

СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ КАК ВИД СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

Бориченко Е.В.
аспирант кафедры трудового права и права социального обеспечения
Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется социальное обслуживание как вид социальной защиты семей с детьми, значение которого в современных социально-экономических условиях значительно возрастает.

Дается определение понятия социального обслуживания семей с детьми, сделан вывод о том, что единственной формой его осуществления являются социальные услуги.

Осуществляется классификация социальных услуг семьям с детьми с целью их систематизации. Сделан вывод о том, что, наряду с субъектами, местом предоставления, а также платностью, основным критерием для классификации социальных услуг является социальный риск как основание для их предоставления.

Ключевые слова: семья с детьми, социальная защита, социальный риск, социальное обслуживание, социальные услуги.

SUMMARY

Article deals with analyze of social service as a type of families with children social security, which significance increases very much in modern socio-economic conditions.

Definition of social service of families with children is given in the article. Author educs that social services are the only form of families with children social service.

Necessity of classification of social services of families with children is accented. Author draw the conclusion that main criterion for classification of social services of families with children is social risk along with subjects, appropriation place, serviceability.

Key words: family with children, social protection, social risk, social service, social services.

Введение. Социальная защита семей с детьми является одним из приоритетных направлений реализации государством своей социальной функции, которая осуществляется, в том числе, путем социального обслуживания данной категории населения, что представляет собой, в соответствии со ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах», систему социально значимых мероприятий по предоставлению социальными службами содействия, поддержки и услуг отдельным категориям населения

для преодоления или смягчения их жизненных трудностей, поддержания социального статуса и полноценной жизнедеятельности [1].

В то же время, части первой ст. 5 Закона Украины «О социальных услугах» социальное обслуживание определяется, наряду с материальной помощью, как форма осуществления социальных услуг, что свидетельствует об отсутствии в законодательстве согласованности терминологии в этой сфере. Указанное касается также теоретических разработок, так как среди ученых до сих пор отсутствует единая точка зрения в отношении форм осуществления социального обслуживания.

Что касается социального обслуживания семей с детьми, то следует сказать о многообразии социальных услуг, на получение которых имеет право данный субъект права социального обеспечения, что связано с достаточно большим количеством социальных рисков, которые могут претерпевать семьи, на воспитании которых находятся несовершеннолетние дети, в процессе их жизнедеятельности. Ситуация осложнена также отсутствием комплексного нормативно-правового акта, который урегулировал бы порядок предоставления таких услуг, устанавливая их стандарты.

В связи с этим **целью статьи** является определение форм осуществления социального обслуживания семей с детьми, систематизация социальных услуг, на которые имеет право данная категория населения, а также внесение предложений по усовершенствованию законодательства Украины в этой сфере.

Степень научной разработки. Вопросы нормативно-правового регулирования социального обслуживания были объектом теоретических исследований таких ученых, как Н.Б. Болотина, В.Я. Бурак, М.Л. Захаров, П.Д. Пилипенко, С.Н. Синчук, И.М. Сирота, Б.И. Сташків, Э.Г. Тучкова, М.В. Филиппова, Л.П. Шумна и многие другие. Предложения по совершенствованию теории и практики социальной защиты, в том числе предоставления социальных услуг детям-инвалидам, детям-сиротам и детям, лишенным родительской опеки, а также детям, пострадавшим от аварии на ЧАЭС, а также их семьям, были сделаны В.С. Тарасенко, О.Н. Потопахиной, Л.Ю. Малюгой. В то же время комплексного исследования порядка осуществления социального обслуживания семей с детьми до сих пор проведено не было.

