навичок, які необхідно розвивати і/або набувати;
- ✓ 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.

### ***С. Розробка проекту політики***

Слід ретельно розробити план програмного документа перед тим, як розпочати складати його проект. Необхідно добре спланувати структуру всього спектру засобів здійснення соціальної політики, щоб програмний документ набув найбільш логічної форми, що сприяло б обміну інформацією (діалогу з питань політики та зворотньому зв'язку). Це особливо важливо для складного або об'ємного документа, який має окреслити перспективи на основі аналізу спадку від попередньої політики та поточної ситуації. Таке попереднє планування має й інші переваги:

- ✓ це стимулює прийняття рішень з основних концепцій і термінології при складанні програмного документа з питань державної політики соціальних послуг;

- ✓ це зручний підхід, щоб перевірити, чи слід повністю застосувати всі аспекти процесу опрацювання політики, чи може деякі з них слід притримати до іншої нагоди;
- ✓ це зменшує ймовірність необхідності здійснення великих структурних змін при систематизації документа, або необхідності повністю відхилити проект через суттєві недоліки;
- ✓ це забезпечує врахування всіх питань, які потребують законодавчих положень для моніторингу успішної розробки проекту закону, та врегулювання питань, пов'язаних з графіком заходів;
- ✓ це дозволяє визначити ті питання, що мають бути включені до нових законів, а також ті, які можна вирішити за допомогою підзаконних актів або документів незаконодавчого характеру – циркулярів або директив;
- ✓ цей процес розробки можуть використати, щоб перевірити конфігурацію політики і визначитись зі сферами, які потребують доопрацювання або змін.

#### ***D. Складання уточненого проекту політики***

Державна політика щодо соціальних послуг потребує повторного розгляду проектів, щоб отримати кінцевий документ необхідної якості. Точна кількість проектів залежатиме від низки факторів, наприклад, якості попереднього планування, часових рамок, труднощів, пов'язаних з роз'ясненням політики.

Розробка низки проектів має істотні переваги, оскільки дозволяє розробникам (а також практичним працівникам, що входять до складу робочої групи) переглянути кожен варіант або завершену частину. Крім того, кожен частину проекту можна надіслати для перегляду іншим зацікавленим сторонам, зокрема для того, щоб якнайшвидше отримати їхню реакцію стосовно ключових питань. Цей факт має особливе значення для всієї системи соціальних послуг в Україні.

#### ***E. Ретельне вивчення і перевірка проекту політики***

Ретельна робота над текстом документа має продовжуватись протягом всього процесу розробки проекту, особливо, щоб зробити його якомога зрозумілішим.

Однак, на практиці кожен варіант документа повинен вивчатися окремо, оскільки останнім кроком перевірки відповідності політики є зрозумілість та повнота документа. Це завдання покладається, у першу чергу, на розробників документа, але остаточне дослідження повинно виконуватись незалежними критиками, які можуть висловити неупереджені думки про структуру та зміст кінцевого проекту. Ретельніше вивчення документа повинно відбуватися на останньому етапі розробки кінцевого варіанту. Воно має охоплювати широкий спектр питань, в тому числі серію порівнянь з іншими політиками і стратегіями (наприклад, політикою з питань сім'ї, демографічною стратегією, щорічними законами про бюджет, політикою ЄС та Ради Європи, тощо). Ці кінцеві звірення можуть повторювати ті, що проводилися на перших етапах, але вони необхідні, оскільки викладення політики у чіткому нормативному тексті може висвітлити нові аспекти, що потребують додакового законодавчого врегулювання. Ось перелік питань, які допоможуть ретельно вивчити і перевірити проект політики:

- відповідність до Конституції і законодавства;
- наближення до норм, стандартів, переконань та цінностей ЄС;

- відповідність до міжнародних стандартів, зокрема до Європейської Конвенції з прав людини;
- впровадження заходів по горизонталі (тобто, на рівні міністерств) та по вертикалі (на рівні областей, міст і районів); та відповідність до існуючої або майбутньої системи територіального управління;
- вимоги до розробки підзаконних актів та необхідність окремих циркулярів або директив Кабміну або галузевого міністерства;
- зрозумілість і повнота викладення.

### ***F. Консультації між міністерствами***

Державна політика щодо соціальних послуг не 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, впливає на те, як кожне міністерство ставиться до своїх обов'язків зараз, і яким чином кожне міністерство повинно підходити до своїх обов'язків у майбутньому. Для логічності документа, важливо, щоб:

- конфлікти щодо політики виявлялися на ранніх етапах процесу, щоб їх можна було вирішити ще до того, як буде виконано значну частину роботи з конкретного питання/проблеми. В цьому має полягати роль РГВЗСП;
- фінансові питання вирішувала РГФП;
- була створена міжгалузева група вищого рівня (наприклад, НРПСП) для стратегічної координації.

Оскільки ця процедура є внутрішньою процедурою Уряду, було б достатньо, якби вона регулювалась наказом-інструкцією Уряду. Відповідно до такої процедури консультації повинні бути обов'язковими і підкріплені вимогою, щоб документ не надсилався до уряду, якщо координуючий орган незадоволений проведеними консультаціями.

