

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.2.18>

## СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЇХ НАДАННЯ

**Синчук С.М.,**

*професор кафедри соціального права*

*Львівського національного університету імені Івана Франка*

*ORCID: 0009-0003-2711-5919*

*e-mail: synchuksvit@gmail.com*

### **Синчук С.М. Соціальні послуги та організаційно-правові форми їх надання.**

У статті розглянуто деякі питання організаційно-правових форм реалізації особами права на соціальні послуги. Базуючись на Конституції України, проведено аналіз законодавства, яке регулює механізми надання соціальних послуг. Аргументовано, що для забезпечення єдності у використанні юридичних понять нормами національного законодавства, поняття соціальних послуг, яке передбачене Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” потребує змістовного узгодження із Законом України “Про соціальні послуги”. Надання соціальних послуг в межах відповідного механізму як складової організаційно-правової форми загальнообов’язкового державного соціального страхування законодавчо не передбачено. Доведено, що чинне законодавство про загальнообов’язкове державне соціальне страхування в частині надання соціальних послуг потерпілим від нещасного випадку на виробництві є синхронізованим із законодавством про соціальні послуги з питань оцінювання потреби особи у соціальних послугах, видів соціальних послуг та процедури закупівлі цих послуг. Специфікою є той факт, що вичерпно визначені соціальні послуги (догляду вдома та натуральної допомоги) в межах програм соціального страхування від нещасного випадку на виробництві можуть бути компенсовані грошовою сумою у фіксованому розмірі, встановленому у законодавстві. З’ясовано, що послуги, які надаються роботодавцями у сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, не є соціальними за сутністю. Це – допомоги чи компенсації, або програми чи заходи сприяння зайнятості населення. Рекомендовано відповідні зміни у ст. 24 Закону України “Про зайнятість населення”, а також у постанову Кабінету Міністрів України № 237 від 17.03.2023 р. Автор виснує, що соціальні послуги як вид соціального захисту в Україні надаються в межах організаційно-правової форми бюджетне забезпечення за кошти місцевих та регіональних бюджетів. Натепер Державний бюджет є фінансовим джерелом закупівлі соціальних послуг винятково в рамках експериментальних проєктів запровадження нових соціальних послуг, які мають загальнонаціональне значення. Зроблено висновок, що інституційний підхід бюджетного фінансування механізмів надання соціальних послуг зменшує ефективність таких послуг, не сприяє розвитку ринкового механізму у сфері надання соціальних послуг, не запускає механізм конкуренції у цій сфері тощо, тож потребує перегляду та передусім законодавчого реформування бюджетних норм у цій сфері.

**Ключові слова:** право на соціальний захист, ринок праці, організаційно-правові форми соціального забезпечення, загальнообов’язкове/добровільне соціальне страхування, бюджетне забезпечення, оплатне соціальне забезпечення, соціальні ризики, отримувачі соціального забезпечення, соціальні послуги.

### **Synchuk S.M. Social services and organizational legal forms of their provision.**

Some issues regarding the organizational and legal forms through which individuals exercise their right to social services are discussed in the article. Based on the Constitution of Ukraine, an analysis of the legislation regulating the mechanisms for providing social services is carried out. It is argued that to ensure consistency in the use of legal concepts within national legislation, the concept of social services as provided by the Law of Ukraine “On Mandatory State Pension Insurance” requires

substantial alignment with the Law of Ukraine “On Social Services”. The provision of social services within the relevant mechanism as a component of the organizational and legal form of mandatory state social insurance is not legislatively stipulated. It is proven that the current legislation on mandatory state social insurance regarding the provision of social services to those injured in industrial accidents is synchronized with the legislation on social services in terms of assessing the individual’s need for social services, types of social services, and the procedure for procuring these services. A specific feature is that the exhaustively defined social services (home care and in-kind assistance) within the industrial accident insurance programs can be compensated with a fixed amount of money, as established by legislation. It has been found that the services provided by employers within the mandatory state social insurance for unemployment are not social in nature. These are aids or compensations, or programs or measures to promote employment. It is recommended to make appropriate amendments to Article 24 of the Law of Ukraine “On Employment of the Population” as well as to the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution № 237 dated 17.03.2023. The author concludes that social services as a type of social protection in Ukraine are provided within the organizational and legal form of budgetary support funded by local and regional budgets. Currently, the State Budget is the financial source for the procurement of social services exclusively within the framework of experimental projects aimed at introducing new social services of national significance. It is concluded that the institutional approach to budgetary financing of mechanisms for providing social services reduces the effectiveness of these services, does not promote the development of market mechanisms in the field of social service provision, and does not initiate competition mechanisms in this area. Therefore, it requires review and primarily legislative reform of budgetary norms in this field.