В науке права социального обеспечения социальное обслуживание признается одним из видов социальной защиты населения, в том числе и семей с детьми. Е.Н. Доброхотова основными его чертами называет направленность на обеспечение качества жизни, гарантирование полноты и всесторонности социальной защиты; возникновение права на социальное обслуживание в связи с необходимостью минимизации последствий

трудной жизненной ситуации; долговременный характер предоставления; способствование возобновлению статуса субъекта, который существовал до наступления социального риска, или адаптации к новым жизненным обстоятельствам [2, с. 365], А.М. Лушников, М.В. Лушникова дополняют этот перечень, указывая на то, что социальное обслуживание по своей природе является местным, как правило, муниципальным; при сохранении ведущей роли государства широко применяются негосударственные структуры при предоставлении различного рода социальных услуг, которые осуществляются без учета уровня материальной обеспеченности их получателей [3, с. 244-245]. Б.И. Сташкив характерными чертами социального обслуживания считает также нематериальный характер социальных услуг как формы социального обслуживания, а также невозможность их хранения, транспортировки и нагромождения [4, с. 21].

Определение социального обслуживания в ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» нельзя назвать, с точки зрения законодательной техники, идеальным, поскольку поддержку в широком смысле можно рассматривать как социальное пособие, что выходит за рамки нормативно-правового регулирования вышеуказанного Закона.

Ранее также отмечалось, что в законодательстве Украины и теории права социального обеспечения отсутствует единство точек зрения на формы осуществления социального обслуживания. Так, в ст. 5 Закона Украины «О социальных услугах» предусматривается две формы социальных услуг: материальная и социальное обслуживание. Таким образом, является не совсем понятным, что же первично – «социальные услуги» или «социальное обслуживание». Поскольку социальные услуги являются комплексом мероприятий по предоставлению помощи лицам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации, то, соответственно, их можно считать результатом деятельности социальных служб как субъектов их предоставления. Исходя из этого, нельзя говорить о том, что социальное обслуживание является формой социальных услуг, так как они соотносятся между собой как форма и содержание.

Н.М. Стаховская считает, что формами осуществления социального обслуживания, наряду с социальными услугами, являются льготы, натуральная и другие формы [5, с. 132]. По мнению В.П. Галаганова, социальное обслуживание осуществляется как путем предоставления социальных услуг, так и натуральной помощи инвалидам, престарелым и другим категориям граждан, а также их семьям [6, с. 437]. В то же время, большинство ученых, таких как М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова [7, с. 492], М.В. Филиппова [2, с. 363], Б.И. Сташкив [4, с. 17] и др., согласны с тем, что вся система социального обслуживания направлена на обеспечение граждан только услугами. Указанные выводы

можно сделать также на основании анализа Перечня социальных услуг, которые предоставляются лицам, пребывающим в сложных жизненных обстоятельствах и не в состоянии самостоятельно их преодолеть, утвержденного приказом Министерства социальной политики Украины от 03.09.2012 г. № 537, который содержит комплекс исключительно нематериальных мероприятий в сфере социального обслуживания населения.

По нашему мнению, следует согласиться с указанной точкой зрения, о том, что социальное обслуживание семей с детьми реализуется путем предоставления данной категории населения социальных услуг. Оказание им натуральной помощи, предоставление различных льгот и пособий являются самостоятельными видами социальной защиты семей с детьми. Подтверждение данного вывода содержится в ст. 8 Закона Украины «О социальной работе с семьями, детьми и молодежью» [8], в соответствии с которой, социальное обслуживание семей осуществляется путем предоставления им комплекса социальных услуг.

Исходя из вышеизложенного, для устранения несогласованности в законодательстве в сфере социального обслуживания, считаем, необходимо внести изменения в ст. 5 Закона Украины «О социальных услугах», указав, что формой социального обслуживания является предоставление специально уполномоченными органами комплекса социальных услуг.

Таким образом, определение понятия социального обслуживания, данное в Законе Украины «О социальных услугах», не отвечает содержанию рассматриваемого понятия. Представляется, что наиболее удачной является дефиниция, данная Б.И. Сташкивым, который определяет данное явление как деятельность социальных служб по предоставлению бесплатно или на льготных условиях социальных услуг лицам, которые пребывают в сложных жизненных обстоятельствах и требуют посторонней помощи, с целью преодоления или смягчения обстоятельств, которые нарушают нормальную жизнедеятельность лица [4, с. 19].

