

УДК 349.3

Л. Шумна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Чернігівського державного технологічного університету

До проблеми принципів інституту соціального обслуговування

Забезпечення гідного рівня соціальної складової життя людини та суспільства в цілому — одне з найважливіших завдань соціальної держави, показник сталого економічного розвитку суспільства та гарантія благополуччя населення. Як слушно зазначається в літературі, «стратегічною метою соціальної держави є забезпечення права кожної людини на такий життєвий рівень і соціальне обслуговування, що є необхідним для підтримки здоров'я та добробуту її самої та її сім'ї, а також права на забезпечення у випадку безробіття, хвороби, інвалідності, настання старості та в інших випадках втрати засобів до існування за незалежними від неї обставинами»¹.

Право на соціальне забезпечення — це визнана Конституцією України, міжнародним співтовариством і гарантована державою Україна можливість людини одержати соціальне забезпечення, соціальну допомогу та підтримку, щоб задовольнити фізіологічні, соціальні й духовні потреби в обсязі, необхідному для гідного життя, у тих випадках, коли у зв'язку з впливом соціального ризику громадянин з незалежних від нього причин не має джерел та засобів для існування².

Соціально-економічна сфера України характеризується слабким розвитком, нестабільністю економічних зв'язків і перманентними труднощами. Ці труднощі пов'язані з потребою у проведенні соціальних реформ з об'єктивно слабким рівнем розвитку економіки, що завжди негативно позначається на незахищених групах населення, які до того ж становлять його більшість. Незважаючи на відсутність належного економічного механізму, в Україні впроваджується пенсійна

¹ Див.: Барков А. В. Социальное обслуживание в условиях рыночной экономики: современные тенденции и перспективы развития / А. В. Барков // Трудовое право. – 2006. – № 9. – С. 13–17.

² Див.: Андрієв В. В. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект : монографія / В. В. Андрієв, О. В. Москаленко, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – Х. : ФІНН, 2011. – С. 18.

реформа. Цією реформою передбачено встановлення більш жорстких умов пенсійного забезпечення як безальтернативного механізму для забезпечення її збалансування, за рахунок людського фактору, за фактичного ігнорування широкого арсеналу соціально нейтральних і економічно необхідних заходів, що навряд чи виправдає переслідувану мету — наповнити базу пенсійних надходжень і покрити дефіцит коштів Пенсійного фонду України, більше того — призведе до нагнітання невдоволення в суспільстві, знизить рівень життя і благополуччя населення.

Для недопущення цього необхідно розвивати систему соціального забезпечення і соціального обслуговування зокрема. У досліджуваній сфері існують проблеми правового, організаційного, фінансового, етичного характеру. Їх багато, у цій статті зупинимось на засадах (принципах) правового регламентування інституту соціального обслуговування.

До цього часу науковій юридичній літературі з права соціального забезпечення бракує спеціальних досліджень, присвячених питанню принципів соціального обслуговування. Принципи права соціального забезпечення досліджувалися у працях Т. З. Гарасиміва¹, О. Є. Мачульської², Н. Б. Болотіної³, С. М. Прилипкі⁴ та ін. Проблемами соціального обслуговування і частково засадами його правового упорядкування займалися Б. І. Сташків⁵, М. О. Буянова⁶, Н. О. Рунова⁷ та ін.

У принципах соціального обслуговування виражається спрямованість держави на надання допомоги своїм громадянам, прагнення до гуманності та співчуття. Право на соціальне обслуговування — скла-

¹ Гарасимів Т. З. Принципи права соціального забезпечення / Т. З. Гарасимів. – Дрогобич : Відродження, 2002. – 128 с.

² Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Кн. мир, 2001. – 292 с.

³ Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні : монографія / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 324 с.

⁴ Прилипко С. М. Основні принципи соціального забезпечення в умовах соціальної держави та ринкової економіки / С. М. Прилипко // Проблеми законності. – Вип. 60. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2003. – С. 107–115.

⁵ Сташків Б. І. Право соціального обслуговування : навч. посіб. / Б. І. Сташків. – К. : Знання, 2007. – 567 с.

⁶ Буянова М. О. Право социального обеспечения России : учебник / М. О. Буянова, К. Н. Гусов и др. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2004. – 488 с.

⁷ Рунова Н. О. Правове регулювання соціального обслуговування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н. О. Рунова. – Луганськ, 2011. – 19 с.

дова частина правового статусу кожного громадянина, тому важливо і необхідно досліджувати цей інститут права, його поняття й принципи.

Мета даної статті — розглянути та дослідити принципи, які регулюють інститут соціального обслуговування, визначити зміст і значення принципу адресності надання соціальних послуг.

