

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.18>**Іванна Волошин,***аспірант кафедри соціального права юридичного факультету  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## РЕАЛІЗАЦІЯ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМИ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ

*Стаття присвячена виявленню основних проблем, які виникають під час реалізації права на соціальне обслуговування малозабезпеченими особами чи сім'ями. Розглянуто різноманітність законодавчих підходів до визначення величини доходу правоможного суб'єкта як правової підстави отримання соціального обслуговування. Проаналізовано порядок надання платного соціального обслуговування малозабезпеченим громадянам. Виявлено основні недоліки формування мережі закладів соціального захисту в Україні та запропоновано шляхи їх усунення.*

**Ключові слова:** соціальний захист, соціальне обслуговування, малозабезпечена особа, рівень доходу, потреба у соціальному обслуговуванні.

**Постановка проблеми.** Право малозабезпечених громадян на соціальне обслуговування є одним зі складників права на соціальний захист, поряд із соціальними допомогою, пільгами, субсидіями, кредитами тощо. На відміну від грошового забезпечення, на законодавчому рівні відсутній централізований (спеціальний) нормативно-правовий акт, який би визначав порядок соціального обслуговування відповідної категорії громадян. Тому правове регулювання даних правовідносин характеризується чималою кількістю неузгоджених положень, які перешкоджають дотриманню принципів рівності та адресності під час соціального захисту малозабезпечених.

Потребує опрацювання також питання про можливість обмеження відповідного права недостатністю у державі економічних засобів для надання соціального обслуговування безкоштовно або ж для створення належних умов для своєчасного, якісного та повного задоволення потреб населення. Водночас проблему поглиблює той факт, що не фізична здатність, вік, неможливість знайти роботу чи інше, а саме відсутність певного рівня доходу зумовлює потребу особи чи сім'ї звернутися до держави за допомогою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми соціального обслуговування громадян відображені у наукових працях М.О. Буянової, О.О. Гірник, А.М. Лушнікова, С.М. Прилипка, Н.О. Рунової, С.М. Синчук, Б.І. Сташківка, О.М. Ярошенка та ін. Водночас питання соціального обслуговування власне малозабезпечених громадян не стали

предметом наукового інтересу вищезазначених науковців.

**Мета статті** – виявити основні проблеми, які виникають у малозабезпечених громадян під час реалізації ними права на соціальне обслуговування, та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Питання соціального обслуговування малозабезпечених громадян в Україні регулюється низкою в основному підзаконних нормативно-правових актів. Серед таких можна виділити: Закон України «Про соціальні послуги» [1], Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» [2], Типове положення про будинок нічного перебування [3], Типове положення про центр реінтеграції бездомних осіб [4], Типове положення про соціальний готель [5], Інструкція «Про порядок безкоштовного забезпечення продуктами дитячого харчування дітей перших двох років життя із малозабезпечених сімей» [6] тощо. Аналізуючи положення зазначених актів, найперше варто відзначити, що такими закріплено декілька підходів щодо розуміння поняття «малозабезпечена особа/сім'я», які є відмінними від традиційного розуміння малозабезпеченості як рівня доходу, нижчого від прожиткового мінімуму, встановленого на відповідний період.

Зокрема, право на соціальне обслуговування зумовлюється певним рівнем доходу особи, яка претендує на отримання соціального обслуговування. Величина відповідної

вимоги залежить або від правового статусу правоможної особи, та/або від суб'єкта, який таке обслуговування надаватиме. Іншими словами, залежно від виду соціального обслуговування, на отримання якого претендує особа, встановлюється різна межа мало-забезпеченості особи. Так, для отримання соціального обслуговування у територіальних центрах соціального обслуговування сукупний дохід сімей бездомних осіб; громадян похилого віку, інвалідів, хворих (з числа осіб працездатного віку на період до встановлення їм групи інвалідності, але не більш як чотири місяці) має бути нижчим, ніж 1,5 прожиткового мінімуму для сім'ї, а для сімей безробітних та осіб, які постраждали внаслідок стихійного лиха, катастрофи – нижчим, ніж прожитковий мінімум для сім'ї.

Разом із тим для малозабезпечених громадян, які не мають у власності чи користуванні житла, придатного для проживання, взагалі не передбачено вимоги щодо певного рівня доходу, який би виступав правовою підставою для отримання необхідного соціального захисту. Децю опосередковано така умова передбачена п. 1.4. Типового положення про соціальний готель. Так, відповідно до згаданого пункту, клієнтами готелю можуть бути бездомні особи віком від 18 років, які працюють або мають інше постійне легальне джерело доходу, недостатнє для оренди (наймання), купівлі житла, які не мають медичних протипоказань та проживають на території України на законних підставах, у тому числі бездомні особи з дітьми [5].

