

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.52>

ДО ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАДАВАЧІВ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Пилипенко П.Д.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри соціального права
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID: 0000-0002-3382-3033

Синчук С.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри соціального права
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID: 0009-0006-2205-1273

Пилипенко П.Д., Синчук С.М. До питання юридичної відповідальності надавачів соціальних послуг за законодавством України.

У статті досліджено деякі питання юридичної відповідальності у сфері реалізації особами права на соціальні послуги та можливих законодавчих шляхів її врегулювання. Наголошено, що соціальне законодавство здебільшого послуговується загальними відсилочними нормами, застосовуючи правову конструкцію: «особи, винні у порушенні вимог законодавства про ... «соціальні послуги» тощо... несуть відповідальність згідно із законом», не конкретизуючи ані підстави, ані види, ані заходи такої відповідальності. Акцентовано на відсутності галузевих розробок з цієї проблематики. Критично проаналізовано законодавчі обов'язки надавачів соціальних послуг під кутом зору наявності правового механізму забезпечення їх виконання. Наголошено, що частина з них не є обов'язками за природою. Відзначено, що невиконання обов'язку соціально зобов'язаним суб'єктом має зумовлювати можливість отримувача соціальної послуги звернутися за захистом порушеного права, зокрема за допомогою заходів юридичної відповідальності. Доведено, що в чинному законодавстві така можливість не забезпечена реальними заходами юридичної відповідальності. Наголошено на потребі запровадження ефективного державного контролю у соціальній сфері та поширення норм про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності на правовідносини надання соціальних послуг. Розмежовано підстави юридичної відповідальності у сфері надання соціальних послуг. Аргументовано, що для посадових осіб уповноважених у сфері надання соціальних послуг, це – бездіяльність в організації надання соціальних послуг; для працівників надавачів соціальних послуг – порушення вимог законодавства про соціальні послуги. Відзначено потребу якісного та чіткого законодавчого визначення обов'язків надавачів соціальних послуг. Запропоновано перелік дій, які слід вважати порушеннями законодавства у сфері надання соціальних послуг та які потрібно закріпити у Законі України «Про соціальні послуги», а саме: надання соціальних послуг без реєстрації до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; надання юридичною особою/фізичною особою – підприємцем недостовірних відомостей про відповідність критеріям діяльності з надання соціальних послуг та/або надання соціальних послуг без дотримання критеріїв діяльності з надання соціальних послуг; умисне невжиття заходів щодо організації та надання соціальних послуг особі, яка перебуває у складних життєвих обставинах.

Ключові слова: правовідносини соціального забезпечення, соціально зобов'язані суб'єкти, відповідальність у праві соціального забезпечення, суб'єкти відповідальності у праві соціального забезпечення, захист соціальних прав, соціальне законодавство, юридичний механізм забезпечення соціальних прав, соціальні послуги, державний контроль.

Pylypenko P.D., Synchuk S.M. Regarding the issue of legal liability of social service providers under the legislation of Ukraine.

The article examines the issue of legal liability in the context of individuals exercising their right to social services, as well as potential legislative approaches to its regulation. It emphasises that social legislation predominantly relies on general referential norms, employing legal constructs such as: «persons guilty of violating the requirements of legislation on... 'social services', etc., shall bear liability in accordance with the law,» without specifying the grounds, types, or measures of such liability. The lack of sector-specific developments in this area is highlighted. A critical analysis is provided of the

statutory obligations of social service providers, focusing on the presence of a legal mechanism to ensure their fulfilment. It is emphasised that some of these obligations are not mandatory in nature. It is noted that the failure of a socially obligated entity to fulfil its duties should enable the recipient of a social service to seek protection of their infringed rights, including through the application of legal liability mechanisms. It is demonstrated that the current legislation does not provide for this possibility with effective measures of legal liability. The necessity of introducing effective state control in the social sphere is underscored, along with extending the norms on state supervision (control) in the field of economic activity to the legal relations involved in the provision of social services. The grounds for legal liability in the context of social service provision are delineated. It is argued that, for officials authorised in the field of social service provision, liability arises from inaction in organising the provision of social services; for employees of social service providers, it stems from violations of legislation governing social services. The need for a precise and well-defined legislative framework specifying the obligations of social service providers is highlighted. A list of actions that should be considered violations of legislation in the sphere of social service provision, and which should be explicitly enshrined in the Law of Ukraine «On Social Services», is proposed. In particular: provision of social services without registration in the Register of providers and recipients of social services; provision by a legal entity/natural person – an entrepreneur of unreliable information about compliance with the criteria for the provision of social services and/or the provision of social services without complying with the criteria for the provision of social services; administration/executive bodies of village, settlement, city councils, an employee of a social service provider regarding the organization and provision of social services to a person in difficult life circumstances.

Key words: legal relations in social security, socially obligated entities, liability in social security law, entities liable under social security law, protection of social rights, social legislation, legal mechanism for ensuring social rights, social services, state control.

Постановка проблеми. Юридичний механізм реалізації особами/ сім'ями соціальних прав, серед яких – право осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, на соціальні послуги, передбачає наявність у нормах соціального законодавства положення про юридичну відповідальність як складову процедури захисту цих прав [1, с. 125] та засіб забезпечення реалізації юридичних обов'язків [2, с. 204]. Натомість, як свідчить аналіз, соціальне законодавство здебільшого послуговується загальними відсилочними нормами, застосовуючи правову конструкцію: «особи, винні у порушенні вимог законодавства про ... «соціальні послуги», «державні допомоги», «соціальні виплати» тощо... несуть відповідальність згідно із законом», не конкретизуючи ані підстави, ані види, ані заходи такої відповідальності.

Метою дослідження є характеристика деяких проблемних питань застосування юридичної відповідальності у сфері реалізації особами права на соціальні послуги та можливих законодавчих шляхів їх врегулювання.

Відзначимо, що **стан опрацювання проблематики** юридичної відповідальності у праві соціального забезпечення відповідає рівню її закріплення у соціальному законодавстві – досліджується неактивно. Деякі аспекти, які з'ясовують фахівці у галузі права соціального забезпечення, здебільшого стосуються правовідносин забезпечення соціальними виплатами або питань сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3, 4, 5, 6, 7]. Застосування заходів юридичної відповідальності як результат виконання обов'язків соціально зобов'язаними суб'єктами у правовідносинах надання соціальних послуг у галузевій літературі не досліджувалося.

Виклад основного матеріалу. Надавачі соціальних послуг як суб'єкти системи надання соціальних послуг (див. п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про соціальні послуги» [8]) вступають у правові зв'язки окреслені законодавчою конструкцією «соціальні послуги», набуваючи статусу соціально зобов'язаних суб'єктів та вчиняючи дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб, які в них перебувають (ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»), що відповідає правовим характеристикам правовідносин соціального забезпечення.

За характером обов'язків соціально зобов'язаних суб'єктів галузеві правовідносини є активного типу, оскільки право на соціальне забезпечення за об'єктивною соціальною природою є позитивним правом людини, здійснення якого можливе лише за умови виконання позитивних дій/ активних обов'язків.

Зміст правових відносин соціального забезпечення із надання соціальних послуг становлять взаємні права та обов'язки їхніх учасників, серед яких – право отримувача соціальної послуги своєчасно та у визначений законом чи договором спосіб отримати відповідний соціальній потребі

вид такого забезпечення та кореспондований йому активний юридичний обов'язок надавача соціальної послуги як соціально зобов'язаного суб'єкта вчинити відповідні дії.

Обов'язки надавачів соціальних послуг визначено ч. 8 ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги». Проаналізуємо їх під кутом зору наявності правового механізму забезпечення виконання передбачених обов'язків, зокрема його складової – юридичної відповідальності. Адже невиконання такого обов'язку соціально зобов'язаним суб'єктом мало б зумовлювати можливість отримувача соціальної послуги звернутися за захистом порушеного права, зокрема і за допомогою заходів юридичної відповідальності, або спричиняти початок процедури притягнення до відповідальності за результатами проведених заходів державного нагляду (контролю).

І.С. Андрієнко пропонує розуміння юридичної відповідальності у праві соціального забезпечення як визначення галузевим законодавством заходів примусу, спрямованих на досягнення правомірної поведінки відповідного суб'єкта шляхом настання для правопорушника негативних наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру [3, с. 133]. Вчена робить, на нашу думку, дискусійний висновок, що взаємне становище сторін правовідносин соціального забезпечення унеможлиблює застосування санкцій інших галузей права [3, с. 133]. Таке твердження суперечить чинним нормам ст.ст. 139, 175 Кримінального кодексу України [9], ст. 165-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10], де передбачено відповідальність відповідного виду суб'єктів подібних за правовою природою правовідносин, зокрема, щодо соціальних виплат, сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, щодо медичного обслуговування. Як свідчить інформація, наведена у пояснювальній записці до проєкту Закону України № 6017, що за результатами проведених перевірок у сфері надання соціальних послуг притягнуто до відповідальності 460 керівників надавачів соціальних послуг з проживання та відповідальних посадових осіб за недотримання правил пожежної безпеки, а також направлено до адміністративних судів 25 позовних заяв щодо застосування заходів реагування; складено органами Нацполіції 69 адміністративних протоколів та розпочато 49 кримінальних проваджень через порушення законодавства, що регулює діяльність суб'єктів господарювання у сфері надання соціальних послуг [11]. Тож підтримуємо аргументи К.В. Бориченко про те, що юридична відповідальність у сфері соціального захисту населення відображається у взаємодії різних галузей права, де під кутом зору охорони суб'єктивного права особи вагоме значення відіграють заходи адміністративної та кримінальної відповідальності [4, с. 303].

Досліджуючи юридичну відповідальність у сфері надання соціальних послуг, важливо з'ясувати, який із законодавчо передбачених уповноважених органів визначатиме заходи такої відповідальності або встановлюватиме факт порушення законодавства у сфері надання соціальних послуг для подальшого застосування відповідного процедурного чи процесуального законодавства. Відзначимо, що пункт 2 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про соціальні послуги» серед уповноважених органів системи надання соціальних послуг передбачає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальних послуг і соціальної підтримки, яким є Національна соціальна сервісна служба (див. Положення про Національну соціальну сервісну службу [12]). Водночас, станом на момент проведення дослідження Національна соціальна сервісна служба не може повною мірою здійснювати повноваження у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за наданням соціальних послуг, оскільки для цього не достатньо чинного законодавчого підґрунтя. Потрібно внести зміни у Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [13], зокрема у ст. 2 «Сфера дії цього Закону», та передбачити Національну соціальну сервісну службу як орган, що повноважний здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері ведення господарської діяльності надавачами соціальних послуг. Також необхідно законодавчо передбачити, які норми згаданого Закону України щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, поширюються на відносини надання соціальних послуг. Така потреба зумовлена передусім тим, що юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які виявили намір набути статус надавача соціальних послуг, повинні виконати низку вимог та підтвердити відповідність критеріям діяльності надавачів соціальних послуг (передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 185 [14]). Серед таких – спеціальні критерії, які спрямовані на безпеку для життя і здоров'я отримувачів соціальних послуг, які стаціонарно перебувають у приміщенні надавача соціальних послуг (наприклад, отримувачі соціальної послуги стаціонарного догляду). Гостроту проблеми підтверджує статистика: обласними, Київською міською державними адміністраціями виявлено 822 надавачі соціальних послуг недержавного сектору, які надають послуги з проживання, однак не надали інформацію про свою діяльність як надавача, що свідчить про ненадання суб'єктами господарювання інформації про свою діяльність для включення їх до

Реєстру [11]. Як наслідок – неможливість перевірити дотримання ними державних стандартів діяльності у цій сфері, що, у разі недобросовісності цих суб'єктів як надавачів, зумовлює небезпеку для життя та здоров'я отримувачів соціальних послуг.

Ст. 29 Закону України «Про соціальні послуги», яка називається «Відповідальність за порушення законодавства про соціальні послуги», визначає, що особи, винні у бездіяльності в організації надання соціальних послуг, порушенні вимог законодавства про соціальні послуги, несуть відповідальність згідно із законом [8]. Порядок організації надання соціальних послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 587 [15]. Пунктом 14 цього Порядку передбачено, що надання соціальних послуг організовується шляхом здійснення заходів щодо їх формування та розвитку, зокрема через створення мережі надавачів державної/комунальної власності, залучення недержавних, волонтерів тощо. Із змісту наведеного робимо висновок, що зазначені дії повинні вчиняти уповноважені органи системи надання соціальних послуг, визначені ст. 11 Закону України «Про соціальні послуги», а саме: місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, районних у місті (у разі створення), міських рад.

Натомість підставою застосування заходів юридичної відповідальності до надавачів соціальних послуг передбачено встановлене порушення ними вимог законодавства про соціальні послуги. Наголосимо, що види відповідальності чи санкції, які слід застосовувати, у Законі України «Про соціальні послуги» не визначено, що з огляду дотримання системності законодавства, видається правильним. Однак, чинний Закон України не передбачає й тих дій, які позначені як порушення законодавства про соціальні послуги. Проаналізуємо, чи можна таким вважати невиконання надавачами соціальних послуг законодавчо передбачених для обов'язків.

Аналіз переліку обов'язків надавачів соціальних послуг, які містяться у ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги» свідчить, що частина з них сформульована не чітко. Так, обов'язок, передбачений у п. 1 ч. 8 ст. 13 «забезпечувати найкращі інтереси отримувачів соціальних послуг під час надання таких послуг» не має показників підтвердження його виконання чи стандартів оцінки якості «найкращий». Таке формулювання є радше засадою, яка у проектуванні на обов'язки надавача соціальних послуг повинна мати уречевлені індикатори, які можна виміряти, співставити тощо.

Обов'язок взаємодіяти з іншими суб'єктами системи надання соціальних послуг, а також з органами влади, юридичними особами, фізичними особами-підприємцями (п. 4 ч. 8 ст. 13), також повинен містити передбачені форми, процедури, строки взаємодії тощо. У протилежному випадку наведена норма залишається декларативною. Згідно із абзацом шостим ч. 2 ст. 8 Закону України «Про соціальні послуги» порядок взаємодії суб'єктів системи надання соціальних послуг затверджується Міністерством соціальної політики України.

Аналогічною видається норма п. 5 ч. 8 ст. 13, яка закріплює обов'язок інформувати населення та кожного отримувача соціальних послуг про перелік соціальних послуг, що вони надають.... у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я. Властиво, що обов'язок інформувати, передбачений для надавачів соціальних послуг, є відлунням функціонування системи, де надання соціальних послуг здійснюють державні та комунальні установи. Держава/територіальна громада, фінансуючи їх діяльність незалежно від реальної кількості отримувачів соціальних послуг, передбачила обов'язок інформувати громадян про свою діяльність і таким чином «відпрацьовувати» відповідні кошти. Натомість розвиток ринку соціальних послуг, конкуренція між надавачами соціальних послуг видозмінить природу цього обов'язку на потребу проведення маркетингової діяльності кожним суб'єктом надання соціальних послуг незалежно від форми власності та організаційно правової форми.

Порушення обов'язку передбаченого п. 10 ч. 8 ст. 13 не розголошувати інформацію особистого характеру, що стала відома під час надання отримувачам соціальних послуг підпадає під дію законодавства про захист персональних даних та про інформацію із застосуванням норм ст. 188-39 КУпАП [10] або ст. 182 КК України [9].

Передбачений п. 6 ч. 8 ст. 13 обов'язок надавати допомогу отримувачам соціальних послуг у вирішенні їхніх соціально-побутових питань, у тому числі шляхом представлення їхніх інтересів є таким, що виходить за межі змісту правовідносин надання соціальних послуг. Частина соціально-побутових питань можуть бути вирішені через надання отримувачам соціальної послуги натуральної допомоги або інших, пов'язаних із забезпеченням щоденних потреб особи/сім'ї послуг.

Тож із закріпленого у Законі України «Про соціальні послуги» переліку обов'язків надавачів соціальних послуг, які можна уречевити та, у разі невиконання їх працівниками надавача, задіяти механізми юридичної відповідальності, такими є лише декілька: обов'язок проводити оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах (п. 3); обов'язок вносити відомості про отримувачів соціальних послуг до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг (п. 7); обов'язок до-

тримуватися принципів надання соціальних послуг (п. 8); обов'язок надавати соціальні послуги відповідно до державних стандартів соціальних послуг (п. 9); обов'язок сприяти здійсненню моніторингу надання соціальних послуг та оцінки їх якості уповноваженими органами у системі надання соціальних послуг (п. 11); обов'язок додержуватися інших вимог законодавства про соціальні послуги (п. 12). Відповідно до наведеного переліку, порушеннями законодавства у сфері надання соціальних послуг, які б передбачали застосування заходів юридичної відповідальності, пропонуємо вважати: 1) умисне невжиття заходів посадовою особою місцевої державної адміністрації/виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, працівником надавача соціальних послуг щодо організації та надання соціальних послуг особі, яка перебуває у складних життєвих обставинах, а також інше умисне невиконання посадовою особою місцевої державної адміністрації/виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, працівником надавача соціальних послуг покладених на них обов'язків з надання соціальних послуг; 2) надання соціальних послуг без реєстрації до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; 3) надання юридичною особою/фізичною особою – підприємцем недостовірних відомостей про відповідність критеріям діяльності з надання соціальних послуг та/або надання соціальних послуг без дотримання критеріїв діяльності з надання соціальних послуг. Відповідні заходи юридичної відповідальності необхідно передбачити у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Висновки. Чинне соціальне законодавство не містить ефективного правового механізму застосування юридичної відповідальності у сфері реалізації права осіб/сімей на соціальні послуги. Недотримання критеріїв діяльності чи державних стандартів надання соціальних послуг надавачами соціальних послуг, порушення ними процедури оцінювання потреб осіб та інші дії, що не відповідають законодавству про соціальні послуги, порушують право їх отримувачів. Наявність у нормах соціального законодавства положення про юридичну відповідальність, її підстави як складової процедури захисту цих прав є невід'ємною характеристикою ефективного механізму реалізації особами права на соціальні послуги. Законодавство у сфері надання соціальних послуг потребує змін, зокрема з питань, висвітлених у дослідженні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. К.: Атіка, 2001. 176 с.
2. Андріїв В.М. Система трудових прав працівників та механізм їх забезпечення: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2012. 402 с.
3. Андрієнко І.С. Особливості юридичної відповідальності у праві соціального забезпечення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 3. С. 129–134.
4. Бориченко К.В. