

УДК 349.3

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ СИСТЕМИ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ

Сташків Б. І.,

*професор кафедри трудового права,
адміністративного права та процесу*

*Навчально-наукового інституту права та соціальних технологій
Чернігівського національного технологічного університету,
канд. юрид. наук, доцент*

Система соціального обслуговування визначається науковцями залежно від їх відношення до концепції права соціального забезпечення в «широкому» та «вузькому» розумінні, а також до визнання чи невизнання ними наявності у ній підгалузі права. Одні фахівці соціальне обслуговування вважають укрупненим (генеральним, комплексним) правовим інститутом, а інші – підгалуззю права соціального забезпечення. І перші, і другі детально не обґрунтовують свою точку зору і не виділяють ознаки, за якими складний правовий інститут відрізняється від підгалузі права.

Під системою права розуміють внутрішню побудову його структурних компонентів (елементів), до яких включають: 1) норми права; 2) інститути права; 3) субінститути (підінститути) права; 4) підгалузі права; 5) галузі права. Система соціального обслуговування як правове утворення – це його внутрішня організація, до складу якого входять норми права, правові інститути, що включають субінститути і сукупність цих правових інститутів, яку частина вчених називає підгалуззю права.

Правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері соціального обслуговування вразливих груп населення, можна віднести до підгалузі права соціального забезпечення з умовною назвою «право соціального обслуговування» з таких міркувань:

- предметом правового регулювання є відокремлена група суспільних відносин, що виникають з приводу надання соціальних послуг окремим категоріям осіб, яка одночасно є складовою предмета права соціального забезпечення;

- наявність самостійної групи нормативно-правових актів у сфері соціального обслуговування, які одночасно є невід'ємною складовою джерел (форм) права соціального забезпечення (закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про соціальні послуги» та ін.);

- наявність специфічних правових принципів, які доповнюють та конкретизують принципи права соціального забезпечення (див. Закон України «Про соціальні послуги»);

- однорідність правових інститутів, що регулюють схожі суспільні відносини з приводу надання соціальних послуг, і вони як відокремлена група відносяться до права соціального забезпечення;

- наявність загальних правових норм, з яких можна сформулювати основний інститут права соціального обслуговування. Ці норми доповнюють і конкретизують загальні норми права соціального забезпечення. Вони впливають на всі правові інститути права соціального обслуговування та об'єднують їх в одне і нероздільне ціле;

- практична доцільність у підвищенні статусу соціального обслуговування як складного правового інституту. Вона викликана наявністю розгалуженої мережі соціальних закладів, які надають соціальні послуги, зацікавленістю в цьому органів, що здійснюють управління соціальним обслуговуванням, натуральною формою надання соціальних послуг, а також необхідністю прийняття значної кількості нормативних актів, особливо на підзаконному рівні.

За цими ознаками характеризується і право соціального забезпечення як самостійна галузь національного права. Різниця між правом соціального забезпечення як галуззю права та правом соціального обслуговування як підгалуззю цього права полягає в тому, що підгалузь регулює більш вузьке коло суспільних відносин, стосується лише частини вразливих груп населення, має порівняно з галуззю меншу кількість нормативних актів та правових інститутів тощо. У цьому випадку говорять про інституційну недостатність підгалузі, і при її усуненні вона може претендувати на статус галузі права.

Таким чином, право соціального обслуговування – це підгалузь права соціального забезпечення, яка регулює однорідні суспільні відносини, що виникають при наданні вразливим групам населення соціальних послуг у випадках, порядку та на умовах, передбачених законом. Систему цієї підгалузі права становлять такі елементи, як норми права, правові інститути та підгалузь у цілому в системі права соціального забезпечення. Отже, система права соціального обслуговування – це науково обґрунтоване об'єднання норм даної підгалузі права в однорідні та взаємопов'язані правові інститути, що розташовуються у відповідній послідовності з урахуванням їх місця, ролі і значення всередині цього правового утворення.

Вважається, що система права та її елементи складаються об'єктивним чином як відображення реально існуючих суспільних відносин, що постійно розвиваються, а роль науковців зводиться лише до пізнання цих об'єктивних факторів і закономірностей. Цей постулат радянської теорії права не відповідає дійсності: система права та її елементи активно формуються науковцями і ними корегуються, а законодавець не завжди орієнтується на їх висновки, тобто суб'єктивізм переважає об'єктивні фактори.

