

ЗАХОДИ СОЦІАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ І НОРМАТИВНИЙ ОГЛЯД

Кропивницький М. О.

кандидат юридичних наук (PhD)

orcid.org/0000-0003-0981-0774

nick.kropivnitskiy@gmail.com

Ключові слова: *соціальний ризик, організаційно-правова форма соціального забезпечення, соціальний статус, складні життєві обставини, соціальні послуги.*

Стаття присвячена розгляду заходів соціального обслуговування в контексті адміністративно-правових заходів забезпечення державної політики України в сфері соціального захисту населення з теоретико-правового й нормативного поглядів. Галузева наука для позначення негрошового способу соціального забезпечення громадян традиційно використовує термін «соціальне обслуговування». Підкреслено, що поняття «соціальне обслуговування» трактується у вузькому й широкому розумінні: у широкому – як комплексне поняття, що охоплює всі види натурального соціального забезпечення: послуги, пільги, натуральні та інші форми соціального забезпечення громадян; комплекс різних соціальних послуг та видач, які надаються інвалідам, престарілим та іншим категоріям непрацездатних громадян та їх сім'ям; соціальна підтримка, надання соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових послуг і матеріальної допомоги, проведення соціальної адаптації та реабілітації громадян; розгалужена система послуг, пільг, привілеїв та натуральних видів обслуговування громадян, що відіграють важливу роль у формуванні рівня життя людей, охороні здоров'я, материнства, дитинства, якості робочої сили, гарантують нормальне функціонування інших форм соціальної турботи суспільства у сфері соціального забезпечення; соціальні послуги та соціальні речі, які надаються громадянам, що зазнали впливу соціального ризику; у вузькому – як комплекс соціальних послуг, які надають соціально незабезпеченим громадянам. Соціальне обслуговування як самостійна організаційно-правова форма в системі соціального забезпечення має такі суттєві ознаки конструкції «організаційно-правова форма соціального забезпечення»: передбачена чинним законодавством; має спеціальні завдання; є способом організації реалізації права громадян на соціальне забезпечення; зумовлена соціальними ризиками, видами забезпечення, колом суб'єктів, які їх отримують і які їх надають, а також джерелами і порядком формування відповідних коштів. Зазначено, що основною метою соціального обслуговування є забезпечення населення доступними соціальними послугами належної якості, що дозволяють підтримувати рівень добробуту, створюють сприятливі умови для розвитку людського капіталу, беруть або змінюють на краще соціальне положення індивіда, населення та його верств, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп та соціальних спільнот. Виокремлено право соціального обслуговування як підгалузь права соціального забезпечення, що регулює однорідні суспільні відносини, які виникають при наданні вразливим групам населення соціальних послуг у випадках, порядку та на умовах, передбачених законом.

THEORETICAL AND NORMATIVE REVIEW OF SOCIAL SERVICE MEASURES IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES ENSURING STATE POLICY OF UKRAINE IN SOCIAL SECURITY SPHERE

Кропивнытський М. О.

Candidate of Law (PhD)

orcid.org/0000-0003-0981-0774

nick.kropivnitskiy@gmail.com

Key words: *social risk, organizational and legal form of social security, social status, difficult life circumstances, social services.*

The article is devoted to revealing the theoretical and normative issues of social service in the context of administrative and legal measures to ensure the state policy of Ukraine in social security sphere. Branch science traditionally uses the term “social service” to mark a non-monetary way of social security. It is emphasized that the concept of “social service” is interpreted in a narrow and a broad sense: in a broad sense – as a complex concept covering all types of natural social security: services, benefits, in-kind and other forms of social security; a complex of various social services and allowances provided to the disabled, the elderly and other categories of disabled citizens and their families; social support, provision of social-household, social-medical, psychological-pedagogical, social-legal services and material assistance, social adaptation and rehabilitation; an extensive system of services, benefits, privileges and natural types of services which play an important role in shaping the living standard, health care, motherhood, childhood, quality of the workforce, guarantee the normal functioning of other forms of social care in social security sphere; social services and social goods provided to citizens affected by social risk; in a narrow sense – as a complex of social services provided to socially disadvantaged citizens. Social service as an independent organizational and legal form in the social security system has the following essential features of the construction of “organizational and legal form of social security”: provided by current legislation; has special tasks; is a way of organizing the realization of citizens’ right to social security; determined by social risks, types of security, the range of subjects who receive and provide them, as well as the sources and order of formation of corresponding funds. It is noted that the main goal of social services is to provide people with affordable social services of appropriate quality, which allows to maintain the level of well-being, create favorable conditions for the development of human capital, preserve or change for the better the social position of the individual, population and its strata, social, socio-demographic, socio-professional groups and social communities. The law of social services is singled out as a sub-branch of the social security law which regulates homogenous social relations that arise when social services are provided to vulnerable groups of population in the cases, order and under the conditions stipulated by the law.