### ***G. Консультації з неурядовими організаціями***

Для найбільшої ефективності консультації слід свідомо вибудовувати як джерело корисної інформації, яка може допомогти процесу розробки та доопрацювання політики, а не як просто засіб для досягнення консенсусу з тими, хто відчуватиме на собі наслідки політики, або зацікавленими сторонами.

Відповідно, консультації з НДО слід застосовувати у час і спосіб найбільш прийнятний для вдосконалення політики соціальних послуг, і до них необхідно залучати ті НДО, які мають відповідний досвід та/або інформацію, в тому числі НДО, які не отримують субвенцій з Державного бюджету. Як правило, консультації слід розпочинати на початку процесу розробки політики, але у такій сфері як соціальні послуги, де донині проходять парламентські дебати щодо змісту Закону "Про соціальні послуги", можливо, необхідно мати більше одного етапу консультацій в процесі розробки проекту політики.

Процедури проведення консультацій мають дати можливість тим, з ким консультуються, запропонувати досвід, спеціальні знання та відповідну інформацію. Установам та фізичним особам, запрошеним на такі консультації, мають надаватися зрозумілі формулювання мети тих пропозицій, що розглядатимуться, та бачення розробників політики щодо характеру

проблем(и), методу або методів її/їх вирішення і можливих наслідків запропонованих змін. Конкретний характер інформації, що надається перед такими консультаціями, частково залежить від мети консультацій. Якщо робоча група, яка працює над документом, вирішує скористатися консультацією як способом перевірки пріоритетності окремого аспекту політики або його реалістичності, можливо доцільно було б розповсюдити проект документа з переліком конкретних запитань.

### **Який концептуальний зміст міг би стати платформою для обговорення політики при підготовці національної стратегії?**

В цьому розділі привертається увага до низки ключових характеристик, які можливо слід розглянути при формулюванні концептуального змісту державної політики щодо соціальних послуг:

- ✓ Права людини, основні свободи і відповідальність сім'ї
- ✓ Завдання політики
- ✓ Кінцева мета політики
- ✓ Позитивне втручання
- ✓ Добробут громадян
- ✓ Розширення спектру надання соціальних послуг
- ✓ Точка зору громадян
- ✓ Підхід до політики
- ✓ Модель збалансованого надання послуг та баланс добробуту
- ✓ Мобілізація вертикальної і горизонтальної координації
- ✓ Адресність
- ✓ Стимулювання і захист соціального добробуту
- ✓ Визначення і оцінка
- ✓ Запобіжні заходи
- ✓ 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 визнається Конституцією і вони чітко окреслені у Статті 3 .

Ці права і свободи конкретизовані в Розділі 2 Конституції. Однак, ці права можливо слід урівноважити з “відповідальністю сім'ї”, яку можна визначити як “обов'язки, права і повноваження, які має сім'я щодо піклування про окремих членів родини і їх захисту”. Щоб досягти балансу між правами і обов'язками, необхідно розглянути взаємовідносини між обов'язками держави, правами громадян і обов'язками сім'ї. Можливо, для досягнення балансу необхідно зробити так, щоб отримання соціальних послуг не зменшувало обов'язків членів родини продовжувати відігравати свою роль у забезпеченні добробуту членові їхньої родини (дорослому або дитині).

#### ***Завдання політики***

Слід конкретизувати, чому необхідна політика, визначити весь спектр обов'язків держави щодо надання соціальних послуг у спосіб, який відповідає Конституції, та накреслити перелік мінімальних стандартів, що їх необхідно встановити для різних видів соціальних послуг, що надаються на місцевому рівні (наприклад, послуги для людей похилого віку, дітей та людей з особливими потребами), передбачивши перегляд цих стандартів через певні проміжки часу (наприклад, кожні 3 або 5 років).

### ***Кінцева мета політики***

Політика повинна конкретизувати умови, в межах яких слід надавати соціальні послуги, чітко виділивши добровільні і обов'язкові заходи. Таке розмежування повинно гарантувати, що провайдери послуг (державні, неурядові або приватні організації) беруть на себе зобов'язання захищати і забезпечувати права кожного, а також пояснювати відповідальність членів родини щодо забезпечення добробуту членам їхніх родин, незалежно від того, чи соціальні послуги надаються відповідно до добровільних чи примусових заходів, чи вони надаються державною, неурядовою або приватною організацією.

### ***Позитивне втручання***

Політика повинна визначити орієнтир, який гарантує, що соціальні послуги надаються за умов, коли певна послуга або комплекс послуг матиме позитивний вплив на добробут людини. Метою позитивного втручання є визначити, чи є очевидна необхідність у соціальних послугах, і гарантувати, 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***

Головним підґрунтям політики має бути врахування того, яким чином соціальні послуги можуть сприяти добробуту громадян та захистити його. Це головне підґрунтя, яке включено до Концепції і на яке спираються окреслені вище завдання та мета, потрібно підсилити у такий спосіб, щоб забезпечити зрозумілість суті соціальних послуг. Головне значення у наданні соціальних послуг має врахування інтересів громадян при прийнятті будь-яких рішень щодо їхнього добробуту і/або власності.