Для всебічного розгляду обраної теми, вважаємо, варто звернутися до загальноправових принципів, закріплених у Конституції України¹, які рівною мірою стосуються права соціального забезпечення і соціального обслуговування. Ними є: невідчужуваність основних прав і свобод людини, належність їх кожному від народження; рівність усіх перед законом і судом; рівність прав чоловіка і жінки; гарантування кожному права на судовий захист його прав і свобод тощо. Названі загальноправові принципи відбиваються в міжгалузевих та галузевих принципах правового регулювання і вужче — у принципах окремих інститутів права.

Для дослідження безпосередньо принципів соціального обслуговування спочатку необхідно дати відповіді на два питання: що таке принципи права і що таке соціальне обслуговування?

Принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства і виникають при наявності відповідних об'єктивних умов. На відміну від конкретних приписів законів принципи права діють подвійно: опосередковано (через конкретні приписи, знаходячись у них, так би мовити «незримо») і безпосередньо, тобто як чітко закріплені в нормі права. Принципи права є більш стабільними та незмінними категоріями, ніж норми права².

У юридичній науці принципи права розглядаються як головні ідеї, вихідні положення або керівні засади процесу формування останнього й відбиваються в його нормах. Вони виражають основні тенденції розвитку права, те, на що воно має бути орієнтоване. За загальноприйнятою класифікацією юридичних принципів серед них вирізняють загальні (загальноправові, основні), міжгалузеві, галузеві й принципи інститутів права (внутрішньогалузеві).

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.

² Іванова Ю. С. Принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування / Ю. С. Іванова // Проблеми розбудови державності та народовладдя в Україні (до 20-річчя Народного руху України за перебудову) : XXII Харківські політологічні читання : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. – Х., 2009. – С. 71–73.

Класифікація принципів за сферою дії має місце і у праві соціального забезпечення. З урахуванням обсягу статті її об'єктом дослідження виступають не всі рівні принципів права соціального забезпечення, а лише принципи одного з його правових інститутів — соціального обслуговування.

До речі, у науковій літературі з права соціального забезпечення немає єдності і у питанні правової природи соціального обслуговування. Більшість вчених вважають його інститутом права соціального забезпечення¹. Водночас Б. І. Сташків доводить, що право соціального обслуговування має всі ознаки підгалузі права соціального забезпечення: особливий предмет правового регулювання, свої джерела (форми) права, специфічні принципи права, сукупність споріднених правових інститутів, наявність загальної і особливої частини². З нашої точки зору, не важливо те, як називати правове утворення соціального обслуговування у системі права соціального забезпечення, більш істотним є те, чи виконує воно свої завдання та функції.

Соціальне обслуговування прийнято розглядати у широкому і вузькому значеннях. У вузькому значенні М. О. Буянова під цим поняттям розуміє «один із видів соціального забезпечення, спрямований на надання спеціальними органами держави громадянам різноманітних матеріальних послуг безоплатно або на умовах часткової оплати з метою запобігання настанню або зниження негативних наслідків соціальних ризиків, що настали, з метою посилення їх соціального захисту»³. У широкому значенні соціальне обслуговування охоплює собою всі інші, крім грошових виплат, види соціального обслуговування, зокрема, охорону дитинства, материнства, інвалідів; медицину, освіту.

Вважаємо слушним є визначення соціального обслуговування, запропоноване Б. І. Сташківим: це діяльність соціальних служб із надання безплатно чи на пільгових умовах соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сто-

¹ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения : учеб. пособие / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Кн. мир, 2001. – С. 21–22.

² Сташків Б. І. Соціальне обслуговування у системі соціального забезпечення: правові питання / Б. І. Сташків // Право України. – 2005. – № 1. – С. 76–79.

³ Буянова М. О. Право социального обеспечения России : учебник / М. О. Буянова, К. Н. Гусов и др. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Проспект, 2004. – С. 384–385.

ронньої допомоги з метою подолання або пом'якшення обставин, які порушують життєдіяльність особи¹.

Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р., що є основним нормативно-правовим актом у досліджуваній сфері, визначає соціальне обслуговування як систему соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності².

У названому Законі встановлено основні засади надання соціальних послуг (ст. 2) та принципи надання соціальних послуг (ст. 3). За цим Законом основними засадами надання соціальних послуг є такі: 1) сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей; 2) попередження виникнення складних життєвих обставин; 3) створення умов для самостійного розв'язання життєвих проблем, що виникають.

