

# ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ОКРЕМИХ ГАЛУЗЕЙ ТА ІНСТИТУТІВ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА І НАУКИ

УДК 349.3 : 364.044.26-058.51 (477)

Гудзь А. О., аспірантка кафедри  
трудового права та права  
соціального забезпечення НУ «ОЮА»

## Соціальні послуги бездомним особам та безпритульним дітям за законодавством України

В статті розглядається система надання соціальних послуг бездомним особам та безпритульним дітям. Характеризуються види соціальних послуг і форми їх надання. Пропонується визначення поняття «соціальні послуги бездомним особам та безпритульним дітям». Акцентиється увага на проблемах у наданні соціальних послуг особам без житла.

**Ключові слова:** реінтеграція, соціальні послуги, бездомні особи, безпритульні діти.

В статье рассматривается система предоставления социальных услуг бездомным лицам и беспризорным детям. Характеризуются виды социальных услуг и формы их предоставления. Предлагается определение понятия «социальные услуги бездомным лицам и беспризорным детям». Акцентируется внимание на проблемах в предоставлении социальных услуг лицам без жилья.

**Ключевые слова:** реинтеграция, социальные услуги, бездомные лица, бездомные дети.

The paper considers a system of providing social services to homeless people and street children. Characterized the types of social services and the forms of their provision. Proposed definition of “social services to homeless people and street children.” Focuses on the problems in the provision of social services to homeless individuals.

**Keywords:** reintegration, social services, homeless person, homeless children.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні система надання соціальних послуг бездомним особам та безпритульним дітям знаходиться лише на етапі зародження. Сукупність тих послуг, які передбачені законодавством та в тому чи іншому обсязі надаються, не відповідає в повній мірі потребам даного прошарку населення. Причинами цього є відставання існуючих правових норм від суспільних відносин, які виникають в сфері захисту бездомних і безпритульних, через безперервні зміни в країні: розвиток науково-технічного прогресу, що породжує виникнення нових засобів виробництва, джерел для навчання, обміну інформацією; погіршення екології, і як наслідок — зростання захворюваності населення тощо. На шляху до впровадження нових видів соціальних послуг та ефективного надання вже існуючих постають значні перешкоди, по-перше, складність організації системи їх надання через недостатність ресурсів (фінансових, кадрових тощо), поганий розвиток інфраструктури на ринку соціальних послуг, неналагоджений механізм співпраці між державою та громадськими, благодійними і релігійними організаціями. До того ж, і саме суспільство не визнає всю серйозність проблеми бездомності в нашій державі, через що, знову ж

таки, на низькому рівні залишається система взаємодії суб'єктів для вирішення проблеми на місцевому рівні, і як наслідок – загальнодержавному. Від ступеня забезпечення соціальними послугами бездомних осіб і безпритульних дітей, якості цих заходів, прямо пропорційно залежить їх реінтеграція, тобто повернення до повноцінного життя в суспільстві та зведення до нуля негативного впливу на них вулиці, що і є кінцевою метою в роботі з бездомними. З огляду на все це, тема статті є актуальною та потребує спеціального дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** Питанню надання соціальних послуг населенню в цілому приділяли увагу такі вчені, як Ю.В. Горемикіна, Д.М. Горєлов, Т.Г. Кіча, М.В. Кравченко, К.С. Міщенко, Т.Н. Семигіна тощо. Над вивченням проблеми бездомності та безпритульності також працювало багато науковців, серед яких Б.І.Сташків, Є.А. Школяренко тощо. Але значна частина досліджень соціальних послуг для бездомних проведена з точки зору соціології, політики та філософії. Правові аспекти надання соціальних послуг бездомним і безпритульним досі не були предметом дослідження у вітчизняній науці права соціального забезпечення.

**Метою** статті є дослідження системи надання соціальних послуг бездомним особам і безпритульним дітям в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Реінтеграція бездомних осіб здійснюється засобом отримання ними соціальних послуг.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги», соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам або їх групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем. Серед таких обставин зазначені: спосіб життя, життєві звички та соціальне становище, а отже, не викликає сумніву той факт, що бездомні належать до соціальної групи, яка має право отримувати соціальні послуги.

В Законі України «Про соціальні послуги» закріплюються види соціальних послуг і форми їх надання. За формами надання, послуги поділяються на матеріальну допомогу (продукти харчування, одяг, взуття, засоби санітарно-гігієнічного призначення, інші предмети першої необхідності) та соціальне обслуговування (послуги, підтримку та сприяння для подолання життєвих труднощів, поліпшення становища осіб).

Закон також містить невичерпний перелік видів послуг, які надаються вразливим верствам населення в Україні: соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-економічні, соціально-медичні, юридичні, інформаційні та послуги з працевлаштування.

Ст. 2 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» закріплює поняття бездомності – це соціальне становище людини, зумовлене відсутністю у неї будь-якого житла, призначеного та придатного для проживання. До бездомних належать безпритульні та ті особи, які мають притулок. Таким чином, ґрунтуючись на законодавчому визначенні поняття «бездомність», слід зробити висновок, що соціальні послуги бездомним особам та безпритульним дітям – це комплекс заходів з надання допомоги особам, які перебувають в складних життєвих обставинах, спричинених соціальним становищем, яке зумовлене відсутністю у них будь-якого житла, призначеного та придатного для проживання.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», бездомним, в спеціальних закладах для даної категорії

осіб або поза ними, засобом соціального патрулювання, безкоштовно або платно можуть надаватися соціальні, юридичні, реабілітаційні, медичні, освітні послуги та тимчасовий притулок.

В Законі України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» поняттям «соціальні послуги» законодавець охопив соціально-побутові та соціально-економічні послуги; соціально-педагогічні перейменував на освітні; до переліку не включив психологічні, інформаційні та послуги з працевлаштування.

Соціальні послуги – це надання найбільш вразливим верствам населення допомоги у грошовій або натуральній формі: продуктів харчування, одягу, взуття, засобів особистої гігієни, медикаментів, м'якого та твердого інвентаря тощо.

Поняттям «юридичні послуги» охоплюються дії із захисту прав та інтересів, надання консультацій з питання чинного законодавства, забезпечення застосування заходів примусу та відповідальності до тих, хто вчиняє правопорушення стосовно осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах тощо.

Здійснення профілактики, лікування захворювань, консультації з питань запобігання та розвитку певних розладів здоров'я, його охорона, збереження та підтримка, працетерапія – це все входить до групи «медичні послуги».

Підвидом медичних є психологічні послуги, тобто консультування в сфері психічного здоров'я, надання порад, вивчення психологічних характеристик особи, з метою її психологічної реабілітації та корекції, поліпшення стосунків з оточуючим світом тощо.

Освітні послуги – навчання, виховання, здобуття нових знань та навиків, перекваліфікація, забезпечення всебічного розвитку та дозвілля, спортивної, творчої та оздоровчої діяльності осіб, які перебувають в складних життєвих обставинах.

Реабілітація – сукупність заходів, спрямованих на відновлення оптимального фізичного, інтелектуального, психічного і соціального рівня життєдіяльності особи з метою сприяння її інтеграції в суспільство [3, ст. 1].

Допомога у працевлаштуванні – сукупність послуг, змістом яких є пошук роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальний супровід зайнятої особи.

Надання тимчасового притулку бездомним та безпритульним – організація нічного або тимчасового перебування представників даної соціальної групи з забезпеченням для них можливості отримувати вище перераховані послуги.

Крім зазначених, неабиякого значення в процесі реінтеграції бездомних та безпритульних займають інформаційні послуги, які включають в себе довідкові, просвітницькі та рекламно-пропагандистські заходи.

На нашу думку, доречним буде узгодити положення Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» з Законом України «Про соціальні послуги» стосовно переліку послуг, адже вони відрізняються як за назвою, так і за змістом. Необхідно включити до низки послуг для бездомних психологічні, інформаційні та послуги з працевлаштування.

Питання якості соціальних послуг та ефективності їх надання на сьогоднішній день залишається досить гострим. Створення рівноправних умов взаємодії між особою, яка опинилась в складних життєвих обставинах, суспільством і державою для покращення рівня його життя, для його повноцінності і досягається шляхом забезпечення надання саме якісних послуг [4, с. 91].