Це означає, що провайдерам соціальних послуг (державним, неурядовим або приватним організаціям) буде необхідно надавати поради щодо необхідності враховувати відповідні навколишні умови, зокрема бажання громадян і необхідність прийняття рішень з урахуванням першочергових інтересів громадянина. Їх також слід заохочувати до поглибленого ознайомлення з Концепцією та серйозного ставлення до її вдосконалення.

### ***Розширення спектру надання соціальних послуг***

Концепція має передбачити розширений перелік соціальних послуг, які можна розглядати при врахуванні першочергових інтересів громадян – з акцентом на потреби окремих осіб та варіанти послуг, що надаються в закладах інтернатного типу або в громаді.

### ***Точка зору громадян***

Політика потребує дослідження важливості врахування бажань і почуттів громадян при визначенні найкращих шляхів задоволення їхніх потреб. Можливо, такий підхід повинен спиратися на принципи, які гарантують, що до всіх громадян ставляться як до незалежних людей, які мають право бути почутими.

### ***Підхід до політики***

Політика враховує той факт, що Закон “Про соціальні послуги” не існує в ізоляції і його необхідно узгодити з іншими нормативними актами та окремими законами. Головною метою взаємних посилань у законодавстві є забезпечити прийняття рішень щодо практичних питань, а не абстрактних прав.

### ***Модель збалансованого надання послуг та баланс добробуту***

Модель збалансованого надання послуг має на меті гарантувати, що громадянам буде запропоновано найбільш адекватний вид надання соціальних послуг, та мінімізувати ризик шкоди, якої може зазнати людина при наданні послуг, які не пом'якшують проблем, не покращують їхнє становище, або не запобігають його подальшому погіршенню. Модель збалансованого надання послуг тісно пов'язана з досягненням балансу добробуту, мета якого – не допустити незаконного втручання провайдерів послуг (державних, неурядових або приватних організацій) в сімейне життя.

Чинна Концепція не заохочує подальших кроків у зазначених сферах, але є потреба подальшого опрацювання шляхом процесу консультацій та технічного вдосконалення.

**Пропозиції**  
**за наслідками обговорення на круглому столі**  
**„Створення сприятливої законодавчої бази для ефективної політики соціальних послуг в**  
**Україні”**

- Створити Національну раду з питань реформи соціальних послуг для формування політики у сфері соціальних послуг та зорієнтувати її діяльність на стратегічне планування реформи у сфері соціальних послуг
- Переорієнтувати діяльність національних міжвідомчих робочих груп з безпосереднього узгодження законопроектів на генерування опцій щодо політики у сфері соціальних послуг та стратегічне планування, у тому числі на середньострокову та довгострокову перспективу
- Включити до складу Національної ради з питань реформи соціальних послуг представників міністерств, які на сьогодні формують політику у сфері соціальних послуг, а також представників Міністерства фінансів України та Міністерства юстиції України
- Передбачити створення при обласних та районних державних адміністраціях, виконавчих органах місцевих рад регіональних робочих груп з формування регіональної політики у сфері соціальних послуг, до складу яких включити представників регіональних підрозділів профільних міністерств, НПО-надавачів соціальних послуг, представників профільних комісій місцевих рад
- Налагодити механізми взаємодії (у тому числі – щодо багатостороннього обміну інформацією) між Національною радою з питань реформи соціальних послуг та регіональними робочими групами
- Основним завданням регіональних робочих груп визначати: 1) забезпечення робочих груп вищого рівня необхідною інформацією про стан і проблеми реформування соціальних послуг у відповідних регіонах; 2) впровадження пілотних проєктів реформування соціальних послуг у відповідних регіонах
- Забезпечити належний рівень прозорості діяльності Національної ради з питань реформи соціальних послуг та регіональних робочих груп шляхом: а) включення представників НПО, що надають соціальні послуги, до складу робочих груп; б) розміщення проєктів рішень та інших матеріалів, підготовлених національною та регіональними робочими групами, на офіційних веб-сторінках Кабінету Міністрів України (Міністерства соціальної політики та праці), обласних державних адміністрацій, місцевих рад та їх виконавчих органів для їх подальшого публічного обговорення; в) активізації взаємодії робочих груп із засобами масової інформації
- В реформі соціальних послуг основоположну роль відвести:
  - доопрацьованій Концепції реформи соціальних послуг, яка визначатиме мету, завдання, етапи реформи, конкретний зміст кожного етапу реформи; а також
  - удосконаленому Закону „Про соціальні послуги”, розробленому з урахуванням положень доопрацьованої Концепції
- Реформу у сфері соціальних послуг проводити одночасно і узгоджено із децентралізацією бюджетної політики і реформою міжбюджетних відносин