

## ЩОДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО СОЦІАЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ

© Гірник О. О., 2014

Проаналізовано юридичні проблеми законодавства України про соціальне обслуговування. Наведено приклади повторень, прогалин та суперечностей у законодавстві. Розглянуто юридичні ознаки різних способів систематизації (обліку, інкорпорації, консолідації, кодифікації). Доведено, що консолідація є найефективнішим способом упорядкування юридичних рекомендацій і спрощенням процедури реалізації права на соціальне обслуговування.

Ключові слова: законодавство України, соціальне обслуговування, недоліки, систематизація, консолідація, кодифікація.

О. О. Гирнык

## О ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УКРАИНЫ КАСАЮЩИХСЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Проанализированы юридические проблемы законодательства Украины о социальном обслуживании. Приведены примеры повторений, пробелов и противоречий в законодательстве. Рассмотрены юридические признаки разных способов систематизации (учета, инкорпорации, консолидации, кодификации). Доказано, что консолидация является наиболее эффективным способом упорядочения юридических рекомендаций и упрощения процедуры реализации права на социальное обслуживание.

Ключевые слова: законодательство Украины, социальное обслуживание, недостатки, систематизация, консолидация, кодификация.

О. О. Girnyk

## PROBLEMS FOR IMPROVEMENT LAW OF UKRAINE ON SOCIAL SERVICE

The legal problems of legislation of Ukraine are analysed about social service. Examples of reiterations, blanks and contradictions are made in a legislation. The legal signs of different methods of systematization (to the account, incorporation, consolidation, codification) are considered. It is well-proven that consolidation is the most effective method of organization of legal recommendations and simplification of procedure of realization of right on social service.

Key words: legislation of Ukraine, social service, defects, systematization, consolidation, codification.

**Постановка проблеми.** Однією із основних ознак розвитку будь-якої галузі є безперервний процес збільшення обсягу нормативного матеріалу. У межах соціального обслуговування таке нагромадження відбувається як за рахунок законів, так і за рахунок підзаконних нормативно-

правових актів, прийнятих Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством соціальної політики та праці, іншими міністерствами тощо. Однак такий процес не завжди можна назвати позитивним – з'являються суперечності з раніше прийнятими актами, дублюють їх положення тощо. Причин цього є кілька. Першою назвемо те, що окремі нормативні акти приймаються поспішно, без належного опрацювання. Другою причиною є відсутність системного підходу до формування українського законодавства, яке регулює відносини соціального обслуговування. І, нарешті, неврахування у законотворчій діяльності пропозицій та рекомендацій представників науки можна виділити як третю причину недосконалості нормативного матеріалу.

Тому зараз маємо чималу кількість законних та підзаконних нормативно-правових актів у сфері соціального обслуговування, які характеризуються наявністю прогалин, колізій; відсутністю впорядкованості та складністю відшукування необхідних юридичних положень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання удосконалення законодавства у сфері соціального забезпечення неодноразово досліджували у галузевій доктрині В. С. Андреев [1, с. 29], В. С. Венедіктов [2, с. 62–71], В. Ш. Шайхатдінов [3, с. 48–56, 139–145.]. Питання про необхідність систематизації законодавства висвітлював В. С. Андреев, який зазначав, що розроблення систематизованого акта потребує великих зусиль учених, практиків та державних діячів [1, с. 29]. В. Ш. Шайхатдінов теоретично обґрунтував і розробив структуру майбутнього кодифікованого закону “Про соціальне забезпечення” [3, с. 48–56].

На сучасному етапі розвитку науки права соціального забезпечення як вітчизняні (Н. Б. Болотіна [4, с. 259–263], С. М. Прилипко [5, с. 96–102]), так і зарубіжні (Ю. В. Васильєва [6], О. Є. Мачульская [7]) фахівці також пропонують усунути недоліки, наявні у чинному законодавстві про соціальне забезпечення, шляхом кодифікації.

**Мета роботи** – обґрунтувати найефективніший спосіб удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування, що забезпечить його доступність та зрозумілість для усіх учасників правозастосовної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективним засобом вдосконалення правового регулювання здійснення соціального обслуговування фізичних осіб та сімей в Україні і створення умов, які полегшують їм використання нормативного матеріалу на практиці, є систематизація відповідного законодавства. Останню розглядають як діяльність щодо приведення нормативних актів до єдиної системи; як діяльність правотворчих органів щодо впорядкування і вдосконалення законів та інших нормативних актів, яка має на меті створити їх систему [8, с. 187; 9, с. 351].