Як видається, визначення певного рівня доходу, нижче котрого бездомні особи матимуть право на отримання соціального обслуговування у відповідних закладах, не лише є важливою гарантією для реалізації відповідними громадянами свого права на соціальне обслуговування, а й забезпечить адресність такого обслуговування, сприятиме ефективному використанню наявних ресурсів та засобів. Адже, відсутність законодавчого закріплення відповідного критерію нині дозволяє звернутися для отримання соціального обслуговування навіть тим бездомним громадянам, які мають достатній дохід для того, аби винайняти або ж придбати у власність житло для себе та членів своєї сім'ї.

Разом із тим недосконалою з точки зору конкретності формулювання видається умова про наявність джерела доходу, недостатнього для оренди або купівлі житла, оскільки відсутній певний механізм обчислення рівня такого доходу.

Потребує також удосконалення порядок реалізації права на отримання продуктів дитячого харчування малозабезпеченими

сім'ями. Відповідно до п. 1 Інструкції «Про порядок безкоштовного забезпечення продуктами дитячого харчування дітей перших двох років життя із малозабезпечених сімей» малозабезпеченими вважаються ті сім'ї з дітьми, яким призначається та виплачується державна допомога згідно із Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Виходить, що отримати дитяче харчування для дітей перших двох років життя можуть не усі малозабезпечені сім'ї, а лише ті, яким призначено державну соціальну допомогу. Таке законодавче формулювання, як видається, обмежує право малозабезпечених сімей на соціальне обслуговування, адже нелогічним видається зв'язок одного виду соціального захисту з іншим. Соціальний захист у вигляді соціальних допомог, субсидій, пільг тощо є правом особи, яке вона за власним бажанням може реалізувати, а може й ні. Право отримати той чи інший вид соціального захисту має бути самостійним, незалежним від інших, а можливість його реалізації повинна визначатися певними умовами, якими у даному випадку є факт малозабезпеченості сім'ї. Тому пропонуємо внести зміни до п. 1 вищезазначеної Інструкції, де передбачити положення такого змісту: «малозабезпечена сім'я – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї».

Також з метою забезпечення єдності та чіткості правового регулювання пропонуємо у нормативно-правових актах, які регулюють порядок, умови та інші особливості соціального обслуговування малозабезпечених громадян, обов'язковою умовою надання такого обслуговування передбачити власне рівень доходу особи чи сім'ї (залежно від виду обслуговування), нижчий від прожиткового, встановленого законодавством на відповідний період.

Важливим у контексті дослідження порядку та умов реалізації малозабезпеченими громадянами права на соціальне обслуговування є питання про платність такого обслуговування. Аналізуючи умови надання соціального обслуговування таким громадянам, варто відзначити, що окремі послуги для таких громадян передбачені на безоплатній основі, а за інші все ж таки встановлено обов'язок оплати. Наприклад, відділення адресної допомоги територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) безоплатно забезпечує громадян соціальним обслуговуванням [2]. Натомість п. 6.2. Типового положення про центр реінтеграції бездомних осіб закріплює право центру надавати послуги на платній

основі відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [4]. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги» соціальні послуги в обсягах, визначених державними стандартами, надаються з встановленням диференційованої плати залежно від доходу таких осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Своєю чергою, соціальні послуги понад обсяги, визначені державними стандартами, надаються за плату. Порядок регулювання тарифів на соціальні послуги встановлюється Кабінетом Міністрів України [1].

Якщо законодавець лише допускає можливість безоплатного надання послуг центром реінтеграції бездомних осіб, то послуги соціального готелю завжди є платними, що зазначено у п. 2.6. Типового положення про соціальний готель. Оплата за проживання в готелі може здійснюватися безпосередньо клієнтом або іншою фізичною чи юридичною особою. Оплата здійснюється у терміни та у розмірі, визначені в угоді між соціальним готелем та клієнтом [5].

Зважаючи на законодавче тлумачення поняття «малозабезпеченість», малозабезпеченими є ті особи чи сім'ї, які в межах свого місячного доходу, не можуть самостійно забезпечити себе усім необхідним. Відповідно, чи можна говорити про нормативне закріплення обов'язку таких громадян оплатити отримані послуги як про одну із гарантій їх соціального захисту?

Питання про зарахування платного соціального обслуговування до системи соціального забезпечення чи соціального захисту громадян викликало чимало дискусій у науковій літературі. Думки науковців із цього приводу розділилися на дві групи. Так, одні науковці (М.О. Буянова [7, с. 177], О.Є. Мачульська Ж.А. Горбачова [8, с. 293], Б.І. Сташків [9, с. 9]) вважають, що соціальне обслуговування, як і інші види соціального забезпечення, надаються на умовах соціальної аліментарності, тобто безплатно та безеквівалентно. Вчені переконують, що плата громадян за отримані послуги не може регулюватися нормами права соціального забезпечення. Вона є предметом цивільного права, навіть якщо такі послуги надаються особам, які потрапили у складну життєву ситуацію, і реалізуються органами соціального захисту [7, с. 177].

Опонентами зазначеного підходу є О.О. Гірник [10, с. 166], Л.І. Лазор, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко [11, с. 87-88], А.М. Лушніков, М.В. Лушнікова, Н.Н. Тарусіна [12, с. 381], Н.О. Рунова [13, с. 4], які вважають, що соціальне обслуговування може надаватися як на безоплатній, так і на платній основі. Зокрема, за словами А.М. Луш-

нікова, форма оплати не може визначати правову природу і цільове спрямування соціальної послуги як предмета соціально-забезпечувальних правовідносин [12, с. 546-546].

Доволі аргументований підхід до оплатності соціального обслуговування пропонує О.О. Гірник. Вчена, розглядаючи можливість як платного, так і безоплатного соціального обслуговування потребуючих громадян, обґрунтовує теорію соціального розрахунку вартості відповідного обслуговування, під яким (соціальним розрахунком) пропонує розуміти законодавчо регламентований порядок визначення вартості (платне чи безплатне) соціального обслуговування з дотриманням принципів цільового використання одержаних коштів та недопущення дискримінації якості такого обслуговування за ознакою платності [10, с. 166].

Водночас, аналізуючи порядок визначення вартості соціального обслуговування для малозабезпечених громадян, виявляємо чимало недоліків, які створюють перешкоди для того, щоб гарантувати відповідній категорії громадян належний соціальний захист. Наприклад, у п. 2.6. Типового положення про соціальний готель, регулюючи питання визначення плати за проживання у такому готелі потребуючих громадян, вказується на те, що розмір такої плати визначається в угоді між соціальним готелем та клієнтом, типова форма якої затверджена у Додатку до цього Положення. Своєю чергою, зі змісту п. 3.2. примірної угоди вбачається, що розмір оплати визначається у відсотках від фактичних витрат на проживання у кожному конкретному випадку зокрема. Жодних додаткових критеріїв щодо обчислення такої вартості у вітчизняному законодавстві немає. Тому вважаємо, що такий порядок визначення розміру плати за проживання у соціальному готелі не є належною гарантією реалізації права малозабезпеченої особи на соціальне обслуговування.

Дещо вирішує питання оплатності соціального обслуговування новий Закон України «Про соціальні послуги», введення в дію якого відбудеться з 01 січня 2020 року. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 28 даного закону, з установами диференційованої плати в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, надаються соціальні послуги отримувачам соціальних послуг, середньомісячний сукупний дохід яких перевищує два прожиткові мінімуми, але не перевищує чотири прожиткові мінімуми для відповідної категорії осіб. Своєю чергою, за рахунок отримувача соціальних послуг або третіх осіб надаються соціальні послуги отримувачам соціальних послуг, середньомісячний сукупний дохід

яких перевищує чотири прожиткові мінімуми для відповідної категорії осіб, а також понад обсяги, визначені державним стандартом соціальних послуг (ч. 4 ст. 28) [14].

Попри такі нововведення, вважаємо, що додаткового законодавчого регулювання потребує також питання про порядок визначення самої вартості наданого соціального обслуговування, а також про розробку критеріїв визначення суми, яку малозабезпечена особа повинна заплатити, якщо така встановлюється у відсотковому співвідношенні від вартості обслуговування чи від величини середньомісячного доходу потребуючої особи. Що стосується вартості соціального обслуговування, то, на нашу думку, така не повинна бути комерційною, тобто визначатися з урахуванням прибутку для суб'єкта, який таку послугу надає. Відповідна величина має відповідати виключно собівартості обслуговування, тобто тим витратам, які були здійснені для його надання.