Вступ. Із ухваленням у 2003 р. Закону України «Про соціальні послуги» в правовому полі України з’явився однойменний правовий термін. Галузева наука для позначення негрошового способу соціального забезпечення громадян традиційно використовує термін «соціальне обслуговування». При цьому одна група авторів трактує соціальне обслуговування в *широкому* розумінні як комплексне поняття, що охоплює всі види натурального соціального забезпечення: 1) послуги, пільги,

натуральні та інші форми соціального забезпечення громадян; 2) комплекс різних соціальних послуг та видач, які надаються інвалідам, престарілим та іншим категоріям працездатних громадян та їх сім’ям; 3) соціальна підтримка, надання соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових послуг і матеріальної допомоги, проведення соціальної адаптації та реабілітації громадян; 4) розгалужена система послуг, пільг, привілеїв та натуральних

видів обслуговування громадян, що відіграють важливу роль у формуванні рівня життя людей, охороні здоров'я, материнства, дитинства, якості робочої сили, гарантують нормальне функціонування інших форм соціальної турботи суспільства у сфері соціального забезпечення; 5) соціальні послуги та соціальні речі, які надаються громадянам, що зазнали впливу соціального ризику. У вузькому розумінні соціальне обслуговування розглядають як комплекс соціальних послуг, які надають соціально незабезпеченим громадянам [5, с. 317–318]. Питання соціального обслуговування розглядали у своїх працях українські вчені-юристи Л. Б. Баранник, І. В. Мещан, С. М. Синчук, Б. І. Сташків, В. Є. Тараненко та ін., водночас вони, як правило, обмежувалися загальною характеристикою досліджуваного явища, оминаючи питання аналізу окремих складових. Відповідно, метою цієї статті є здійснити теоретико-правовий і нормативний огляд як соціального обслуговування загалом, так і заходів соціального обслуговування зокрема в контексті адміністративно-правових заходів забезпечення державної політики України в сфері соціального захисту населення.

Виклад основного матеріалу. Соціальне обслуговування є об'єктом уваги багатьох представників різних галузей науки, зокрема правової. Незважаючи на наукову розробленість питань соціального обслуговування, серед учених досі точаться дискусії щодо місця соціального обслуговування у системі права соціального забезпечення.

Соціальне обслуговування є самостійною організаційно-правовою формою в системі соціального забезпечення, оскільки воно як різновид правового регламентування, спрямованого на задоволення законних інтересів осіб, здійснюється за допомогою правових засобів, що забезпечують його ефективність та зумовлене певними соціальними ризиками й має наступні суттєві ознаки конструкції «організаційно-правова форма соціального забезпечення»: 1) передбачена чинним законодавством; 2) має спеціальні завдання; 3) є способом організації реалізації права громадян на соціальне забезпечення; 4) зумовлена соціальними ризиками, видами забезпечення, колом суб'єктів, які їх отримують і які їм надають, а також джерелами і порядком формування відповідних коштів.

Соціальне обслуговування зазвичай сприймається як надання соціальними службами різних послуг і допомоги слабо захищеним верствам населення чи особі, що потрапила у складну життєву ситуацію. Основною метою соціального обслуговування є забезпечення населення доступними соціальними послугами належної якості, що дозволяють підтримувати рівень добробуту,

створюють сприятливі умови для розвитку людського капіталу, бережуть або змінюють на краще соціальне положення індивіда, населення та його верств, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп та соціальних спільнот. В українському законодавстві визначення соціального обслуговування було надано в першій редакції Закону України «Про соціальні послуги» (2003 р.): «Соціальне обслуговування – система 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 життєдіяльності» [1, с. 114–115].

І. В. Мещан, досліджуючи соціальне обслуговування на основі методології соціологічного аналізу, розглядає його, перш за все, як соціальний інститут і трактує в широкому і вузькому сенсі слова. У широкому сенсі соціальне обслуговування постає як організована соціальна взаємодія між різними соціальними інститутами, включаючи державу і громадянське суспільство, між різними соціальними групами і індивідами, які в ході соціальної діяльності вирішують життєво важливі проблеми як для тих, хто знаходиться у важкій життєвій ситуації, так і для тих, хто має в своєму розпорядженні можливості надання їм соціальних послуг і допомоги. У вузькому сенсі соціальне обслуговування розуміється як технології роботи, сукупність прийомів, методів і дій організацій, фахівців, спрямованих на надання допомоги громадянам, що знаходяться у важкій життєвій ситуації, не здатних до самообслуговування і таким, що потребують постійного догляду. Сутність соціального обслуговування можна виразити в моделі, зміст якої у використанні патерналістської ідеології по відношенню до соціально незахищених груп населення та в диференційованому впливі на динамічних, адаптованих до ринку людей, що ведуть активний спосіб життя. Така модель забезпечує необхідну для суспільства дуально-цільову орієнтацію і дозволяє укріплювати соціальну стабільність та рівновагу [2, с. 73–74].

Б. І. Сташків визначає соціальне обслуговування як *діяльність соціальних служб із надання безоплатно чи на пільгових умовах соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою подолання або пом'якшення обставин, які порушують життєдіяльність особи* [7, с. 78].

Право соціального обслуговування – це підгалузь права соціального забезпечення, яка регулює однорідні суспільні відносини, що виникають при наданні вразливим групам населення соціальних послуг у випадках, порядку та на умовах, перед-

бачених законом. Як складова права соціального забезпечення, вказане право має спільні й суттєво відмінні риси з пенсійним правом та допомоговим правом. Правові норми, що регулюють суспільні відносини в сфері соціального обслуговування вразливих груп населення, можна віднести до підгалузі права соціального забезпечення з умовною назвою «право соціального обслуговування» з таких міркувань: 1) предметом правового регулювання є відокремлена група суспільних відносин, що виникають з приводу надання соціальних послуг окремим категоріям осіб, яка одночасно є складовою предмета права соціального забезпечення; 2) наявність самостійної групи нормативно-правових актів в сфері соціального обслуговування, які одночасно є невід'ємною складовою джерел (форм) права соціального забезпечення (закони України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про соціальні послуги» та ін.); 3) наявність специфічних правових принципів, які доповнюють та конкретизують принципи права соціального забезпечення (див. Закон України «Про соціальні послуги»); 4) однорідність правових інститутів, що регулюють схожі суспільні відносини з приводу надання соціальних послуг і вони як відокремлена група відносяться до права соціального забезпечення; 5) наявність загальних правових норм, з яких можна сформулювати основний інститут права соціального обслуговування. Ці норми доповнюють і конкретизують загальні норми права соціального забезпечення. Вони впливають на всі правові інститути права соціального обслуговування та об'єднують їх в одне і нероздільне ціле; 6) практична доцільність у підвищенні статусу соціального обслуговування як складного правового інституту. Вона викликана наявністю розгалуженої мережі соціальних закладів, які надають соціальні послуги, зацікавленістю в цьому органі, що здійснюють управління соціальним обслуговуванням, натуральною формою надання соціальних послуг, а також необхідністю прийняття значної кількості нормативних актів, особливо на підзаконному рівні [6, с. 777–778].

Підгалузь права, як і галузь права, повинна складатися із Загальної та Особливої частин. Загальна частина може складатися з одного правового інституту (основного) або ряду таких інститутів. До неї можна віднести: 1) визначення основних термінів; 2) основні цілі та принципи надання соціальних послуг; 3) нормативні акти про надання соціальних послуг; 4) правосуб'єктність, права і обов'язки суб'єктів соціально-обслуговуючих правовідносин; 5) форми і види надання соціальних послуг; 6) юридичні факти в сфері надання соціальних послуг; 7) система