В теорії права відомі такі основні способи систематизації: облік, кодифікація, інкорпорація, консолідація [10, с. 471; 11, с. 624]. Спробуємо коротко розглянути кожен із цих способів.

Облік нормативно-правових актів – це збір державними органами, підприємствами, фірмами та іншими закладами і організаціями чинних нормативних актів, їх опрацювання і розміщення за визначеною схемою збереження, а також видача довідок для заінтересованих органів, закладів, окремих осіб відповідно до їх запитів [11, с. 624]. На думку науковців, основна функція цього виду систематизації полягає в: інформуванні суб'єктів про стан законодавства [12, с. 36-40]; задоволенні власних потреб у правовій інформації або забезпеченні правовою інформацією інших суб'єктів у комерційних цілях [9, с. 352].

Схожим способом систематизації обліку (за своєю суттю) є інкорпорація. Вона передбачає розміщення усього нормативно-правового матеріалу у певному порядку (алфавітному, хронологічному чи предметному) [9, с. 357; 13, с. 9]. Тобто, за словами М. Н. Марченка, це така форма систематизації, коли нормативні акти певного рівня об'єднуються повністю або частково у створені для широкого користування збірники чи зводи у визначеному порядку [11, с. 629]. При цьому акти, які піддаються інкорпорації, не втрачають своєї юридичної сили і продовжують діяти далі. Інкорпораційні збірники законодавства, своєю чергою, не є окремими джерелами права, на них не можна робити посилання у правозастосовній діяльності [9, с. 357; 13, с. 9].

Враховуючи зазначені особливості цих форм систематизації (обліку та інкорпорації), вважаємо, що вони не можуть вирішити усіх проблем чинного законодавства про соціальне обслуговування. По-перше, результати обліку та інкорпорації не є джерелами права і на них не можна робити посилання. Усі нормативно-правові акти, які діяли до проведення систематизації, залишаються чинними і продовжують в аналогічний спосіб регулювати відповідні відносини. Безперечно, така діяльність полегшить громадянам, які потребують соціального обслуговування, процес пошуку та застосування необхідних юридичних положень. Однак облік та інкорпорація не забезпечать заповнення прогалин, усунення суперечностей, скасування положень, які повторюються тощо, що власне і є другою причиною недоцільності використання обліку та інкорпорації у сфері соціального обслуговування.

На відміну від обліку та інкорпорації кодифікація є найскладнішою і найдосконалішою формою систематизації. Це один із видів правотворчості, за якого забезпечується системне, нормативне регламентування цього виду суспільних відносин шляхом створення єдиного, юридично і логічно цілого, внутрішньо узгодженого нормативного акта (основ, кодексу), який виражає зміст та юридичну специфіку структурно зумовленого підрозділу системи права [10, с. 471]. За словами С. С. Алексеева та Р. Л. Анахасян, основна ознака кодифікації – внутрішня переробка нормативного матеріалу, розподіленого за галузями чи інститутами, створення нового правового акта [12, с. 36]. Тобто шляхом кодифікації створюється єдиний уніфікований акт, який і є основним джерелом права для відповідної сфери. Такий акт виконує два завдання: 1) впорядкування усієї системи правових норм та 2) вдосконалення самого змісту правового регулювання.

Однак, за словами В.К. Бабаєва, кодифікація – це не лише закріплення визначених, чинних норм та їх систематизація, але й одночасно вироблення нових правових установок [9, с. 364]. Тому, за певних умов, кодифікацію можна проводити “на чистому місці”, за відсутності раніше створених законних та підзаконних актів або з такими нововведеннями, що кодифікований акт істотно відрізняється від раніше чинного законодавства. Попри усю досконалість кодифікації, це водночас і складний та багаторівневий процес, якому передують низка інших дій. Тому, як зазначає С. Г. Меленко, вихідним началом кодифікації має бути консолідація, без якої вона стає неможливою [13, с. 9]. Консолідація, на думку вченого, істотно визначає структуру майбутнього кодифікованого акта, вказує на суперечності, неузгодженості, прогалини та накладки у масиві нормативно-правового матеріалу. Крім того, у сфері соціального забезпечення здається доцільним проведення кодифікації на галузевому рівні. Група правових норм, яка регулює відносини соціального обслуговування, стане частиною такого кодифікованого акта. У науці права соціального забезпечення уже тривалий час йдеться про необхідність створення кодифікованого акта. І саме консолідація забезпечить підготовку відповідних норм на предмет редакційних правок, внесення загальних стильових змін, уніфікацію термінології, усунення суперечностей, дублювань, звуження текстуального обсягу, заміну застарілої термінології тощо.