**Key words:** right to social protection, labor market, organizational legal forms of social security, mandatory/voluntary social insurance, budgetary security, paid social security, social risks, recipients of social security, social services.

**Постановка проблеми.** Реалізація особою права на соціальний захист, зокрема на соціальні послуги, відбувається через різноманітні процедури організаційного, правового та фінансового характеру. Складові цих процедур, як-то: суб’єктний склад, види забезпечення, джерела фінансування, перебуваючи у різних правових зв’язках, що взаємно поєднуються чи доповнюють один одного, формують організаційно-правові форми соціального забезпечення. Оновлення соціального законодавства України та поступове координування вітчизняних правореалізаційних механізмів у сфері соціального захисту до визнаних та застосовуваних європейськими державами, зумовлює потребу у зваженому науковому дослідженні напрямів цих реформ.

**Стан опрацювання проблематики.** Організаційно-правові форми як об’єкт наукових досліджень та спосіб характеристики системи соціального захисту в Україні доволі часто зустрічається у галузевій науковій літературі. Наприклад, аналізу основних видів та елементів таких форм, а також характеристики окремих їх видів присвячені праці Н. Болотіної [1, с. 117], В. Бурака [2, с. 98–115], А. Гудзь [3], О. Москаленко [4], Л.П. Шумної [5] та інших вчених. Водночас проблематика надання соціальних послуг через організаційно-правові форми не була предметом розгляду.

**Мета статті** полягає у з’ясуванні організаційно-правових форм, які в сучасних умовах забезпечують механізми реалізації особами права на соціальні послуги, зокрема й щодо їх відповідності законодавству про соціальні послуги.

**Вклад основного матеріалу.** Статтею 46 Конституції України визначено механізми гарантування права на соціальний захист [6]. Під час визначення спільних, тотожних, відмінних чи протилежних характеристик цих механізмів вчені послуговуються поняттям “організаційно-правові форми соціального забезпечення”, обґрунтовуючи дефініцію та з’ясовуючи правові ознаки [1, с. 117]. Пріоритетною ознакою називають засади фінансового залучення особи до створення резервів, які в подальшому зможуть бути використані для забезпечення її (особи) права на соціальний захист або права на соціальний захист третьої особи. Іншими ознаками обґрунтовують види забезпечення, які надаються за акумульовані кошти, а також правоможні та зобов’язані суб’єкти відповідних правовідносин.

Методологічною основою для нашого дослідження слугує поняття “соціальні послуги” як дії (не виплати/грошові кошти), спрямовані на профілактику виникнення складних життєвих обставин, подолання їх у випадку настання чи мінімізацію їх об’єктивних та таких, що не можливо усунути наслідків. Законом України “Про соціальні послуги” закріплено дефініцію соціальних

послуг (п. 17 ч. 1 ст. 1 [7]), тож довільне використання цього поняття із іншим змістом у національному соціальному законодавстві є порушенням юридичної техніки.

Характеристику організаційно-правових форм надання соціальних послуг варто розпочати із наукових визначень цих форм. Такими вважають: способи фінансування та здійснення соціальних послуг [2, с. 100]; об'єднану спільними принципами та методами сукупність юридичних, фінансових, організаційних засобів захисту окремих категорій населення [1, с. 65]; законодавчо передбачений спосіб організації здійснення права громадян на соціальне забезпечення, який має спеціальні завдання, зумовлені соціальними ризиками, видами забезпечення, колом суб'єктів, які їх отримують та за які їх надають, а також джерелами й порядком формування відповідних коштів [5, с. 206].

