

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ПРИ ОСИГУРЯВАНЕТО НА СОЦИАЛНА И ЗДРАВНА СИГУРНОСТ

проф. д.н. Мариела Деливерска*

LEGAL ADMINISTRATIVE ASPECTS IN PROVIDING SOCIAL AND HEALTH SECURITY

Prof. Mariela Deliverska, LL.M, PhD, DSc*

Резюме: Социалната и здравна сигурност са неразривно свързани и взаимодействащи си компоненти, които формират насоките и стратегиите при развитие на законодателни политики във всяка отделна държава, а също и в рамките на между-държавни съюзи при които се изисква координираност и единен подход при реализиране на социални и здравни мерки. Административният подход при осигуряването на социална и здравна сигурност изисква създаване, въвеждане и прилагане на модерни, адаптивни и устойчиви системи за насърчаване и контрол на дейности в социалната и в здравната сфера. В сектор здравеопазване, повишаването на сигурността е пряко свързано с ефективността на самата здравна система, с параметрите при реализиране на достъпа до здравно обслужване и медицинска помощ, както и с устойчивостта на здравната система при повишен риск за общественото здраве.

Гарантирането на социална сигурност и стабилност е пряко свързано с управлението на риска. В нормативно правен контекст са създадени механизми за идентифициране и управление на риска, както и за предоставяне на социална защита. Освен въвеждането на конкретни мерки и политики, са създадени и структури ангажирани с управлението на рисковете и кризи. В рамките на Европейския съюз е въведен механизъм за гражданска защита, съгласно който може да бъде поискано съдействие и помощ, в случаи на извънредна ситуация, надхвърляща капацитета на държавата за справяне с възникнала криза.

Ключови думи: Сигурност, здравеопазване, социални дейности, административен подход, нормативна уредба.

Abstract: Social and health security are closely related and interacting components forming the guidelines and strategies in the development of legislative policies in every single country, as well as within inter-State unions where coordination and unified approach are required regarding the implementation of social and healthcare measures. The administrative approach to ensure social and health security requires the creation, introduction and implementation of modern, adaptable and sustainable systems for promotion and control of activities in the social and healthcare sectors. In healthcare

* Професор по административно право и административен процес, доктор на науките, Факултет по обществено здраве, Медицински университет – София, ел. поща: mdeliverska@yahoo.com

* Professor of administrative law and administrative procedure, Doctor of Sciences, Faculty of Public Health, Medical University – Sofia, e-mail: mdeliverska@yahoo.com

sector, the increase in security is directly related to the effectiveness of the healthcare system itself, as well as to the parameters related to access to healthcare and medical assistance, including sustainability of the healthcare system in intense risk to public health security.

Ensuring social security and stability is directly related to risk management. In a normative and legal aspect, mechanisms have been created for identification and risk management, as well as to provide social protection. In addition to the introduction of specific measures and policies, structures have been introduced for risks and crises management. Within the European Union framework, a mechanism for civil protection has been introduced, according to which assistance could be requested in cases of emergency situation when emerging crisis exceeding the State's capacity to respond.

Key words: Security, healthcare, social activities, administrative approach, legal regulation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Разработването на програми и реализирането на политики в областта на социалните и здравни дейности, както и гарантиране на тяхното правилно и точно изпълнение, са от съществено значение за подобряване качеството на живот на хората и за осигуряване на ефективна защита на техните права и интереси, както и за поставяне на социална и здравна сигурност.

Системите на здравеопазване, социалните системи и дейностите насочени към дългосрочни грижи, често са изправени пред много общи структурни предизвикателства, свързани с ефективността на разпределение и използване на ресурсите между различните функционални области. Функционирането на тези системи оказва влияние върху социалната закрила и здравната сигурност в обществото. Социалната закрила и борбата срещу социалното изключване са въведени като приоритетни при осъществяването на дейности и политики не само в национален план, но също и на международно и регионално ниво, като в рамките на Европейския съюз това е конкретно формулирано още с приемането на Договора за функционирането на ЕС, където в чл. 9 е регламентиран общ принцип за осигуряване на адекватна социална закрила.