Метою консолідації є збір у єдине ціле нормативно-правових актів різної юридичної сили і прийняття їх в єдиний консолідований акт за предметом регулювання [13, с. 6]. Основним позитивом під час проведення консолідації є здійснення внутрішнього опрацювання приписів для того, щоб усі норми були викладені єдиним стилем; використовувалася уніфікована термінологія; усунути суперечності, повтори; виправити застарілу термінологію; норми, близькі за змістом, об'єднати в одну статтю. Як слушно наголошує Ю. В. Васільєва, консолідація у сфері соціального забезпечення дає змогу мінімізувати можливі помилки, яких неможливо уникнути за такої масштабної роботи як кодифікація [6, с. 33].

В Україні такого єдиного кодифікованого акта, який би регулював відносини соціального обслуговування, немає. Тому, перш ніж перейти до його створення, необхідно все законодавство у сфері соціального обслуговування консолідувати. При цьому першочергово потрібно вирішити питання: співвідношення понять “соціальні послуги” та “соціальне обслуговування”, які в одному випадку трактуються як синоніми [14], а в іншому – співвідносяться як частина і ціле [15]; визнання платного соціального обслуговування сферою соціального забезпечення; належності грошових

коштів до однієї із форм здійснення соціального обслуговування; встановлення критеріїв діяльності суб'єктів, які займаються діяльністю щодо надання соціального обслуговування фізичним особам та сім'ям тощо.

У науковій літературі було зроблено спроби вдосконалити правове регулювання відносин соціального обслуговування. Зокрема, Н.М. Стаховська вважає, що потрібно створити базовий нормативний акт, який визначить і узгодить усі види та форми соціального обслуговування, що вже існують, і ті, що мають сформуватись в найближчий час [16, с. 113]. Таким нормативним актом, на думку вченої, можуть стати Основи законодавства з соціального обслуговування населення в Україні, а краще – відповідний розділ Соціального кодексу України. Однак, як Основи законодавства, так і Соціальний Кодекс є кодифікованими актами, про неможливість створення яких без попередньої консолідації йшлося вище. Крім того, в Основах переважно не міститься детального регулювання тих чи інших суспільних відносин, вони встановлюють головні, найважливіші положення, які здебільшого повинні розвиватися та конкретизуватися в інших актах законодавства [11]. Як, наприклад, Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачають принципові положення, які деталізуються у законах України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань”, “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням”.

Своєю чергою, В. О. Гончаров [17] та Н. М. Рунова [18] пропонують ухвалити закон “Про соціальне обслуговування”, яким буде запроваджено новий ефективний механізм фінансування й управління системою соціального обслуговування [17, с. 12]. Такий закон має включати: розділ 1 “Загальні положення”, що містить перелік основних термінів, принципів, на яких ґрунтується соціальне обслуговування, визначення мети й системи соціального обслуговування; розділ 2 “Забезпечення права громадян на соціальне обслуговування”, в якому окреслюється коло осіб, які мають право на соціальне обслуговування, називаються види й форми останнього, підстави й порядок реалізації права на соціальне обслуговування, державні стандарти у цій сфері; розділ 3 “Організація соціального обслуговування”, в якому закріплено повноваження центральних і місцевих органів державної влади в галузі соціального обслуговування, основні засади фінансування їх закладів, юридична відповідальність за порушення законодавства у сфері соціального обслуговування; розділ 4 “Забезпечення громадян окремими видами соціального обслуговування”; розділ 5 “Заключні положення”.

Спробуємо зіставити структуру запропонованого закону із сьогоденним чинним законом України “Про соціальні послуги”. Останній містить такі розділи: загальні положення; забезпечення прав громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги на соціальні послуги; організація діяльності з надання соціальних послуг; професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг; відповідальність за порушення законодавства про соціальні послуги; міжнародне співробітництво; прикінцеві положення. Як бачимо, складові зазначених нормативних актів дуже схожі. Тому, як нам видається, створювати новий закон “Про соціальне обслуговування” у такому вигляді, як пропонується, недоцільно. Адже зміниться лише назва чинного базового закону, який регулює відносини соціального обслуговування. Решта нормативного матеріалу залишиться в силі без належного опрацювання. У такий спосіб не будуть удосконалені пошук та застосування фізичними особами потрібних юридичних положень.

Зважаючи на стан українського законодавства (велика кількість законних та підзаконних актів), вважаємо, що назріла потреба у проведенні консолідації. Причин цьому є кілька. Першою із них є повторюваність та суперечливість положень у нормативно-правових актах, які регулюють відносини соціального обслуговування. Наприклад, умови, за яких надаються соціальні послуги безоплатно, передбачені як у законі України “Про соціальні послуги” [15], так і Постановою

Кабінету Міністрів України “Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку [19]. Або ж ст. 5 закону України “Про соціальні послуги” формою надання соціальних послуг називає матеріальну допомогу. Остання, крім натуральної, охоплює також допомогу у вигляді грошей. Однак жодного прикладу, де б соціальні послуги могли надаватися грошовими коштами, не знаходимо. Друга причина зумовлена потребою створення єдиного стилю викладу та використання єдиної термінології; норми близького змісту об’єднати в одну статтю. Адже у чинному законодавстві зустрічаємо різні терміни, якими позначено суб’єктів, що мають право на соціальне обслуговування. Це “одержувачі соціального обслуговування”, “особи, які отримують соціальні послуги”, “громадяни” тощо. І останньою третьою причиною є необхідність створити акт, який охопить зміст чинного законодавства і при цьому відкине необхідність існування останнього.

Як зазначає С. Г. Меленко, консолідований акт повинен мати певну структуру, а норми – розміщені у певній логічній послідовності [13]. Тому перший розділ відповідного консолідованого акта матиме назву “Загальні положення”. У ньому потрібно закріпити термінологічні визначення, зміст правового статусу суб’єктів, які надають та отримують соціальне обслуговування, вимоги до них, права та обов’язки учасників соціального обслуговування, умови оплати за соціальне обслуговування, процедуру реалізації права на соціальне обслуговування, підстави обмеження відповідного права, перелік послуг та речей, відповідальність за порушення вимог закону тощо. Інакше кажучи, перший розділ повинен містити теоретичні положення, які загалом стосуються усіх учасників відносин соціального обслуговування.

Зміст кожного наступного розділу повинен залежати від виду соціального ризику, який зумовив потребу у соціальному обслуговуванні. Тобто вже із настанням конкретного ризику, особа буде знати, до якого саме розділу їй слід звернутися для отримання необхідної юридичної інформації.

Узагальнивши законодавство України про соціальне обслуговування, ми виділяємо такі соціальні ризики [20, с. 301–309]: відсутність здатності до самообслуговування через похилий вік чи хворобу; інвалідність; відсутність батьківського піклування; бездомність; безпритульність; насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім’ї; незайнятість; зараження ВІЛ-інфекцією; складні вади розвитку. Отже, назва кожного наступного розділу консолідованого акта відповідатиме соціальному ризику, зазначеному у переліку.

Під час формулювання змісту цих розділів необхідно опрацювати увесь масив законних та підзаконних нормативних актів, які регулюють відповідну групу відносин (узагальнити, узгодити суперечності, усунути повтори тощо). Кожен із таких розділів має передбачати: процедуру звернення для отримання необхідного соціального обслуговування (куди звертатися, які потрібно подати документи, у які строки уповноважений орган має розглянути звернення); перелік тих видів соціального обслуговування, на які має право особа чи сім’я за умов настання того чи іншого соціального ризику; мінімальні гарантії такого соціального обслуговування; підстави платного, частково платного та безоплатного соціального обслуговування; порядок одержання такого обслуговування тощо.

