

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.18>

ЮРИДИЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ОBOB'ЯЗКУ ДОТРИМАННЯ ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТИВ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Синчук С.М.

*професорка кафедри соціального права
Львівського національного університету
імені Івана Франка
ORCID: 0000-0003-2711-5919
e-mail: synchuksvit@gmail.com*

Бук М.О.

*доцентка кафедри соціального права
Львівського національного університету
імені Івана Франка
ORCID: 0000-0001-8410-9377
e-mail: buk.myroslava@gmail.com*

Синчук С.М., Бук М.О. Юридичний механізм забезпечення виконання обов'язку дотримання державних стандартів соціальних послуг.

У статті з'ясовано законодавчі та правозастосовні питання, пов'язані з наданням соціальних послуг особам/сім'ям в Україні відповідно до державних стандартів. Досліджено проблеми формування ефективного правового механізму дотримання відповідних нормативів соціально зобов'язаними суб'єктами у правовідносинах соціального забезпечення. Аргументовано, що зміст та процедура вчинення дій, які складають обов'язок спеціально уповноваженого соціально зобов'язаного суб'єкта, а також його юридична відповідальність за невиконання/неякісне виконання/неповне виконання ним свого обов'язку у сфері реалізації особою/сім'єю права на соціальні послуги потребує вичерпної законодавчої регламентації як складової правового механізму забезпечення права вразливих категорій населення на соціальні послуги. Наголошено, що державний стандарт установлює рівні вимоги для державних, комунальних і недержавних надавачів соціальних послуг. Критично проаналізовано положення Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» під кутом зору визначення поняття, змісту та системи державних стандартів у сфері надання соціальних послуг. Акцентовано на потребі законодавчого визначення поняття «норми та нормативи надання соціальних послуг». Обґрунтовано, що дефініція нормативів споживання не характеризує відповідне поняття як елемент юридичного механізму реалізації права особи на соціальні послуги, а відтак, його не можна трактувати як показник для державного контролю у сфері надання соціальних послуг чи як елемент механізму захисту права особи/сім'ї на соціальні послуги. Невиконання такого нормативу важко ідентифікувати як порушення законодавства у сфері надання соціальних послуг/соціального захисту населення, а також як законну підставу притягнення суб'єкта порушення (посадову особу органів місцевого самоврядування чи фахівця надавача соціальної послуги) до юридичної відповідальності. Проаналізовано зміст Державного стандарту соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах під кутом зору визначення складових, порушення яких під час надання соціальної послуги відповідного виду мало б зумовлювати застосування заходів юридичної відповідальності. Наголошено на потребі визначення критеріїв належної якості соціальної послуги та розширення вимог до змісту поняття «доступність соціальної послуги».

Ключові слова: правовідносини соціального забезпечення, юридичний механізм забезпечення соціальних прав, державні стандарти, соціальні послуги, соціальне законодавство, соціально зобов'язані суб'єкти, якість соціальної послуги, порушення законодавства у сфері соціального захисту, захист соціальних прав, відповідальність у праві соціального забезпечення.

Synchuk S.M., Buk M.O. Legal mechanism for ensuring the obligation of compliance with state standards of social services.

The article examines legislative and law enforcement issues related to the provision of social services to individuals and families in Ukraine in accordance with state standards. The study explores the challenges associated with establishing an effective legal mechanism to ensure compliance with relevant regulations by socially obligated entities within social security legal relations. It is argued that the content and procedure for performing actions constituting the duty of a specially authorised socially obligated entity, as well as its legal responsibility for failure, improper, or incomplete fulfilment of its obligations in the sphere of realising an individual's or family's right to social services, require comprehensive legislative regulation as an integral component of the legal mechanism for ensuring the rights of vulnerable population groups to social services. It is emphasised that state standards establish uniform requirements for public, municipal, and private providers of social services. A critical analysis is conducted on the provisions of the Law of Ukraine «On State Social Standards and State Social Guarantees» from the perspective of defining the concept, content, and system of state standards in the field of social service provision. The study highlights the necessity of legislatively defining the term «norms and standards for the provision of social services.» It is substantiated that the definition of consumption norms does not characterise the relevant concept as an element of the legal mechanism for realising an individual's right to social services. Consequently, it cannot be interpreted as an indicator for state control in the field of social service provision, nor as an element of the legal protection mechanism for an individual's or family's right to social services. The failure to comply with such a norm is difficult to identify as a violation of legislation in the sphere of social service provision or social protection, as well as a lawful basis for holding the violator (whether a local government official or a specialist providing social services) legally accountable. Furthermore, the article analyses the content of the State Standard for Social Support of Families (Individuals) in Difficult Life Circumstances from the perspective of identifying its constituent elements, the violation of which during service provision should entail the application of legal liability measures. It is stressed that there is a need to define criteria for the proper quality of social services and to expand the requirements concerning the content of the concept of «accessibility of social services.»