В международен план реализирането на услуги от общ интерес е основно право като част от икономическите, социалните и културните права, признати в Универсалната декларация за правата на човека. По-конкретно, понятието „социални услуги от общ интерес“ обхваща социална и здравна дейност, но освен то включва както задължителните, така и допълнителните схеми за социално осигуряване и достъпни услуги, предоставяни пряко на гражданите, които имат за цел подобряването на качеството на живот. Допълнителните схеми за социално осигуряване и услугите играят превантивна роля и роля за социално сближаване и приобщаване, като имат пряко отношение към основните права, утвърдени в Хартата на основните права на Европейския съюз и в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

Националните и местните органи са ангажирани и отговорни за разработване и въвеждане на механизми за гарантиране на правилното функциониране на социални услуги от общ интерес и за поддържане на високи стандарти на качество.

МЕХАНИЗЪМ НА ОСИГУРЯВАНЕ НА СОЦИАЛНА И ЗДРАВНА СИГУРНОСТ

Административният подход при осигуряването на социална и здравна сигурност изисква създаване, въвеждане и прилагане на модерни, адаптивни и устойчиви системи за насърчаване и контрол на дейности в социалната и в здравната сфера. В сектор

здравеопазване и в сферата на социалните услуги и дейности, повишаването на сигурността е пряко свързана с ефективността на самата система, с параметрите при реализиране на достъпа до здравно и социални обслужване и нивото на социална и медицинска помощ, както и с устойчивостта на социалното и здравната система при повишен риск за общественото здраве.

В областта на здравеопазването, с оглед защита на общественото здраве и осигуряване на здравна сигурност, са разработени и въведени механизми за защита, които се реализират както на Общностно ниво така и на национално равнище от отделните държави членки на ЕС.

Създаването на Комитет на ЕС за здравна сигурност подпомага дейността по координация и реализиране на национални мерки в отговор на сериозни трансгранични заплахи за здравето, включително събития, обявени от Световната здравна организация за извънредни ситуации за общественото здраве в световен мащаб. Комитетът има правомощия да обсъжда и комуникационни послания към здравните специалисти и обществеността с цел да се осигури последователна и съгласувана информация, адаптирана към нуждите на гражданите и обществото с оглед спецификите и характерните особености в здравен план в отделните държави в Европейския съюз. Комитетът, който се председателства от представител на Европейската Комисията, подпомага и координира дейността между държавите членки на ЕС при преодоляване на трансграничните заплахи за здравето. Комитетът може също така да приема становища и да дава насоки относно ответните мерки за предотвратяване и контрол на сериозни трансгранични заплахи за здравето.

На ниво Европейски съюз, в рамката за определяне на националните приоритети за реформа и при наблюдение на изпълнението на конкретни дейности, във връзка с прилагане на принципите на Европейския стълб на социалните права, следва да бъде обърнато специално внимание на прилагането на принципите на солидарност, интеграция и социална справедливост. Чрез прилагане на тези принципи може да бъде постигнато повишаване на качеството на услугите, повишаване на нивото на заетост и устойчивост, което от своя страна ще подобри степента на равенство и социална закрила и защита на уязвими групи.

В рамките на Европейски съюз през 2021 г. се въведе Регламент¹ за създаване на програма за действията на Съюза в областта на здравето, обхващащ периода 2021–2027 г. С този акт се въведоха нови подходи като подходът „едно здраве“ и подходът „здраве във всички политики“. Насочи се специално внимание към определящи здравето фактори, като понятието за такъв вид фактори бе конкретно дефинирано в Програмата. Понятието „определящи здравето фактори“ включва набор от фактори, които оказват влияние върху здравния статус на дадено лице, например поведенчески, биологични, социално-икономически и екологични фактори.

Подходът „едно здраве“, който представлява многосекторен подход, се основава на разбирането, че здравето на хората е свързано със здравето на животните и с околната среда, както и че действията, които се предприемат с цел справяне със заплахите за здравето, трябва да отчетат посочените три измерения. С подходът „здраве във всички политики“ в Европейската здравна програма се акцентира върху разработването, прилагането и преразглеждането на обществените политики. Целта при прилагането на този подход е подобряване здравето на населението и равнопоставеността в

¹ С Регламент 2021/522 за създаване на програма за действията на Съюза в областта на здравето за периода 2021–2027 г. (Обн. ОВ L 107, 26.3.2021 г., стр. 1–29) се отмени преди това действащия Регламент (ЕС) № 282/2014

областта на здравето, чрез насърчаване осъществяването на полезни взаимодействия и предотвратяване на вредно въздействие на политики върху здравето на хората.