надання соціальних послуг; 8) повноваження уповноважених органів в сфері надання соціальних послуг; 9) державні стандарти соціальних послуг; 10) порядок надання соціальних послуг; 11) управління системою надання соціальних послуг; 12) фінансування соціальних послуг; 13) відповідальність за порушення законодавства в сфері надання соціальних послуг. Орієнтиром для формування Загальної частини підгалузі повинен служити Закон України «Про соціальні послуги». Особливу частину підгалузі складають правові інститути за видами надання соціального обслуговування (соціальних послуг). Нормативною базою для формування таких інститутів слугує Закон України «Про соціальні послуги» та деякі інші нормативні акти. До основних інститутів Особливої частини підгалузі належать: 1) соціальне обслуговування за місцем проживання/перебування особи (вдома, на вулиці); 2) соціальне обслуговування в стаціонарних інтернатних установах та закладах; 3) соціальне обслуговування в реабілітаційних установах та закладах; 4) соціальне обслуговування в установах та закладах денного перебування; 5) соціальне обслуговування в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; 6) соціальне обслуговування в установах та закладах соціального захисту дітей; 7) соціальне обслуговування в центрах для сім'ї, дітей та молоді; 8) соціальне обслуговування в інших закладах соціальної підтримки (догляду) [6, с. 780–781].

Соціальні послуги – дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають (ч. 17 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [4]). Отже, зі змісту визначення випливає, що залежно від кінцевої цілі соціальні послуги поділяються на: 1) соціальну профілактику – запобігти виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім'ї в такі обставини; 2) соціальну підтримку – допомогти особі/сім'ї подолати складні життєві обставини; 3) соціальне обслуговування – мінімізувати для особи/сім'ї негативні наслідки складних життєвих обставин, підтримувати їх, допомогти включитись у громаду.

Організація надання соціальних послуг регламентується Порядком, який визначає механізм виявлення осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або мають найвищий ризик потрапляння в такі обставини, та організації надання їм соціальних послуг відповідно до індивідуальних потреб, затвердженим Кабінетом міністрів України [3]. Соціальні послуги надаються для досягнення таких цілей: 1) профілактика складних життєвих обставин; 2) подолання

складних життєвих обставин; 3) мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин. Основні принципи надання соціальних послуг: 1) дотримання прав людини, прав дитини та прав осіб з інвалідністю; 2) гуманізму; 3) забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; 4) поваги до честі та гідності; 5) толерантності; 6) законності; 7) соціальної справедливості; 8) доступності та відкритості; 9) неупередженості та безпечності; 10) добровільності; 11) індивідуального підходу; 12) комплексності; 13) конфіденційності; 14) максимальної ефективності та прозорості використання надавачами соціальних послуг бюджетних та інших коштів; 15) забезпечення високого рівня якості соціальних послуг.

Соціальні послуги поділяються на послуги, спрямовані на: 1) соціальну профілактику – запобігання виникненню складних життєвих обставин та/або потраплянню особи/сім'ї в такі обставини; 2) соціальну підтримку – сприяння подоланню особою/сім'єю складних життєвих обставин; 3) соціальне обслуговування – мінімізацію для особи/сім'ї негативних наслідків складних життєвих обставин, підтримку їх життєдіяльності, соціального статусу та включення у громаду. Соціальні послуги *за типами* поділяються на: 1) прості соціальні послуги, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультування, посередництво, надання притулку, представництво інтересів тощо); 2) комплексні соціальні послуги, що передбачають узгоджені дії фахівців з надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, виховання, спільне проживання, соціальний супровід, кризове втручання, підтримане проживання, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція тощо); 3) комплексні спеціалізовані соціальні послуги, що надаються певній категорії отримувачів соціальних послуг (ВІЛ-інфікованим особам, особам із залежністю від психотропних речовин, особам, які постраждали від торгівлі людьми, біженцям, особам із психічними розладами та іншим); 4) допоміжні соціальні послуги, що надаються у вигляді натуральної допомоги (продукти харчування, предмети і засоби особистої гігієни, санітарно-гігієнічні засоби для прибирання, засоби догляду, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, організація харчування, забезпечення паливом тощо) та технічних послуг (транспортні послуги, переклад жестовою мовою тощо). Соціальні послуги залежно від *місця надання* поділяються на послуги, що надаються: 1) за місцем проживання/перебування отримувача соціальних послуг (вдома); 2) у приміщенні надавача соціаль-

них послуг: стаціонарно – в умовах цілодобового перебування (проживання) отримувача соціальної послуги із забезпеченням харчуванням та умовами для проживання; напівстаціонарно – протягом визначеного часу доби з умовами для нічного або денного перебування; 3) за місцем перебування отримувача соціальних послуг поза межами місця проживання та приміщення надавача соціальних послуг, у тому числі на вулиці. Соціальні послуги залежно від *строку надання* поділяються на послуги, що надаються: 1) екстрено (кризово) – невідкладно (протягом доби) у зв'язку з обставинами, що загрожують життю та/або здоров'ю отримувача соціальних послуг; 2) постійно – не менше одного разу на місяць протягом більше одного року; 3) тимчасово – не менше одного разу на місяць протягом до одного року; 4) одноразово.