Щодо відсоткового співвідношення ціни, яку повинна сплатити малозабезпечена особа від вартості соціального обслуговування чи від величини доходу малозабезпечених, то у першому випадку такий відсоток повинен диференціюватися, зважаючи на рівень доходу одержувача соціального обслуговування. Тобто чим нижчий дохід у суб'єкта, тим меншим буде відсоток, який підлягає сплаті. За умови встановлення величини плати за соціальне обслуговування у відсотках від сукупного доходу особи чи сім'ї пропонуємо такий (відсоток) визначити єдиним (однаковим) для усіх одержувачів. Відповідно, чим більший дохід в особи, тим більшою буде плата за соціальне обслуговування.

Підсумовуючи проведені дослідження умов надання соціального обслуговування як однієї з гарантій реалізації права малозабезпечених громадян на соціальний захист, вважаємо, що закріплення можливості надання соціального обслуговування малозабезпеченим громадянам повинно супроводжуватися розробленням, впровадженням порядку та критеріїв визначення суми, яку повинен сплатити одержувач такого обслуговування. Такі порядок та критерії, мають бути розроблені з урахуванням сфери надання соціального обслуговування та суб'єктів, які його отримують.

Серед основних проблем, які виникають у системі соціального захисту малозабезпечених громадян, поряд із вищезазначеними, виділяємо відсутність налагодженого механізму створення мережі закладів соціального обслуговування. Суб'єктами, які надають соціальне обслуговування є: соціальний готель, будинок нічного перебування, центр

реінтеграції бездомних осіб, відділення організації надання адресної натуральної та грошової допомоги територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг), а також заклади, які здійснюють видачу дитячого харчування (молочні кухні та роздаткові пункти лікарень, поліклінік, спеціалізовані магазини та відділи «Дитяче харчування», продовольчі магазини з оплатою по безготівковому рахунку з коштів, передбачених органам охорони здоров'я на цю мету.

Типовими положеннями, які визначають порядок створення та діяльності зобов'язаних суб'єктів, не закріплено обов'язок такі заклади створити, а лише визначено певні умови, за яких такі суб'єкти будуть створені. Для прикладу, п. 1.7. Типового положення про будинок нічного перебування передбачено, що нічліжний будинок утворюється у разі наявності необхідної матеріально-технічної бази, зокрема приміщень, які відповідають чинним санітарним і технічним вимогам, вимогам пожежної безпеки [3]. Аналогічне положення закріплено п. 1.7. Типового положення про центр реінтеграції бездомних громадян [4]. Таким чином, створення певного закладу надання соціальних послуг, незалежно від форми власності, ставиться у залежність не від наявності реальної потреби надати відповідну допомогу потребуючим громадянам, а від певних соціально-економічних умов, які сьогодні незадовільні. Виходить, що держава знову ж таки допускає можливість зменшення обсягів соціального захисту малозабезпечених громадян порівняно із законодавчо гарантованими, зважаючи на брак економічних ресурсів.

Крім цього, інколи умови створення суб'єктів надання соціального обслуговування не можуть бути дотримані, оскільки суперечать іншим законодавчим положенням вітчизняного законодавства. Так, відділення організації надання адресної натуральної та грошової допомоги територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) утворюється для обслуговування не менш як 500 таких громадян, які відповідно до акта обстеження матеріально-побутових умов потребують натуральної чи грошової допомоги (п. 53) [2]. Водночас зі змісту п. 59 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» вбачається, що обстеження матеріально-побутових умов проживання особи проводиться за її згодою після звернення із заявою про наявність потреби у соціальному обслуговуванні та надання необхідних документів. Отже,

виникає законодавча колізія, адже в одному положенні визначено необхідність провести обстеження матеріально-побутових умов потребуючих громадян і лише тоді створити заклад, який забезпечить їх соціальне обслуговування, а в іншому – можливість проведення такого обстеження виникає після звернення правоможного суб'єкта із заявою про надання соціального обслуговування.

У контексті даної проблематики важливим видається ст. 25 Закону України «Про соціальні послуги» (вступає в дію з 01.01.2020), яка закріплює порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах шляхом щорічного збирання, узагальнення та аналізу інформації, у тому числі з урахуванням статі, віку, місця проживання відповідних категорій осіб/сімей. Визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах здійснюється на підставі, але не виключно: соціально-демографічних даних про вразливі групи населення та осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах; результатів оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах; інформації про надавачів соціальних послуг та їхні можливості [14].