Вказівка на організаційно-правову форму реалізації права на соціальний захист, зокрема соціальну послугу як окремий його вид, формується на основі ч. 2 ст. 46 Конституції України, де вказано, що право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення [6]. Декілька висновків, які розвиваємо на підставі аналізу конституційних норм:

*Перший висновок:* на рівні Основного Закону України закріплено обов'язковий та державний характер одного із механізмів забезпечення реалізації права, визначеного цією статтею. Це, передусім, наштовхує на запитання, які із названих складних життєвих обставин, передбачених ч. 1 ст. 46 Конституції України повинні забезпечуватися через державні програми обов'язкової участі її суб'єктів у сплаті страхових внесків та які з програм надання соціальних послуг передбачають використання загальнообов'язкового державного соціального страхування як організаційно-правової форми їх надання?

Законом України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” соціальними визначено послуги, що надаються особам за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, визначених цим Законом (абз. 32 ч. 1 ст. 1) [8]. Право на соціальні послуги передбачено в межах першого рівня пенсійної системи України – солідарного пенсійного забезпечення (абз. 2 ч. 1 ст. 2, ч. 1, 3 ст. 8). Добровільна участь у сплаті страхових внесків в солідарній пенсійній системі є еквівалентною обов'язковому залученню особи щодо змісту та обсягу пенсійних прав.

Застереження висловлюємо щодо виду соціального захисту, який у зазначеному Законі України позначено як соціальна послуга, що надається за кошти Пенсійного фонду. Згідно із ч. 3 ст. 9 цього Закону це – допомога на поховання – грошова виплата, яка змістовно та за формою не відповідає дефініції соціальних послуг (ст. 1 Закону України “Про соціальні послуги”).

Відповідно до ст. 64 Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” виконавча дирекція Пенсійного фонду зобов'язана: здійснювати функції щодо ... забезпечення своєчасного та в повному обсязі фінансування ... надання соціальних послуг (п. 3); на вимогу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, надавати необхідні матеріали для здійснення контролю за правильністю ... надання соціальних послуг (п. 17).

Ст. 5 Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування” серед основних завдань і функцій Пенсійного фонду як уповноваженого органу управління в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку (ч. 1 ст. 4 цього Закону України) передбачає ... надання соціальних послуг відповідно до цього Закону [9]. А згідно з ч. 3 ст. 6 уповноважений орган управління несе відповідальність за шкоду, заподіяну з його вини внаслідок несвоечасного або не в повному обсязі надання або несвоечасного надання соціальних послуг, передбачених цим Законом. Абзацами 7, 8 ч. 3 ст. 36 зазначеного Закону України визначено, що такі послуги, зокрема на необхідний догляд за потерпілим, повинні забезпечуватися через механізм закупівлі та здійснюватися на підставі оцінювання потреб потерпілого за законодавством про соціальні послуги. Витрати на соціальні послуги для потерпілого відшкодовуються за рахунок коштів соціального страхування незалежно від того, ким вони здійснюються. Норми Закону України конкретизовані у постанові Кабінету Міністрів України № 438 від 28.04. 2023 р., якою затверджено Порядок організації надання деяких соціальних та медичних послуг потерпілим внаслідок нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання [10].

Статтею 8 Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування” передбачено, що роботодавець зобов'язаний ... здійснювати застрахованим особам у разі настання

страхового випадку ... надання соціальних послуг згідно з цим Законом, а застрахована особа має право (ст. 9) на отримання у разі настання страхового випадку ... соціальних послуг передбачених цим Законом. Нормативний обов'язок роботодавця щодо надання соціальних послуг потерпілому працівнику не відповідає одному із законодавчо закріплених принципів загальнообов'язкового державного соціального страхування щодо обов'язковості фінансування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням ... соціальних послуг, у обсягах, передбачених законами про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (абз. 5 ч. 1 ст. 5) [9].

Проведений аналіз законодавства у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (ст. 7 Закону України [12]) та зайнятості населення безробіття (ст. 24 Закону України [13]) дозволяє зробити висновок про невідповідність змісту деяких послуг, що надаються у цій сфері законодавчому поняття "соціальна послуга". Так послуги, що надаються роботодавцям (для прикладу, надання роботодавцям, які працевлаштовують громадян, зокрема таких, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, компенсацій відповідно до ст. 26 Закону України "Про зайнятість населення" чи здійснення заходів сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб відповідно до ст. 241 Закону України "Про зайнятість населення" тощо) не є соціальними у значенні Закону України "Про соціальні послуги".