Базовими є такі соціальні послуги: 1) догляд вдома, денний догляд; 2) підтримане проживання; 3) соціальна адаптація; 4) соціальна інтеграція та реінтеграція; 5) надання притулку; 6) екстрене (кризове) втручання; 7) консультування; 8) соціальний супровід; 9) представництво інтересів; 10) посередництво; 11) соціальна профілактика; 12) натуральна допомога; 13) фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору; 14) переклад жестовою мовою; 15) догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних; 16) супровід під час інклюзивного навчання; 17) інформування; 18) медіація.

Висновки. Отже, соціальне обслуговування – система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку й послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності. Змістом соціального обслуговування є надання послуг в інтересах і на користь непрацездатних осіб, при цьому в ході такого надання відбувається активна фахова діяльність працівників соціальних, медичних, освітніх та інших установ, організацій, підприємств, які реалізують свої професійні навички, вміння щодо соціального обслуговування громадян (прибирання приміщень, готування їжі, профілактика, консультування, діагностика, лікування тощо). У процесі реалізації права на соціальне обслуговування часто виникає проблема визначення здатності потенційного отримувача такого обслуговування в сторонній допомозі, для чого було б доцільно покласти обов'язок оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах на відповідних працівників територіального центру соціального обслуговування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баранник Л. Б., Корягіна Т. В., Тараненко В. Є. Соціальне обслуговування в системі соціального захисту населення: теоретико-методологічний та фінансовий аспекти. *Економічний вісник Університету Григорія Сковороди в Переяславі*. 2021. Вип. 50. С. 106–123.
2. Мещан І. В. Соціальне обслуговування як складова соціального захисту населення: соціолого-управлінський аспект. *Грані*. № 8 (124), серпень 2015. С. 71–76.
3. Про організацію надання соціальних послуг: постанова Кабінету міністрів України від 1 червня 2020 року № 587. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. Ст. 82.
4. Про соціальні послуги: Закон України від 19.01.2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Стор. 5, ст. 73.
5. Синчук С. М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 422 с.
6. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Особлива частина: навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК «Десна»», 2018. 1092 с.
7. Сташків Б.І. Соціальне обслуговування у системі соціального забезпечення: правові питання. *Право України*. 2005. № 1. С. 76–79.

REFERENCES

1. Barannyk L. B., Koryahina T. V., Taranenko V. Ye. (2021). Sotsial'ne obsluhovuvannya v systemi sotsial'noho zakhystu naseleння: teoretyko-metodolohichnyy ta finansovyy aspekty [Social service in the system of social security: theoretical, methodological and financial aspects]. *Ekonomichnyy visnyk Uniersytetu Hryhoriya Skovorody v Pereyaslavi.*, (50), 106–123 [in Ukrainian].
2. Meshchan, I. V. (2015). Sotsial'ne obsluhovuvannya yak skladova sotsial'noho zakhystu naseleння: sotsioloho-upravlins'kyy aspekt [Social service as a component of social security: sociological and administrative aspect]. *Hrani*, 8 (124), 71–76 [in Ukrainian].
3. Pro orhanizatsiyu nadannya sotsial'nykh posluh [On the organization of the provision of social services], postanova [resolution] № 587 (Ukrayina). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny* [Official Herald of Ukraine], (57) [in Ukrainian].
4. Pro sotsial'ni posluhy [About social services], Zakon Ukrayiny [Law of Ukraine] № 2671-VIII (Ukrayina). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Information of the Supreme Council of Ukraine], (18).
5. Synchuk S. M. (2015). Pravovidnosyny sotsial'noho zabezpechennya: sub"yekty, zmist, ob"yekty: monohrafiya [Legal relations of social security: subjects, content, objects: monograph]. LNU imeni Ivana Franka [in Ukrainian].
6. Stashkiv B. I. (2018). Pravo sotsial'noho zabezpechennya [The right to social security]. PAT «PVK «Desna»» [in Ukrainian].
7. Stashkiv B. I. (2005). Sotsial'ne obsluhovuvannya u systemi sotsial'noho zabezpechennya: pravovi pytannya [Social service in the social security system: legal issues]. *Pravo Ukrayiny*, 1, 76–79 [in Ukrainian].