З метою повноцінної реалізації громадянами права на соціальний захист, підвищення якості надання соціальних послуг, їх доступності, формування дієвого

фінансування та управління системою надання соціальних послуг, що в майбутньому призведе до підвищення рівня життя населення та зрівняння соціального становища його членів було прийнято Стратегію реформування системи надання соціальних послуг, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. [5] Стратегія відповідає Програмі економічних реформ на 2012-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»[6], тобто пріоритетним напрямком розвитку нашої держави у близькому майбутньому.

Серед суб'єктів, які надають соціальні послуги бездомним особам та безпритульним дітям, Закон закріплює фізичних та юридичних осіб різних форм власності [2, ст. 18]. Ця соціальна група, як уже зазначалося, може отримувати необхідні послуги як в межах спеціальних закладів (соціальний готель, будинок нічного перебування, центр реінтеграції бездомних осіб, центр обліку тощо), так і поза ними, із застосуванням такого способу отримання послуг як соціальне патрулювання.

Неабиякий вплив на сьогоднішній підхід до надання соціальних послуг мало радянське минуле. Як відомо, тогочасна система будувалась на ідеях колективного виховання та захисту, в той час як сьогодні найефективнішим є саме індивідуальний підхід. До того ж послуги отримували в основному ті бездомні, які перебували в спеціальних установах. Утримання таких закладів на належному рівні в сучасних умовах, забезпечення високої якості послуг є дуже проблематичним, знову ж таки через брак фінансування. Тому, доречним буде пріоритетний розвиток соціального патрулювання, тобто надання допомоги поза закладами. Як показує досвід зарубіжних країн, саме такий спосіб надання послуг є дуже ефективним, адже особа, яка потребує сторонньої допомоги, все ж таки не позбавляється можливості бути включеною, навіть в якості «нетипового» члена, в суспільство. Це позитивно вплине як на її ставлення до себе, так і на зміцнення відносин з оточуючими.

На сьогоднішній день в Україні нараховується 91 заклад для бездомних осіб і безпритульних дітей. Місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з цього числа створено 62 заклади. Громадськими, релігійними та благодійними організаціями засновано лише 29 закладів [7].

Як правило, заклади для бездомних в Україні належать до державної чи комунальної власності. Проте це значно уповільнює розвиток системи надання послуг в цій сфері, адже держава не завжди виявляється спроможною виконати свій обов'язок, швидко адаптуватися до нових умов. Причиною тому є постійна нестача коштів, кадрів, мала увага з боку влади через наявність величезної кількості більш нагальних проблем.

Існування протягом тривалого часу адміністративно-командного управління в усіх сферах життя країни, одержавлення сфери соціального захисту породило низку негативних наслідків: виник значний прошарок соціально пасивних громадян, тих, які не вважають своїм обов'язком допомогти менш захищеним; у величезній кількості людей розвилась схильність до утриманства, тобто впевненість у тому, що сторонні (в даному випадку держава) повинні їх забезпечувати тощо. У відповідь на це виникла двояка ситуація: з одного боку зменшилась довіра населення до держави, через її неспроможність на високому рівні захистити всіх, хто потребує допомоги; з іншого — почала зростати кількість нових фахівців у сфері надання соціальних послуг, виникати нові ідеї, програми, а отже — створюватись громадські організації, покликані піклуватись бездомними та безпритульними.

В умовах, коли держава (в особі органів влади) не може повноцінно виконувати

свої функції, логічним буде пошук шляхів співпраці з недержавними закладами та установами. Це вирішить питання фінансування, забезпечення працівниками, підвищення якості та ефективності надання послуг. Для цього необхідно виконати неабияку роботу. Перш за все, на законодавчому рівні визначити перелік послуг для бездомних і безпритульних, значно розширивши їх, адаптувавши до сучасних умов, шляхом узгодження положень Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» до Закону України «Про соціальні послуги»; закріпити обсяги та формули розрахунку вартості цих послуг; встановити цільову групу, включаючи її чисельність, склад (вікові категорії, стать, стан здоров'я тощо), чого можна досягти розробивши єдину систему обліку та реєстрації бездомних та безпритульних. Це все дасть змогу ефективно розподілити наявні кошти та налагодити взаємозв'язок між державними органами та недержавним сектором.