В связи с этим, целесообразным является внесение изменений в абз. 1 ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах», который, с целью соблюдения принципа юридической ясности, предлагается изложить в следующей редакции: «Социальное обслуживание - это деятельность социальных служб по предоставлению комплекса социальных услуг лицам, которые пребывают в сложных жизненных обстоятельствах и требуют посторонней помощи, с целью преодоления или смягчения обстоятельств, нарушающих нормальную жизнедеятельность».

Исходя из этого, социальное обслуживание семей с детьми можно определить как деятельность социальных служб по предоставлению бесплатно или на льготных условиях социальных услуг семьям в связи с необходимостью содержания и воспитания ребенка, а также в других случаях наступления социальных рисков, с целью преодоления или смягчения их неблагоприятных последствий.

Как уже отмечалось ранее, в процессе жизнедеятельности семьи с детьми сталкиваются с большим количеством социальных рисков, среди которых наиболее распространенными являются инвалидность, болезнь, сиротство, одиночество и др. Каждый из них дает право указанной категории населения на получение социальной защиты, в том числе и в виде социального обслуживания. В то же время, конкретные виды социальных услуг, которые предоставляются в связи с определенным социальным риском семьям с детьми, могут отличаться в зависимости от их содержания, субъекта, места предоставления и других критериев, что обуславливает необходимость их классификации с целью систематизации и эффективного исследования.

В соответствии со ст. 7 Закона Украины «О социальных услугах» социальные услуги могут предоставляться как за плату, так и бесплатно. Так, бесплатно социальные услуги семьям с детьми в объемах, которые не превышают государственные социальные стандарты в этой сфере, предоставляются в случае нуждаемости в дополнительной защите при условии, что среднемесячный доход такой семьи не превышает установленный законом прожиточный минимум, а также в случае пребывания ребенка такой семьи в сложной жизненной ситуации, обусловленной инвалидностью, болезнью, сиротством, жестоким отношением. В других случаях социальные услуги семьям с детьми являются платными, стоимость которых дифференцируется в зависимости от дохода семьи и не превышает 12 % среднемесячного совокупного дохода за предыдущие шесть месяцев [9].

Несмотря на то, что законодательством определено право граждан, в том числе и семей с детьми, на бесплатные социальные услуги, все же оно ограничено объемом государственных социальных стандартов в этой сфере, которые были введены в национальную юридическую практику в 2012 году. Несмотря на положительное значение данного нововведения, к сожалению, данные нормы нормативно-правовых актов не могут быть реализованы в полной мере, так как стандарты большинства социальных услуг еще не разработаны, что, в свою очередь, ущемляет конституционное право граждан, в том числе и семей с детьми, на социальную защиту.

В Украине виды социальных услуг закреплены также на законодательном уровне. Так, в части четвертой ст. 5 Закона Украины «О социальных услугах» определены такие

социальные услуги, как социально-бытовые, психологические, социально-педагогические, социально-медицинские, социально-экономические, юридические, информационные, услуги в сфере трудоустройства и другие. Основанием для выделения этих видов социальных услуг является их содержание.

Б.И. Сташків предлагает делить социальные услуги в зависимости от субъекта их предоставления на отдельные группы, в рамках которых указывает на конкретные виды услуг, характерные именно для этой группы. Так, ученый выделяет социальные услуги, которые предоставляются органами Министерства здравоохранения Украины; Министерства социальной политики Украины; Министерства молодежи и спорта Украины; Министерства образования и науки Украины [4, с. 4]. Однако данную классификацию нельзя назвать исчерпывающей, поскольку в соответствии с действующим законодательством, основными субъектами, предоставляющими социальные услуги, являются, наряду с государственными, коммунальные учреждения, которые финансируются за счет государственного или местного бюджета и непосредственно выполняют социальную функцию государства.