Постає питання: як співвідносяться між собою засади і принципи надання соціальних послуг? У теорії права та у галузевих правових науках зазвичай зазначені поняття розглядаються як синоніми. Прикладом, у підручнику з теорії держави і права під загальною редакцією професора М. В. Цвіка читаємо: «Провідна роль *принципів* (виділено мною. — Л. Ш.) забезпечується прямим чи непрямим їх закріпленням у нормах права. Ті *засади* (виділено мною. — Л. Ш.), що не закріплені у правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права...»³.

У трудовому праві маємо схожу ситуацію. Професор О. В. Смирнов вважає, що під принципами трудового права слід розуміти закріплені у чинному законодавстві основоположні керівні засади (ідеї)⁴. На думку правознавців Н. Б. Болотіної і Г. І. Чанишевої, під принципами трудового права слід розуміти основні керівні ідеї (засади); вони закріплені в нормах або виводяться з них і є такими, що характеризують зміст трудового права й напрями його подальшого розвитку⁵.

¹ Сташків Б. І. Право соціального обслуговування : навч. посіб. / Б. І. Сташків. – К. : Знання, 2007. – С. 19.

² Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

³ Загальна теорія держави і права : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришин. – Х. : Право, 2002. – 432 с.

⁴ Смирнов О. В. Трудовое право : учебник / О. В. Смирнов. – М. : Статус ЛТД +, 1996. – С. 23–24.

⁵ Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева. – К. : Знання, 2001. – С. 85.

Як вбачається, розмежування законодавцем засад і принципів надання соціальних послуг, позбавлене сенсу. Приміром, така засада надання соціальних послуг як сприяння особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, які вони не в змозі подолати за допомогою наявних засобів і можливостей, зазначена у п. 1 ст. 2 Закону України «Про соціальні послуги», по суті є ні чим іншим, як принципом не лише соціального обслуговування як інституту права, а галузевим принципом права соціального забезпечення. З огляду на зазначене пропонуємо об'єднати статті 2 і 3 розглядуваного Закону під загальною назвою «Принципи надання соціальних послуг».

На підтвердження цього наведемо визначення принципів права соціального обслуговування, запропоноване у своєму дослідженні Н. О. Руновою: «Це вихідні засади, ідеї, які визначають сутність системи права соціального обслуговування і спрямовані на формування достатнього рівня правового захисту осіб, які потрапили у складні життєві обставини»¹.

З погляду названої авторки, сутність права соціального обслуговування й основні закономірності його розвитку в сучасних умовах найбільш точно виражають такі принципи: а) надання соціальних послуг безоплатно або за часткову оплату; б) індивідуальний підхід стосовно їх надання; в) позитивність соціального обслуговування; г) поєднання в останньому державних і громадських засад.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги» надання соціальних послуг ґрунтується на принципах: адресності та індивідуального підходу; доступності та відкритості; добровільності вибору отримання чи відмови від надання соціальних послуг; гуманності; комплексності; максимальної ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів суб'єктами, що надають соціальні послуги; законності; соціальної справедливості; забезпечення конфіденційності суб'єктами, які надають послуги, дотримання ними стандартів якості, відповідальності за дотримання етичних і правових норм.

Перераховані у Законі принципи є основоположними при здійсненні діяльності із соціального обслуговування населення. На жаль, зазначені принципи лише декларуються, а їх зміст законодавцем не розкривається. До того ж практична діяльність із соціального обслу-

¹ Рунова Н. О. Правове регулювання соціального обслуговування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Н. О. Рунова. – Луганськ, 2011. – 19 с.

говування населення може засновуватися і на інших принципах залежно від виду установи і підприємства, змісту послуг, а також інтерпретації уже існуючих принципів.

Розглянемо принцип адресності та індивідуального підходу детальніше. Адресність — це надання соціального обслуговування персоніфіковано конкретній особі. Будучи принципом інституту, він одночасно є проявом галузевого принципу диференціації умов і норм соціального забезпечення.

Повністю погоджуємося з О. Чутчевою у тому, що «...об'єктивно прийшов час більш детальної і конкретнішої індивідуалізації одержувачів соціальних надань на підставі більш розгорненого каталогу «індикаторів адресності», які ще належить розробити національному законодавцеві, використовуючи міжнародні соціальні стандарти й організаційно-правові форми соціального забезпечення, що існують в Україні»¹.

Як відомо, адресність у найзагальнішому вигляді означає спрямованість на кого-небудь або на що-небудь — конкретних людей або певні соціальні одиниці. При цьому може бути прийнятий різний ступінь адресності (індивідуалізації) достатній для правового опосередкування різних видів соціально забезпечувальних відносин у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, що визначається деякими загальними характеристиками.