У сфері зайнятості населення суб'єктам ринку праці послуги надаються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 237 від 17.03.2023 р. [14]. На підставі ґрунтовного аналізу її змісту, робимо висновок, що значна кількість "послуг", які надаються кар'єрними радниками не є соціальними за правовою природою та сутністю, а грошовими виплатами – допомогам чи компенсаціями (п.п. 11, 15, 16 п. 5), програмами чи заходами сприяння зайнятості (п.п. 5, 8, 9, 10, 17, 18, 19 п. 5).

*Другий висновок:* у ст. 46 Основного Закону України зафіксовано суб'єктів сплати страхових внесків як основи одного із механізмів гарантування реалізації права на соціальний захист. Це – громадяни, підприємства, установи і організації. Водночас не визначено, в якому правовому статусі, з яких правових підстав та в межах правовідносин якої правової природи визначені суб'єкти сплачують страхові внески як обов'язкові платежі.

Відповідно до ст. 20 Основ законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування України базовими джерелами коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування є внески роботодавців і застрахованих осіб [11]. Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" передбачено надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формується за рахунок страхових внесків роботодавців ... (преамбула, абз. 36 ст. 1, ч. 1 ст. 14 ) [8].

*Третій висновок:* бюджетні джерела фінансування як конституційна гарантія слугують основою для функціонування організаційно-правової форми "бюджетне забезпечення" за кошти державного та / або місцевих бюджетів. Правовою основою розмежування бюджетних джерел на фінансування соціальних послуг є норми Бюджетного кодексу України (для прикладу, п. 4 ч. 1 ст. 89 передбачає "соціальний захист та соціальне забезпечення, що є видатками сільських, селищних, міських територіальних громад"; п. 4 ч. 1 ст. 90 – "соціальний захист та соціальне забезпечення, що є видатками бюджету Автономної республіки Крим та обласних бюджетів"; п.п. г) п. 3 ч. 1 ст. 91 – "соціальний захист та соціальне забезпечення, що є видатками всіх місцевих бюджетів) [15]. Вагомим недоліком сучасного механізму бюджетного фінансування надання соціальних послуг є той факт, що бюджетними коштами забезпечуються бюджетні установи – надавачі соціальних послуг, а не сам факт надання послуги. Зокрема, відповідно до Бюджетного кодексу України за бюджетні кошти утримуються притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, малі групові будинки тощо, а не оплачується фактичне надання цими закладами як надавачами соціальних послуг таких послуг (ст. 89).

Інституційний підхід фінансування надання соціальних послуг зменшує ефективність їх надання, не відповідає ринковим механізмам, не сприяє розвитку ринку соціальних послуг, не запускає механізм конкуренції у цій сфері тощо, тож потребує перегляду та передусім законодавчого реформування бюджетних норм цієї сфери.

Аналізуючи норми бюджетного законодавства в субсидіарному зв'язку із законодавством про соціальні послуги, робимо висновок, що соціальні послуги є фінансовим зобов'язанням винятково місцевих та регіональних бюджетів. Натомість зміст ст. 87 Бюджетного кодексу України засвідчує відсутність таких зобов'язань на рівні Державного бюджету України.

Варто зазначити, що ст. 9 п. 10 Закону України “Про соціальні послуги” одним із основних напрямів державної політики у сфері надання соціальних послуг передбачає закупівлю соціальних послуг загальнонаціонального значення за кошти Державного бюджету. Сьогодні забезпечення закупівлі соціальних послуг за кошти Державного бюджету здійснюється в рамках експериментальних проектів із запровадження нових соціальних послуг або щодо впорядкування механізму надання соціальних послуг, які вкрай важливі для осіб, є зобов’язанням місцевих органів самоврядування та одночасно значним навантаженням на місцеві бюджети в умовах збільшення чисельності їх територіальних громад за рахунок внутрішньо переміщених осіб. Прикладом таких нових експериментальних соціальних послуг є: комплексна соціальна послуга з формування життєстійкості (постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2023 р. № 1049) [16]; соціальна послуга із соціального супроводу військовослужбовців та членів їх сімей у військових частинах (підрозділах) Збройних Сил (постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2023 р. № 1050 [17]).