В то же время, постоянное возрастание количества лиц, нуждающихся в социальной защите путем предоставления социального обслуживания, создало ситуацию, в которой государство, исходя из своих финансовых возможностей, не может обеспечить всех лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, социальными услугами, гарантировать их качество. Исходя из этого, все большее распространение приобретают негосударственные субъекты предоставления социальных услуг, к которым можно отнести общественные, благотворительные, религиозные организации, а также физических лиц, деятельность которых связана с предоставлением социальных услуг [10, с. 446].

Несмотря на то, что предоставление социальных услуг в Украине, в большей степени, является прерогативой государства, спектр социальных услуг, которые предоставляются негосударственными организациями, в том числе семьям с детьми, является достаточно широким. Так, 05.05.2001 г. в Министерстве юстиции Украины была зарегистрирована Всеукраинская благотворительная организация «Всеукраинская сеть людей, живущих с ВИЧ (ЛЖВ)», на базе территориальных центров в г. Киеве и г. Одессе которой в 2003 г. впервые были созданы центры дневного пребывания детей, живущих с ВИЧ-инфекцией, которые предоставляют услуги социального педагога, педиатра-инфекциониста, юриста для родителей, опекунов, попечителей; консультации медицинской сестры на дому или в медицинских учреждениях; доставку АРТ домой или в

медицинское учреждение; организации пребывания в детских комнатах под присмотром социального педагога; подготовки психологом ребенка к раскрытию ВИЧ-позитивного статуса и многие другие [11, с. 164].

Социальные услуги семьям с детьми могут быть также классифицированы в зависимости от места их предоставления. Так, в соответствии с частью третьей ст. 5 Закона Украины «О социальных услугах», социальные услуги могут предоставляться по месту пребывания лица (дома); в стационарных интернатных учреждениях, что не характерно для социального обслуживания семей с детьми; в реабилитационных учреждениях; в учреждениях дневного пребывания; в учреждениях временного или постоянного пребывания; в территориальных центрах предоставления социальных услуг; а также в других учреждениях социальной поддержки (ухода).

Похожая классификация социальных услуг осуществлена также в Венгрии, где социальные услуги делятся на две основные группы: 1) социальные услуги базовой социальной защиты, которая включает в себя присмотр за детьми, уход дома за больными, семейный уход, а также 2) социальные услуги специализированной социальной защиты, в рамках которой предоставляются социальные услуги медицинскими учреждениями для инвалидов, учреждениями кратковременного пребывания для детей, инвалидов, пожилых людей, а также учреждениями длительного пребывания для различных категорий лиц [12, с. 15].

В.М. Литвиненко предлагает классифицировать социальные услуги также в зависимости от потребности, которую они призваны удовлетворять, на социальные услуги, удовлетворяющие общие потребности (например, комплекс социально-бытовых и социально-экономических услуг), а также социальные услуги, удовлетворяющие особенные потребности, к которым ученый относит реабилитационные услуги. Похожее содержание вкладывается в предложенное В.М. Литвиненко разделение социальных услуг в зависимости от субъекта их получения на общие, которые могут предоставляться любому физическому лицу, и социальные услуги отдельным категориям субъектов [13, с. 105].

Представляется, что данные классификации социальных услуг являются не достаточно полными и эффективными. Более целесообразно, на нашему мнению, классифицировать социальные услуги в зависимости от социальных рисков, наступление которых является основанием для их предоставления, что позволит более детально определить содержание соответствующих услуг, порядок их предоставления, а также оценить эффективность.

Выводы. Таким образом, социальное обслуживание семей с детьми - это деятельность социальных служб по предоставлению бесплатно или на льготных условиях социальных услуг семьям в связи с необходимостью содержания и воспитания ребенка, а также в других случаях наступления социальных рисков, с целью преодоления или смягчения их неблагоприятных последствий.

На основании проведенного исследования теоретических разработок ученых в сфере права социального обеспечения, а также нормативно-правовых актов, регулирующих порядок предоставления социальных услуг, можно сделать вывод, что единственной формой осуществления социального обслуживания семей с детьми являются социальные услуги, которые могут быть классифицированы по различным основаниям.