У соціальному обслуговуванні адресність виявляється в наданні соціальних послуг визначеним категоріям осіб, а саме:

- 1) громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 2) інвалідам і особам з обмеженими можливостями, які потребують стороннього догляду;
- 3) громадянам, які частково втратили здатність до самообслуговування у зв'язку з похилим віком;
- 4) дітям-сиротам, дітям, які залишилися без батьківської опіки, бездоглядним неповнолітнім;
- 5) громадянам, які постраждали від фізичного або психічного насильства, стихійних лих, терористичних актів;
- 6) іншим особам, які потребують професійної соціальної, медичної і психологічної допомоги.

¹ Чутчева О. Адресність як галузевий принцип права соціального забезпечення / О. Чутчева // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1096–1101.

Досліджуваний принцип вимагає обліку осіб, яким надаються соціальні послуги. Такий облік і відповідно створення банку даних осіб ведуться місцевими органами соціального захисту населення (територіальним центром соціального обслуговування) за місцем проживання інвалідів, людей похилого віку, багатодітних і неповних сімей. Інформація про осіб, які потребують допомоги, надходить також з органів освіти (діти-сироти, багатодітні сім'ї), органів внутрішніх справ (безпритульні особи), міграційної служби (біженці).

Зауважимо, що для ефективного впровадження адресності у соціальному обслуговуванні необхідно забезпечити такі моменти: 1) точне визначення одержувача послуг — адресата; 2) диференціацію обсягу послуг, що надаються, з урахуванням ступеня нужденності індивіда; 3) розробку і розвиток спеціальних заходів по запобіганню соціального утриманства. До того ж системою заходів, спрямованих на реалізацію адресності соціального обслуговування, охоплюється оцінка доходів і матеріального становища особи, виявлення причин складних життєвих обставин особи та підбір пакета «індивідуальних послуг», оцінка ефективності наданої допомоги на підставі зворотного зв'язку.

Адресність передбачає перевірку дійсних потреб і коштів для існування у кожному конкретному випадку, що, як свідчить практика, є достатньо складним технічно. О. Чутчева пропонує розробити і закріпити в окремому підзаконному нормативно-правовому акті на підставі «індикаторів адресності» універсальну систему моніторингу дійсних потреб і коштів для існування окремих індивідів для всіх, передбачених законом соціально-поважних випадків. Погоджуємося з авторкою у цьому, проте незрозумілим залишається поняття «індикатори адресності», що неодноразово вживається вченою у цитованій праці.

Методи забезпечення адресності — механізми адресності — передбачають наявність у соціальному обслуговуванні конкретних процедур для визначення права на участь у соціальному обслуговуванні, тобто виокремлення тих осіб, яким надаватимуться соціальні послуги. З цього положення випливає висновок про те, що отримання соціальних послуг особою залежить від методології забезпечення адресності. Отже, поінформованість населення про наявність програм соціального обслуговування, доступність місцевих органів соціального захисту та належний контроль у цій сфері — важливі фактори механізму дії принципу адресності.

Тим не менше вирішальну роль у наданні соціальних послуг відіграє саме методологія забезпечення адресності, розробка і впровадження основних елементів якої є завданням держави. Політика останньої у галузі надання соціального обслуговування громадян має відповідати вимогам плановірності, послідовності й спадковості здійснюваних заходів з метою подальшого удосконалення й упорядкування діяльності у цій сфері.

Підсумовуючи викладене, наголосимо, що втілення соціальної функції держави зумовлює її діяльність щодо соціального забезпечення населення. При цьому багаторівневість системи соціального забезпечення виражається в існуванні його в різноманітних організаційно-правових формах, однією з яких є соціальне обслуговування. Ефективність інституту соціального обслуговування залежить від ступеня правової регламентації його предмета, від змістовного наповнення принципів, за якими здійснюється упорядкування відносин із надання соціальних послуг. Завдання науки права соціального забезпечення саме і полягає в наповненні конкретним змістом положень законодавства у сфері соціального обслуговування з метою гарантування соціальних прав громадян.

Шумна Л. К проблеме принципов института социального обслуживания

Рассмотрены принципы института социального обслуживания. Раскрыто содержание и значение принципа адресности в сфере социального обслуживания. Предложено объединить основы и принципы предоставления социальных услуг.

Ключевые слова: социальное обслуживание, принципы социального обслуживания, адресность.

Shymna L. Principles of social servicing institute are considered

Principles of social servicing institute are considered. The maintenance and values of addressing principle are exposed in the field of social servicing. It is suggested to combine bases and principles of granting of the social services.

Keywords: social servicing, principles of social servicing, addressing.