Науковці одностайно первинним елементом системи права в цілому і його окремих частин (галузей, підгалузей, правових інститутів)

вважають норми права. Нормативні акти містять норми, що стосуються соціального обслуговування і відносяться до різних галузей права. До елементів системи підгалузі відносяться лише ті норми права, що регламентують надання соціальних послуг у рамках права соціального обслуговування. Одиничні норми регулюють елементарні суспільні відносини. У реальному житті суспільні відносини регулюються великою сукупністю одиничних правових норм. Вони служать юридичним матеріалом для формування правових інститутів. Інститут права соціального обслуговування – це сукупність правових норм, які регулюють однорідну групу суспільних відносин у сфері надання певного виду соціального обслуговування (соціальних послуг). Усі норми права соціального обслуговування повинні бути віднесені до того чи іншого правового інституту. Науково обґрунтоване визначення видів правових інститутів і розташування в них у певному порядку правових норм – основна проблема системи права соціального обслуговування.

У праві соціального забезпечення загальноприйнятим є формування правових інститутів за видами соціального забезпечення. З подачі соціальних працівників у праві соціального обслуговування ведуться спори з приводу того, що надається громадянам: соціальне обслуговування чи соціальні послуги, а звідси – відповідні назви правових інститутів.

У літературі, особливо із соціальної роботи, простежується отождоження понять «соціальні послуги» і «соціальне обслуговування», а в проекті Закону України «Про соціальні послуги» від терміна «соціальне обслуговування», фактично, відмовились, але ввели поняття «послуги соціального обслуговування». Відмова від терміна «соціальне обслуговування» навряд чи є виправданою. Соціальні послуги є нічим іншим, як технічним описом дій, які повинні вчинятися надавачем послуг в інтересах їх отримувачів, а соціальне обслуговування – це конкретна діяльність з надання послуг, що також включає право на соціальні послуги, умови, порядок, своєчасність і якість їх надання. Соціальне обслуговування є поняттям більш широким, ніж соціальні послуги, що повністю входить до змісту першого.

Нормативні акти пропонують формувати правові інститути права соціального обслуговування за видами соціального обслуговування (ч. 3 ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги» (2003 рік) або соціальних послуг (ч. 4 ст. 5 цього Закону) чи залежно від спрямування та змісту соціальних послуг, або від місця їх надання чи способу надання соціальних послуг (ст. 18 проекту Закону України «Про соціальні послуги»). Чинні нормативні акти акцентують увагу на категоріях одержувачів соціальних послуг чи на відомствах, що їх надають.

Аналіз наявної правової бази дає підстави стверджувати, що законодавець приділяє недостатньо уваги формуванню правових інститутів права соціального обслуговування та здійснення в їх рамках правового регулювання суспільних відносин у сфері надання соціаль-

них послуг. Помилковим також буде висновок про відсутність системи права соціального обслуговування, оскільки, на думку багатьох учених, вона формується об'єктивно і мало залежить від волі законодавця і не виявлена повною мірою фахівцями права соціального забезпечення. Проблема системи права соціального обслуговування не вирішується в Законі України «Про соціальні послуги» (у чинному та в проекті нового Закону) і може бути частково вирішена, наприклад, при розробленні та прийнятті Кодексу соціального обслуговування. У ньому в окремих главах можна здійснити в загальних рисах правове регулювання наявних видів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), що одночасно будуть орієнтирами для формування науковцями відповідних правових інститутів. Ведення досліджень щодо системи права соціального обслуговування за межами такого нормативного акта буде малоефективним та недоцільним.

За таким критерієм, як місцезнаходження надавача соціальних послуг, автор виділив, між іншим, такий правовий інститут, як надання стаціонарних соціальних послуг, і в ньому виявилась значна кількість різнопланових субінститутів, не придатних для їх розташування в певному порядку в системі права соціального обслуговування. Автор припускає, що найкраще спробувати формувати правові інститути за соціальними службами (установами) та видами послуг, які ними надаються.

Закон України «Про соціальні послуги» містить положення, більшість із яких придатні для формування окремих правових інститутів Загальної частини права соціального обслуговування або його основного інституту. У той же час він має дуже мало норм, що можна включити до Особливої частини цієї підгалузі права. Переважна більшість норм цієї частини знаходяться в підзаконних актах (положеннях, порядках, переліках тощо).

Аналіз навчальної літератури та наукових праць дає підстави дійти висновку про відсутність серйозних теоретичних напрацювань системи соціального обслуговування як правового утворення (інституту чи підгалузі права). Наявного опублікованого матеріалу недостатньо для висунення гіпотези концепції системи права соціального обслуговування як підгалузі права соціального забезпечення.