Основным критерием для классификации социальных услуг, которые предоставляются семьям с детьми в рамках их социальной защиты, следует считать социальный риск, который является основанием для их предоставления. Исходя из этого, можно выделить следующие виды социальных услуг семьям с детьми:

- социальные услуги в связи с необходимостью содержания и воспитания ребенка;
- социальные услуги в связи с инвалидностью;
- социальные услуги в связи с сиротством;
- социальные услуги в связи с болезнью;
- социальные услуги неполным семьям;
- социальные услуги малообеспеченным семьям.

Социальные услуги семьям с детьми могут быть также классифицированы по другим критериям. В зависимости от платности:

- платные;
- бесплатные.

В зависимости от места предоставления

- социальные услуги, которые предоставляются дома;
- социальные услуги, которые предоставляются в социальных учреждениях временного пребывания.

В зависимости от субъекта предоставления:

- социальные услуги, которые предоставляются государственными учреждениями;
- социальные услуги, которые предоставляются коммунальными учреждениями;

— социальные услуги, которые предоставляются негосударственными учреждениями. Они в свою очередь делятся на: а) услуги благотворительных организаций; б) услуги религиозных организаций; в) услуги общественных организаций; г) услуги физических лиц.

В зависимости от содержания социальные услуги семьям с детьми могут быть социально-бытовыми, психологическими, социально-педагогическими, социально-медицинскими, социально-экономическими, юридическими, информационными, услуги в сфере трудоустройства и другие.

Несмотря на достаточно разветвленную систему социальных услуг семей с детьми, действие специализированного Закона в этой сфере, нормативно-правовое регулирование социального обслуживания как вида социальной защиты семей с детьми нельзя назвать эффективным. Исходя из этого, необходимо разработать стандарты предоставления каждого вида социальных услуг, а также внести ряд изменений, о которых шла речь в тексте статьи, в нормы Закона Украины «О социальных услугах», которые будут способствовать созданию единообразия терминологии в этой сфере и, как результат, упрощению их правоприменения с целью эффективной реализации семьями с детьми своего конституционного права на социальную защиту.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 45. – Ст. 358.
2. Право социального обеспечения: учебник / Доброхотова Е.Н., Иванкина Т.В., Лавриков М.Ю. [и др.]; под ред. М.В. Филипповой. – М.: Юристь, 2006. – 446 с.
3. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). - "Юстицинформ", 2009. – 656 с.
4. Сташків Б.І. Право соціального обслуговування: Навч. посіб. — К.: Знання, 2007. — 567 с.
5. Стаховська Н.М. Відносини в праві соціального забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00. 05 / Н.М. Стаховська. – К., 2000. – 198 с.
6. Галаганов В.П. Право социального обеспечения: учебник / В.П. Галаганов. - М.: КНОРУС, 2010. - 512 с.
7. Захарова М.Л. Право социального обеспечения России: учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. - М.: Издательство БЕК, 2001. - 576 с.

8. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21.06.2001 № 2558-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - 42. - Ст. 213.
9. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг): Постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2012 р. № 1184 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 99. - Ст. 4002
10. Горова А.В. Недержавний сектор надання соціальних послуг: сучасний стан та перспективи розвитку // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 63. / Редкол.: С.В. Ківалов (голов.ред.) та ін. - Одеса: Юридична література, 2012. - С. 445-450
11. ВІЛ-інфіковані діти: медичний догляд, психологічна підтримка, соціальний супровід, правовий захист/ Авт.: Котова Н.В., Старець О.О., Олена П.П., Леончук Н.В., Панфілова О.М., Бордуніс Т.А., Дубініна, І.М., Булах Л.В. – К.: ТОВ "К.І.С.", 2010 – 176 с.
12. Дімітрова М. Порівняльний аналіз законодавчої практики у сфері соціальних послуг // Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах. - К., 2006. - 225 с.
13. Литвиненко В.М. Видовий поділ соціальних послуг у законодавстві та теорії // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 37. / Редкол: С.В. Ківалов (голов.ред.). - Одеса: Юридична література, 2008. - С. 101-105