Key words: legal relations in social security, legal mechanism for ensuring social rights, state standards, social services, social legislation, socially obligated entities, quality of social services, violation of legislation in the field of social protection, protection of social rights, liability in social security law.

Постановка проблеми. Проблема державної стандартизації соціальних послуг та забезпечення дотримання відповідних нормативів є актуальною та потребує найперше вирішення у юридичній площині. Її гострота задекларована у декількох державних програмних документах, які стосувалися реалізації особами/сім'ями, що зазнали впливу складних життєвих обставин, права на активні дії соціальних служб. Так, під час прогнозування змін ще 2007 року вказувалося на відсутність у законодавстві стандартів якості соціальних послуг, що забезпечували б оцінку ефективності та впливу послуги на якість життя її отримувача [1]. Стратегічним напрямом було визначено створення системи контролю за дотриманням державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг, а також установлення відповідальності за недотримання таких стандартів надавачами. У іншому документі – Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (2012 року) – запровадження стандартизації соціальних послуг з метою забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг, а також затвердження державних стандартів соціальних послуг, що встановлюють вимоги до видів, обсягу, умов та якості надання для різних соціальних груп, визначено складовою засади доступності та ефективності надання соціальних послуг [2]. І хоча чимала законодавча та правозастосовна робота у напрямі реалізації стратегічних цілей була проведена, в Україні все ще відсутній цілісний юридичний механізм забезпечення дотримання державних стандартів у сфері реалізації права особи/сім'ї на соціальні послуги, зокрема й у питаннях захисту цих прав та застосування заходів юридичної відповідальності.

Стан опрацювання. Загальні питання реалізації права особи на соціальні послуги досліджено у працях М.О. Бук [3], О.О. Гірник [4], О.В. Тищенко, С.М. Черноус [5], Н.І. Чудик-Білоусової [6]. Деякі аспекти, пов'язані із піднятою проблематикою, були розглянуті у статті «Щодо проблеми законодавчого визначення державних соціальних нормативів соціальних послуг в Україні» [7].

Попри всі напрацювання теорія права соціального забезпечення розвивається відповідно до нових практичних кейсів, тож дотримання державних стандартів соціальних послуг потребує аналізу під кутом зору ефективності юридичного механізму забезпечення їх дотримання в сучасних умовах реформування законодавства про соціальні послуги.

Метою статті є з'ясування законодавчих та правозастосовних питань, пов'язаних з наданням соціальних послуг особам/сім'ям в Україні відповідно до державних стандартів.

Виклад основного матеріалу. Статтею 16 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8] передбачено, що держава гарантує забезпечення основних потреб громадян на рівні закріплених законом державних соціальних стандартів і нормативів. Забезпечення дотримання стандартів соціальних послуг визначено одним із основних напрямків державної політики (ст. 7 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» [9]) та обов'язком надавачів соціальних послуг (п. 9 ч. 8 ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги» [10]).