Відповідно вважаємо, що саме такий принцип створення мережі закладів соціального обслуговування малозабезпечених громадян повинен бути закладений у відповідному законодавстві та бути належною гарантією функціонування системи надання соціального обслуговування населенню.

### Висновки

Під час реалізації малозабезпеченими особами чи сім'ями законодавчо гарантованого права на соціальне обслуговування виникає чимало проблем, які в основному зумовлені недосконалістю вітчизняного законодавства або ж недостатністю матеріальних ресурсів для забезпечення належного рівня та обсягу соціального захисту потребуючих. Серед основних проблем нами виділено законодавче закріплення різних критеріїв визнання суб'єктів права малозабезпеченими, залежно від їхнього правового статусу або від виду соціального обслуговування. Подекуди взагалі відсутній законодавчо закріплений механізм визначення сукупного доходу особи, нижче якого така може претендувати на соціальне обслуговування.

Недосконаліми з практичної точки зору видаються також нормативно-правові положення про можливість надання соціального обслуговування малозабезпеченим особам

як безоплатно, так і за плату, оскільки для відповідної категорії громадян саме недостатність або відсутність грошових коштів формує потребу у соціальному захисті.

Потребує опрацювання чинний порядок формування мережі закладів, які здійснюють соціальне обслуговування громадян в Україні. Основним критерієм створення відповідних суб'єктів має слугувати наявність визначеної кількості малозабезпечених громадян, а не наявність для цього матеріально-технічних засобів.

### Список використаних джерел:

1. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 № 966-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
2. Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2009 № 1417. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF>.
3. Типове положення про будинок нічного перебування : наказ Міністерства праці та соціальної політики від 14.02.2006 № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0475-06>.
4. Типове положення про центр реінтеграції бездомних осіб : наказ Міністерства праці та соціальної політики від 14.02.2006 № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0474-06>.
5. Типове положення про соціальний готель : наказ Міністерства праці та соціальної політики від 03.04.2006 № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0450-06>.
6. Інструкція про порядок безкоштовного забезпечення продуктами дитячого харчування дітей перших двох років життя із малозабезпечених сімей : наказ Міністерства охорони здоров'я від 30.03.1994 № 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0086-94>.
7. Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А. Право социального обеспечения : учебное пособие. Москва : КНОРУС, 2005. 528 с.
8. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения : учебное пособие для ВУЗов. 3-е изд. перераб. и доп. Москва : Книжный мир, 2001. 293 с.
9. Сташків Б.І. Право соціального обслуговування : навчальний посібник. Київ : Знання, 2007. 567 с.
10. Гірник О.О. Соціальне обслуговування за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 193 с.
11. Право социального обеспечения в Украине : учебник / Л.И. Лазор, Н.И. Иншин, С.Н. Прилипко и др.; под общ. ред. Л.И. Лазор, С.Н. Прилипко, О.Н. Ярошенко. ООО «Виртуальная реальность», 2010. 456 с.
12. Лушников А.М., Лушникова М.В., Тарусина Н.Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения (цивилистическое исследование) : учеб. пособие. Ярославль: ЯрГУ, 2008. 432 с.

13. Рунова Н.О. Правове регулювання соціального обслуговування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Луганськ, 2011. 23 с.

14. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.

*Статья посвящена выявлению основных проблем, возникающих при реализации права на социальное обслуживание малообеспеченными людьми или семьями. Рассмотрено разнообразие законодательных подходов к определению величины дохода правомочного субъекта как правового основания получения социального обслуживания. Проанализирован порядок предоставления платного социального обслуживания малообеспеченным гражданам. Выявлены основные недостатки формирования сети учреждений социальной защиты в Украине и предложены пути их устранения.*

**Ключевые слова:** социальная защита, социальное обслуживание, малообеспеченное лицо, уровень дохода, потребность в социальном обслуживании.

*The article is devoted to revealing the main problems that arise during the implementation of the right to social services by low-income persons or families. Considered the variety of legislative approaches to determining the value of income of a legitimate subject as the legal basis for obtaining social services. The procedure of providing paid social services to low-income citizens is analyzed. The main disadvantages of forming a network of social protection institutions in Ukraine are revealed, and ways of their elimination are proposed.*

**Key words:** social protection, social service, low income person, income level, need for social services.