**У підсумку дослідження виснуємо:**

– Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” потребує узгодження щодо використання терміну соціальні послуги із Законом України “Про соціальні послуги”. Надання соціальних послуг в межах відповідного механізму як складової організаційно-правової форми загальнообов’язкового державного соціального страхування законодавчо не передбачено.

– Чинне законодавство про загальнообов’язкове державне соціальне страхування в частині надання соціальних послуг потерпілим від нещасного випадку на виробництві синхронізоване із законодавством про соціальні послуги з питань оцінювання потреби особи у соціальних послугах, видів соціальних послуг та процедури закупівлі цих послуг. Вичерпно визначені соціальні послуги (догляду вдома та натуральної допомоги) в межах програм соціального страхування від нещасного випадку на виробництві можуть бути компенсовані законодавчо встановленою грошовою сумою.

– Послуги, що надаються роботодавцям в сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування у зв’язку з безробіттям, не є соціальними за сутністю, а допомогою чи компенсаціями, або програмами чи заходами сприяння зайнятості населення. Відповідних змін потребує ст. 24 та інші Закону України “Про зайнятість населення”, а також постанова Кабінету Міністрів України № 237 від 17.03.2023 р.

– Соціальні послуги як вид соціального захисту надається в межах організаційно-правової форми бюджетне забезпечення за кошти місцевих та регіональних бюджетів. Державний бюджет є фінансовим джерелом закупівлі соціальних послуг винятково в рамках експериментальних проектів запровадження нових соціальних послуг, які мають загальнонаціональне значення.

– Інституційний підхід бюджетного фінансування механізмів надання соціальних послуг зменшує ефективність таких послуг, не сприяє розвитку ринковому механізму у сфері надання соціальних послуг, не запускає механізм конкуренції у цій сфері тощо, тож потребує перегляду та передусім законодавчого реформування бюджетних норм у цій сфері.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. К. Знання, 2005. 381 с.
2. Синчук С.М., Буряк В.Я. Право соціального забезпечення України : навч. посібник. Київ, Т-во «Знання», КОО, 2003. 306 с.
3. Гудзь А. Недержавне соціальне забезпечення як окрема форма соціального захисту населення в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 3. С. 78–82.
4. Москаленко О.В. Функції загальнообов’язкового державного соціального страхування. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 1 (72). С. 139–147.
5. Шумна Л.П. Організаційно-правова форма соціального забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”*. 2014. Вип. 24. Том. 2. С. 205–208.
6. Конституції України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4317>.
7. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19?find=1&text=оцінювання#n6>.

8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15?find=1&text= послуг#w1\\_10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15?find=1&text= послуг#w1_10).
9. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV (в ред. Закону України від 01. 01.2023 р. № 2620-IX). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14?find=1&text= послуг#w1\\_6](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14?find=1&text= послуг#w1_6).
10. Деякі питання організації забезпечення соціальними та медичними послугами потерпілих внаслідок нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які її потребують: постанова Кабінету Міністрів України від 28.04. 2023 р. № 438. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2023-п#Text>.
11. Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр?find=1&text=послуг#w1\\_7](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр?find=1&text=послуг#w1_7).
12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14?find=1&text=послуг#w1\\_16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14?find=1&text=послуг#w1_16).
13. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17?find=1&text=послуг#w1\\_42](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17?find=1&text=послуг#w1_42).
14. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг суб'єктам ринку праці кар'єрними радниками, спеціалізованими кар'єрними радниками, консультантами по роботі із роботодавцями : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2023 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2023-п#Text>.
15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456- VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1456>.
16. Про реалізацію експериментального проекту із запровадження комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості: постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2023 р. № 1049. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2023-п#Text>.
17. Про реалізацію експериментального проекту із запровадження договірної форми надання соціальної послуги із соціального супроводу військовослужбовців та членів їх сімей у військових частинах (підрозділах) Збройних сил : постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2023 р. № 1050. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1050-2023-п#Text>.