Відповідний консолідований акт, структура якого – десять розділів, пропонуємо затвердити під назвою Консолідований акт соціального обслуговування в Україні. Такою назвою ми робимо акцент насамперед на виді соціального забезпечення, а також охоплюємо усі види правовідносин, що належать до соціального обслуговування.

Підсумовуючи, стверджуємо, що саме Консолідований акт соціального обслуговування в Україні забезпечить доступність та зрозумілість нормативно-правових приписів у сфері соціального обслуговування. Такий акт спростить та удосконалив процедуру реалізації права на соціальне обслуговування для фізичних осіб та сімей, які зазнали негативних наслідків складної життєвої обставини. Відповідна діяльність також дасть можливість узгодити законодавчі положення, створити єдину термінологію, зменшити кількість нормативних актів.

Відповідна діяльність буде першим кроком до прийняття в Україні кодифікованого акта у сфері соціального забезпечення, розділом до якого може увійти власне Консолідований акт соціального обслуговування в Україні.

1. Андреев В. С. *Право социального обеспечения в СССР : учеб.* / В. С. Андреев. – М.: Юрид. лит., 1971. – 352 с.
2. Венедіктов В. С. *Теоретико-методологічні підходи до сучасних проблем зайнятості та кодифікації трудового законодавства* / В. С. Венедіктов // *Юридична наука.* – 2011. – № 3. – С. 62–71.
3. Шайхатдинов В. Ш. *Теоретические проблемы советского права социального обеспечения* / В. Ш. Шайхатдинов. – Свердловск : Урал. ун-т, 1986. – 156 с.
4. Болотіна Н. Б. *Деякі питання систематизації соціального законодавства України* / Н. Б. Болотіна // *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., жовтень 1999.* – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 259–263.
5. Прилипка С. М. *Проблеми теорії права соціального забезпечення : монографія* / С. М. Прилипка. – Х.: ПП “Берега-Нова”, 2006. – 264 с.
6. Васильєва Ю. В. *Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении : теоретические и практические проблемы : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05.* / Васильєва Ю. В. – М., 2010. – 443 с.
7. Мачульская Е. Е. *Право социального обеспечения. Перспективы развития* / Е. Е. Мачульская. – М.: Городец, 2000. – 144 с.
8. Баранов М. В., Поленина С. В. *Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России.* – Н. Новгород, 2002. – С. 187.
9. *Теория государства и права: учеб.* / под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.
10. Алексеев С. С. *Общая теория права: учеб.* – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
11. *Общая теория государства и права: академический курс: в 3-х т. / отв. ред. М. Н. Марченко.* – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – Т.2. – 816 с.
12. Анахасян Р. Л. *К вопросу о систематизации российского законодательства* / Р. Л. Анахасян // *Вестник Саратовской государственной академии права.* – Саратов: Изд-во СГАП. – 2008. – №3 (61). – С. 36–40.
13. Меленко С. Г. *Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів* / С. Г. Меленко: автореф. ... канд. юрид. наук; за спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – К.: 2002. – 18 с.
14. *Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг): Постанова;* 29. 12. 2009 р. № 1417 / Кабінет Міністрів України // *Офіційний вісник України.* – 2010. – № 1. – Ст. 10.
15. *Про соціальні послуги: закон України;* 19. 06. 2003 р. № 966-IV/ Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України.* – 2003. – № 45. – Ст. 358; Ст. 5.
16. Стаховська Н. М. *Відносини в праві соціального забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 “Трудове право; право соціального забезпечення”* // Н. М. Стаховська. – К., 2000.
17. Гончаров В. О. *Соціальне обслуговування як організаційно-правова форма соціального забезпечення: автореф. ... канд. юрид. наук; спеціальність: 12.00.05./* В. О. Гончаров. – К., 2012. – 20 с.
18. Рунова Н. О. *Правове регулювання соціального обслуговування в Україні* / Н. О. Рунова: дис...канд. юрид. наук: 12.00.05 / *Східноукр. нац. ун-т.* – Луганськ, 2011. – 182 с.
19. *Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку: Постанова;* 14. 01. 2004 р. № 12 / Кабінет Міністрів України // *Офіційний вісник України.* – 2004. – № 2. – Ст. 42.
20. Іваночко О. О. *Система складних життєвих обставин за законодавством України* / *Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка.* – 2012. – № 56. – С. 301–309.