Програмата за действие в областта на здравето е специално насочена към дейности свързани с укрепване на здравните системи, като това се предвижда да се постигне конкретно чрез повишаване на тяхната устойчивост и ефективно използване на ресурси. Предвижда се въвеждането на мерки за оказване на подкрепа за интегрирана и координирана работа на държавите членки на ЕС, както и прилагането на най-добри практики и насърчаване на обмена на данни.

Усилията, както в рамките на Общността така и в национален план, следва приоритетно да бъдат насочени към подобряване на достъпа до качествени, съсредоточени върху пациента услуги, които да се основават на постигнатите резултати в здравеопазването и свързаните с него здравни и социални грижи, с крайна цел – постигне на всеобщо здравно осигуряване и подобряване качеството на живот на гражданите.

ДОСТЪП ДО УСЛУГИ КАТО ЧАСТ ОТ СОЦИАЛНАТА И ЗДРАВНА СИГУРНОСТ

Оказване на подкрепа за разработване, прилагане и гарантиране на изпълнението на мерките в национален аспект и в рамките на ЕС, когато е необходимо, следва да включват и преразглеждане на законодателство в областта на здравеопазването и социалните услуги и дейности. В национален аспект дейностите по предоставяне, ползване, планиране, финансиране, качество, контрол и мониторинг на социалните услуги и здравни дейности в Република България са правно регламентирани в редица закони и подзаконовни нормативни актове.

Характерна особеност по отношение на социалните дейности е обстоятелството, че те са дейности за подкрепа на лица за подобряване качеството им на живот, но също така и за реализиране на права. Този вид дейности са нормативно установени в Закона за социалните услуги, където изрично са разписани и изискванията свързани с извършването на социална работа. Социалната работа е дейност, която следва се осъществява при зачитане на основните правата на човека и при гарантиране на социална справедливост, като в същото време социалните услуги е задължително да се предоставят при осигуряването на механизми за гъвкавост и прозрачност при тяхното управление.

От особена важност е осигуряването на достъпност във връзка с предоставянето на социални услуги, като право на социални услуги има всяко лице, което се нуждае от подкрепа за превенция и/или за преодоляване на социално изключване. При предоставянето на достъп до услуги е необходимо да се отчетат и особеностите при отделните видове социални дейности, които могат да имат превантивен, подкрепящ или възстановителен характер.

С оглед осъществяване на реформа в областта на социалните дейности и услуги, са предприети и законодателни мерки, в част от които е и приемането на Наредба за качеството на социалните услуги². С този подзаконов нормативен акт се отмени дотогава действащата Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца, която бе в сила от 2003 г.

В срок до дванадесет месеца от влизането в сила на наредбата доставчиците на социални услуги следва да приведат предоставяните от тях услуги в съответствие със

² Приета с Постановление № 135 на МС от 22.06.2022 г. и обн. ДВ, бр. 48 от 28.06.2022 г.

стандартите за качество, определени в наредбата. От правна гледна точка, не съществува пречка една социална услуга да се предоставя на едно или повече от едно място (в повече от една специализирана среда – материална база) с обща организация и управление.

По отношение на реализиране на контролни функции и осъществяване на дейност свързана с контрол и мониторинг на социалните дейности, правомощия са възложени на Агенцията за качество на социалните услуги. Тя е пряко ангажирана освен с осъществяване на контрол и мониторинг на предоставянето на социалните услуги, също и с процеса на лицензиране на доставчиците на социални услуги. В рамките на компетентността и правомощията на Агенцията е оказване и на методическа подкрепа за спазване на нормативно определените стандарти и критерии за качество на социалните услуги, както и анализ на добри практики за високо качество и ефективност на социалните услуги.

Във връзка с осигуряване на социални дейностите, е необходимо те да бъдат предоставяни законосъобразно и ефективно. Законосъобразното реализиране на дейността обхваща както дейностите по предоставяне и управление на социалните услуги, така и законосъобразно и ефективно разходване на предоставените средства, без значение дали средствата са от държавния и/или общинския бюджет или са осигурени от частен доставчик на социални услуги.