В провідних Європейських державах вже дуже поширеною є практика надання соціальних послуг, не лише клієнтам-бездомним, а й в цілому населенню, благодійними, громадськими та релігійними організаціями. Україна знаходиться лише на початковому етапі в процесі становлення цієї моделі надання соціальних послуг. Для ефективного функціонування такої системи необхідне раціональне розподілення витрат між державою та громадськими організаціями. Наприклад, в Великобританії, діяльність недержавного сектору у сфері соціальних послуг фінансується державою на 26%, в Фінляндії — 57%, Німеччині — аж 83 %, що пояснюється тим, що надання соціальних послуг тут є функцією недержавних суб'єктів. В Україні державою забезпечується функціонування закладів, які надають соціальні послуги, лише на 17 % [8]. Тільки 30 % недержавних організацій на ринку соціальних послуг фінансуються державою [9].

Серед розвинутих країн світу нерідко проводиться державна закупівля соціальних послуг у недержавних закладів та організацій. Таким чином, держава позбавляє себе обов'язку надавати їх самостійно. В українському законодавстві подібний механізм був розроблений лише нещодавно, закріплений в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» [10] від 29.04.2013 р. Запозичити даний досвід необхідно, адже, таким чином дані заклади, навіть, якщо і не в повній мірі, але будуть фінансуватися. Та і на місцевому рівні можна більш ефективно вирішувати проблеми бездомності, адже в рамках чітко визначеної, невеликої за розміром території, значно простіше визначити, які саме послуги необхідні бездомним, яку кількість ресурсів необхідно витратити на їх надання.

Якість послуг, які надаються бездомним особам та безпритульним дітям, тобто можливість задовольняти потреби отримувачів, залежить від ряду факторів: системи мінімальних державних стандартів для суб'єктів, які їх надають; контролю з боку незалежно створених інспекцій або громадськості; впровадження ліцензій та розробки механізму ліцензування для суб'єктів, які надають соціальні послуги [11]; розвитку конкурентних відносин на ринку соціальних послуг [4, ст. 92].

Отже, ще багато етапів необхідно пройти Україні до створення такої системи, яка б дозволила надавати допомогу всім, хто її потребує, а найголовніше, щоб послуги, які надаються, були доступними і якісними.

**Висновки.** Соціальні послуги бездомним особам та безпритульним дітям — це комплекс заходів з надання допомоги особам, які перебувають в складних життєвих обставинах, спричинених соціальним становищем, яке зумовлене відсутністю у них будь-якого житла, призначеного та придатного для проживання. Від ефективності та якості

надання соціальних послуг бездомним особам та безпритульним дітям в нашій державі дуже сильно залежить реінтеграція даної групи людей, тобто повернення до нормального життя. Для поліпшення функціонування цієї системи, на нашу думку, доречним буде:

1. Закріпити в Законі України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей» визначення поняття «соціальні послуги бездомним особам та безпритульним дітям»;

2. Узгодити положення Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» із Законом України «Про соціальні послуги» стосовно переліку послуг, адже вони відрізняються як за назвою так і за змістом. Необхідно розширити перелік послуг для бездомних, включивши до нього психологічні, інформаційні та послуги з працевлаштування.

3. Надати пріоритетної уваги розвитку соціального патрулювання, що надасть можливість для бездомних та безпритульних отримувати необхідну допомогу і поза закладами соціального захисту;

4. Налагодити механізм співпраці державних органів з недержавним сектором: громадськими, благодійними та релігійними організаціями. Розвивати практику державної закупівлі соціальних послуг, забезпечувати державою можливість отримувати гранти, субсидії для недержавних організацій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
2. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – Ст. 354.
3. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – Ст. 36.
4. Кравченко М. Особливості соціального захисту громадян, які потребують сторонньої допомоги. // Ефективність державного управління. Зб. наук. праць. – 2008. – № 16/17. – С. 91 – 98.
5. Стратегія реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2482.
6. Програма економічних реформ на 2012-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
7. Основні напрями запобігання бездомності до 2017 року, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 22. – Ст. 743.
8. Горелов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>
9. Горемікіна Ю. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг / Демографія та соціальна економіка. – 2009. – № 1(11).
10. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2013. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 36. – Ст. 1265.
11. Соціальні послуги в Україні: Сьогодення та перспективи / Т.Н. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін. – К.: ВК «Зірка», 2007.