Надавачі соціальних послуг за галузевим правовим статусом є соціально зобов'язаними суб'єктами. Виконання ними юридичних обов'язків в межах правовідносин соціального забезпечення є гарантією реалізації особами/сім'ями, які належать до вразливих категорій населення або перебувають у складних життєвих обставинах, права на соціальне забезпечення [11, с. 206–220]. Вагомим елементом юридичного обов'язку соціально зобов'язаного суб'єкта у правовідносинах соціального забезпечення, зважаючи на специфіку їхнього змісту, є його (суб'єкта) активне діяння на користь управної особи – отримувача соціального забезпечення конкретного виду. Відтак, зміст та процедура вчинення дій, які складають обов'язок спеціально уповноваженого соціально зобов'язаного суб'єкта, а також відповідальність за невиконання/неякісне виконання/неповне виконання ним свого обов'язку потребує вичерпної законодавчої регламентації як складової правового механізму забезпечення права вразливих категорій населення на соціальні послуги.

Зазначимо, що у ст. 10 Закону України «Про соціальні послуги» закріплено засаду рівності прав, обов'язків та відповідальності надавачів соціальних послуг державної та недержавної власності. Згідно пункту 1.5. Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги (далі – Порядок 282) [12] стандарт установлює рівні вимоги для державних, комунальних і недержавних надавачів соціальних послуг. Така норма сприяє виконанню основних напрямів державної політики, як-то: створення умов для формування та розвитку ринку соціальних послуг, а також залучення громадських об'єднань, благодійних та релігійних організацій до участі в реалізації цього Закону.

Забезпечення дотримання стандартів надання соціальних послуг найперше потребує їх законодавчої регламентації – затвердження. Статтею 17 (ч. 3) Закону України «Про соціальні послуги» закріплено, що самі стандарти та порядок їх розроблення затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Перелік соціальних послуг (за списком таких 39), короткий їх опис, категорії отримувачів, місце та строк надання закріплені у Класифікаторі соціальних послуг [13]. Наказами Мінсоцполітики затверджено державні стандарти надання кожної соціальної послуги.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про соціальні послуги» [10] у державному стандарті соціальної послуги повинно бути встановлено вимоги щодо забезпечення необхідного рівня її доступності, зокрема на кожному етапі надання, а також визначено зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання, показники якості. Згідно із ст. 8 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8]? визначення державних соціальних нормативів у сфері надання соціальних послуг передбачає встановлення переліку, видів та обсягів соціальних послуг, які надаються за рахунок державного та місцевого бюджетів і страхових фондів; норм та нормативів надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах; показників якості соціальних послуг.

Варто відзначити, що джерело фінансування як стандарт базується на ст. 16 Закону України «Про соціальні послуги», де зокрема визначено перелік базових соціальних послуг – тих, які особи вправі отримати максимально наближено до місця проживання. Йдеться про послуги, надання яких фінансується з місцевого бюджету. Одночасно у державному стандарті у розділі «Фінансово-економічне обґрунтування вартості соціальної послуги соціального супроводу» є вказівка на джерело її фінансування. Для прикладу, Державний стандарт соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах джерелом для оплати надання відповідної соціальної послуги визначає місцевий бюджет [14].

Важливо відзначити, що поняття «норми та нормативи надання соціальних послуг» законодавчо не визначено. Із дефініції «соціальні норми та нормативи» (ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії») робимо висновок, що такими є показники необхідного споживання послуг та забезпечення соціальними послугами. Однак законодавче поняття «нормативи споживання» не характеризує відповідний показник як елемент юридичного механізму реалізації права особи на соціальні послуги, а відтак, його не можна трактувати як виразник контролю у сфері надання соціальних послуг чи елемент механізму захисту права на соціальні послуги. Невиконання такого нормативу важко ідентифікувати як порушення законодавства у сфері надання соціальних послуг/соціального захисту населення, а також як законну підставу притягнення суб'єкта порушення (посадову особу органів місцевого самоврядування чи фахівця надавача соціальної послуги) до юридичної відповідальності. Для прикладу, соціальне замовлення, як засіб залучення надавачів соціальних послуг у територіальній громаді за кошти місцевого бюджету, проводиться за результатами визначення потреб населення у соціальних послугах. Пунктом 3 Порядку надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг передбачено, що таке замовлення здійснюється з дотриманням вимог, визначених державними стандартами соціальних послуг з урахуванням потреб вразливих груп населення [15]. Водночас, наразі у Законі України «Про соціальні послуги» не закріплено заходів юридичної відповідальності за невиконання обов'язку щодо визначення потреб адміністративно територіальної одиниці/територіальної громади. Тим самим, права жителів такої громади на соціальний захист можуть бути порушені.

Додатково у Порядку 282 передбачено, що стандарт повинен застосовуватися для організації надання соціальних послуг, здійснення моніторингу надання такої послуги, оцінки її якості та контролю за дотриманням вимог, установлених законодавством. Відповідно до п. 3.1. Порядку 282 індикаторами стандарту є [12]: 1) вимоги щодо забезпечення необхідного рівня доступності соціальної послуги на кожному етапі її надання; 2) зміст й обсяг соціальної послуги; 3) норми та нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги; 4) показники якості соціальної послуги; отримувачі соціальної послуги. Всі зазначені складові державного стандарту набувають змісту обов'язків соціально зобов'язаних суб'єктів та у правовідносинах соціального забезпечення виявляються у конкретних юридичних діях, що формують структуру цього обов'язку. Невиконання чи неналежне виконання такого обов'язку у механізмі захисту права отримувача соціальних послуг як соціального права передбачає застосування заходів державно-владного впливу (санкцій).

Окремі аспекти юридичної відповідальності у сфері соціального забезпечення з'ясовували Н.О. Галузінський [16, с. 12]. Г.П. Чернявська [17, с. 12]. Однак, правовий зв'язок між невиконанням надавачами соціальних послуг обов'язку дотримуватися державних стандартів надання соціальних послуг та їх юридичною відповідальністю не був предметом теоретичних розробок.

Проаналізуємо такий зв'язок на прикладі змісту положень Державного стандарту соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах випадку вимоги, порушення яких під час надання соціальної послуги відповідного виду мало б призвести до застосування санкцій визначеної юридичної природи [14]. Серед таких обов'язків: 1) провести комплексне визначення та оцінку індивідуальних потреб отримувача соціальної послуги (розділ III Стандарту); 2) скласти індивідуальний план та укласти договір про надання соціальної послуги (розділи IV та V Стандарту); 3) надавати послугу за місцем проживання (перебування) отримувача соціальної послуги або за місцем розташування суб'єкта, що надає соціальну послугу; 4) забезпечити доступність соціальної послуги. Зазначимо, що зміст «доступності» у стандарті визначено обмежено – лише через обов'язок вживати заходи щодо інформування отримувачів соціальної послуги та/або їх законних представників про соціальну послугу, порядок звернення за її наданням та порядок і умови її надання. Пріоритети сучасного суспільства побудувати безбар'єрний простір у всіх сферах життєдіяльності людини розширює зміст доступності у фізичному, географічному та інших сенсах; 5) провадити свою діяльність із повагою до гідності отримувачів соціальної послуги та з недопущенням негуманних і дискримінаційних дій, застосування фізичного, психічного чи іншого насилля щодо них. Згідно із ст. 16 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [18] особи, винні в порушенні вимог законодавства про запобігання та протидію дискримінації, несуть цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність; 6) вживати заходів щодо захисту персональних даних. Невиконання зазначеної

норми передбачає відповідальність згідно із Законом України «Про захист персональних даних» (ст. 28) [19].

Основними діями та заходами, що становлять зміст соціальної послуги соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах є: відвідування отримувача соціальної послуги за місцем його проживання (перебування); оцінка потреб сім'ї (особи), яка перебуває у складних життєвих обставинах; складання індивідуального плану соціального супроводу; аналіз коригування плану соціального супроводу; інформування щодо питань, пов'язаних з наданням інших послуг і соціальної допомоги; надання психологічної підтримки згідно з професійною компетенцією (організація психотерапевтичних груп, психологічна корекція); організація та проведення сімейних групових нарад, мережових зустрічей; залучення отримувача послуги до участі у тренінгах, дискусіях тощо; надання допомоги в оформленні документів; перенаправлення отримувача соціальної послуги до інших надавачів соціальних послуг; організація та забезпечення діяльності груп взаємодопомоги.

Вважаємо, що правовий зв'язок між отримувачем та надавачем соціальної послуги повинен формуватися в рамках правової конструкції правовідносин між споживачами послуг та їх надавачами різних форм власності, які формуються на підставі Закону України «Про захист прав споживачів» [20] із врахуванням специфіки соціальної складової такого зв'язку. Важливо розробити чіткі критерії належної якості соціальної послуги як її властивості відповідати вимогам, встановленим для цієї категорії послуг у нормативно-правових актах та договорі із отримувачем соціальної послуги як її споживачем.

Варто також наголосити, що у прийнятому за основу законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги» щодо удосконалення надання соціальних послуг» [21]. Пропонується норма про запровадження юридичної відповідальності у сфері надання соціальних послуг. Вважаємо, що така норма на часі. Вона потребує доповнення підставою притягнення до юридичної відповідальності певного виду за невиконання/неякісне виконання/неповне виконання уповноваженими соціально зобов'язаними суб'єктами свого обов'язку у сфері реалізації особою/сім'єю права на соціальні послуги. Серед таких – невиконання вимог державних стандартів соціальних послуг.

Висновки. Пріоритети державної соціальної політики України спрямовані на формування ефективного механізму реалізації права особи на соціальні послуги, пріоритетне місце в якому відводиться державним стандартам надання таких послуг. На сьогодні назріла потреба переглянути чинні державні стандарти під кутом зору виконання ними своєї функції та доповнення їх змісту чіткими індикаторами виконання соціально зобов'язаними суб'єктами обов'язку дотримання такого стандарту, оновленими критеріями дотримання якості соціальної послуги, правовими ознаками фактів порушення законодавства у сфері надання соціальних послуг/соціального захисту, заходів юридичної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2007 р. № 178–р. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/178-2007-p?find=1&text=стандарт#w1_1 (дата звернення: 13.02.2025).
2. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556–р. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-p?find=1&text=стандарт#w1_4 (дата звернення: 13.02.2025).
3. Бук М.О. Соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2021. № 66. С. 113–117.
4. Гірник О.О. Щодо проблеми удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2014. № 810. С. 231–236.
5. Тищенко О.В., Черноус С.М. Екстрений (кризовий) порядок надання соціальних послуг населенню України в умовах війни: правові аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 11. С. 221–226.

6. Чудик-Білоусова Н.І. Сучасні тенденції правового регулювання надання соціальних послуг. *Українські наукові записки*. 2016. № 59. С. 133–159.
7. Синчук С.М. Щодо проблеми законодавчого визначення державних соціальних нормативів соціальних послуг в Україні. *Wroclawsko-Lwowskiе zeszyty prawnicze. Wrocław Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego*. 2020. № 11. S. 129–143.
8. Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
9. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21 червня 2001 р. № 2558-III. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
10. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 № 2671-VIII. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
11. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 422 с.
12. Порядок розроблення державного стандарту соціальної послуги: Наказ Міністерства соціальної політики України від 16 травня 2012. № 282. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12?find=1&text=доступн#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
13. Класифікатор соціальних послуг: наказ Міністерства соціальної політики України від 23 червня 2020 р. № 429. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>(дата звернення: 13.02.2025).
14. Про затвердження Державного стандарту соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах: Наказ Міністерства соціальної політики України від від 31.03. 2016 р. № 318. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0621-16?find=1&text= норм#w1_1 (дата звернення: 13.02.2025).
15. Порядок надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 450. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/450-2020-п#n9> (дата звернення: 13.02.2025).
16. Галузінський Н.О. Критерії класифікації санкцій у праві соціального забезпечення. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 154–159.
17. Чернявська Г.П. Процедурні правовідносини соціального забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». – К., 2014. 19 с.
18. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5207=VI. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
19. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
20. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> (дата звернення: 13.02.2025).
21. Про внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги» щодо удосконалення порядку надання соціальних послуг: проект Закону від 16 жовтня 2024 р. № 12124. База «Законопроекти». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/45064> (дата звернення: 13.02.2025).