Всеки доставчик на социални услуги е длъжен да извършва периодичен и годишен вътрешен контрол и мониторинг на качеството на предоставяните от него социални услуги, който включва дейности по:

- оценка на съответствието на предоставяните социални услуги със стандартите за качество на социалните услуги и критериите за тяхното изпълнение;
- събиране, обработване, анализиране и съхраняване на информацията за всички предоставяни от доставчика социални услуги чрез обхващане на всички лица, ползващи услугите;
- провеждане на системно наблюдение на ефективността на предоставяните социални услуги с оглед на постигнатите резултати за лицата, които ги ползват;
- идентифициране на силни и слаби страни, възможности и рискове в дейността по предоставяне на социални услуги;
- идентифициране на проблеми, пропуски, грешки и нарушения при предоставянето на социални услуги;
- осъществяване на информационен обмен с лицата, които ползват социалните услуги, предоставяни от доставчика;
- извършване на текущи проверки, за резултатите от които се изготвят протоколи.

От важно значение е оценката и анализа на нивото на спазване на правата на лицата, ползващи социалните услуги, както и отчитане степента на удовлетвореност на лицата, ползващи социалните услуги, съобразно постигнатите ефект и ползи за тях.

Доставчикът на социални услуги е длъжен да извършва периодичен мониторинг на качеството на предоставяните социални услуги, като за целта могат да бъдат използвани различни механизми. Част от механизмите могат да включват:

- осъществяване на системна обратна връзка от лицата, ползващи услугата, и от членове на техните семейства чрез допитване с цел събиране на информация относно тяхната оценка на качеството на предоставяната социална услуга и резултата от ползването на услугата.

- организиране провеждането на допитване до лицата, когато прекратяват ползването на услугата, и до техните семейства с цел събиране на информация относно тяхната оценка за качеството на социалната услуга, която са ползвали.
- провеждане на ежемесечни екипни срещи на служителите на доставчика, осъществяващи дейности по предоставяне на социални услуги, относно тяхната оценка на качеството на услугата и препоръки за подобряването ѝ.
- провеждане на регулярни срещи на служителите на доставчика на социални услуги с ръководителя на услугата.
- осъществяване на периодичен преглед, анализ и оценка на програмата за развитие на качеството с участието на лицата, ползващи услугата, и на техните семейства.
- регулярни проверки на досиетата по активните и по приключилите случаи.
- системен преглед, оценка и анализ на начина, по който се разходват средства от държавния и/или от общинския бюджет за предоставяне на социални дейности и услуги.
- извършване на периодични проверки на мястото, на което се предоставя социалната услуга.
- регулярно проследяване на изпълнението на служебните задължения и спазването на трудовата дисциплина от служителите, осъществяващи дейности по предоставяне на социални услуги.
- системни проверки на сигурността на специализираната среда за предоставяне на услугата. Тази мярка е приложима в случаите, когато за предоставянето на услугата се изисква специализирана среда.
- периодичен преглед на наличната информация във връзка с предоставяните социални услуги, въведена от доставчика в интегрираната информационна система на Агенцията за социално подпомагане.

Местните органи на изпълнителната власт също имат компетентност и правомощия при осъществяване на дейности по мониторинг и контрол относно качеството и ефективността на социалните услуги. В случаите, в които дейността по предоставяне на социални услуги се финансира със средства от държавния и общинския бюджет, кметът на общината (чрез определени от него длъжностни лица) или чрез възлагане на дейността на външни експерти, може да извършва проверки в рамките на своите контролни функции и правомощия. Кметът на общината има компетентност да извършва и мониторинг на качеството и ефективността на социалните услуги, които се предоставят на територията на общината и които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет. Методите за осъществяване на мониторинга могат да включват провеждане на системно наблюдение, събиране, обработка и анализ на информацията за резултатите от контролната дейност.

Агенцията за качество на социалните услуги има по-широк обхват на компетентност отколкото местните органи на изпълнителната власт в рамките на конкретна община, поради което Агенцията чрез извършване на периодични, последващи или контролни проверки осъществява контрол. Контролът от страна на Агенцията е насочен конкретно върху социалните услуги в контекста на качество, достъпност, съответствие с нормативните изисквания и стандарти, защита правата на ползвателите на услуги, включително и по отношение на начита по който самите доставчици на услуги (частните доставчици на социални услуги) и общините разходват средства от държавния бюджет.

За установените факти и обстоятелства в рамките на проверката, извършено от компетентни длъжностни лица – въз основа на нарочна заповед на издадена от изпълнителния директор на Агенцията за качеството на социалните услуги, се съставя констативен протокол. Протоколът следва да съдържа данни относно обекта на проверката, фактите и обстоятелства, установени при извършването ѝ, както и констатирани нарушения, ако има такива.

Проверката се извършва в присъствието на доставчика на социалната услуга, а когато предоставянето на услугата е възложено по реда на Закона за социалните услуги, при проверката следва да присъства и кмета на общината.

От административноправна гледна точка, характерна особеност по отношение на производството по констатиране на факти и обстоятелства в рамките на реализирането на проверка на предоставяните социални дейности е обстоятелството, че след връчване на констативния протокол за констатираните в рамките на проверката факти и обстоятелство, направените в протокола констатации не могат да бъдат преразглеждани, изменени или отменени.

В случай на установени несъответствия на социалната услуга със стандартите за качество длъжностно лице от проверяващия екип изготвя, въз основа на констативния протокол, писмено мотивирано предложение до изпълнителния директор на Агенцията за качеството на социалните услуги за издаване на задължително предписание за отстраняване на установеното несъответствие. По отношение на Агенцията за качеството на социалните услуги, законодателството вменява задължение за предоставяне на доставчика на методическа подкрепа за подобряване на качеството на услугата.

Извършването на последваща проверка и на повторна последваща проверка от страна на Агенцията към доставчика на социалната услуга има за цел да установи доколко са спазени изискванията заложи в издаденото задължително предписание. При констатирано, при повторна последваща проверка, неизпълнение на задължително предписание, изпълнителният директор на Агенцията за качеството на социалните услуги (или оправомощено от него длъжностно лице) може да издаде на доставчика на социални услуги наказателно постановление за реализиране на административно-наказателна отговорност по реда на Закона за социалните услуги.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социалната и здравна сигурност са неразривно свързани и взаимодействащи си компоненти, които формират насоките и стратегиите при развитие на законодателни политики във всяка отделна държава, а също и в рамките на междудържавни съюзи при които се изисква координираност и единен подход при реализиране на социални и здравни мерки.

Гарантирането на социална сигурност и стабилност е пряко свързана с управлението на риска. В нормативно правен контекст са създадени механизми за идентифициране и управление на риска, както и за предоставяне на социална защита.

Социалните и здравни услуги и дейности е необходимо да отговарят на конкретни критерии и стандарти за качество, като по отношение на тях следва да се прилагат конкретни ефективни механизми за проследяемост и контрол. Критериите за качество следва да обхващат стандарти за качество с по-широк обхват, когато съответната социална или здравна услуга може да се предоставя като част от интегрирана между-секторна дейност.

Въвеждането на конкретни мерки и реализирането на стратегически политики свързани с осигуряване на социална и здравна сигурност е от първостепенна важност, но утвърждаването на национално ниво на добри практики, както в здравната сферата така и при социални дейности и услуги, би гарантирало високо ниво на качество на услугата и достъпност до съответната дейност.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Регламент (ЕС) 2021/522 на Европейския парламент и на Съвета от 24 март 2021 година за създаване на програма за действията на Съюза в областта на здравето (програма „ЕС в подкрепа на здравето“) за периода 2021–2027 г. и за отмяна на Регламент (ЕС) № 282/2014, ОВ L 107, 26.3.2021 г., стр. 1–29
2. Наредба за качеството на социалните услуги, Обн. ДВ, бр. 48 от 28.06.2022 г.
3. Нейкова, М. Прилагането на принципа на субсидираността – основен инструмент за регионализация и децентрализация, Юридически сборник на ЦЮН при БСУ, стр.161.
4. Закон за социалните услуги, Обн., ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г.
5. Устройствен правилник на Агенцията за качество на социалните услуги, Обн. ДВ, бр. 75 от 25.08.2020 г.
6. Договор за функционирането на Европейския съюз, Официален вестник С 326, 26/10/2012 стр. 1 – 390
7. Деливерски, Й., Управление на миграционните процеси в условията на трансгранична заплаха за здравето, Бургаски свободен университет, Юридически сборник, том XXVII, 2020, с. 192- 197
8. Нейкова, М. Иновации и добро управление на местно ниво, БСУ, 2013, стр.161.
9. European Commission, Rules of procedure for the health security committee
10. Европейски парламент, Резолюция на Европейския парламент от 5 юли 2011 г. относно бъдещето за социалните услуги от общ интерес, ОВ C/33 Е от 5.2.2013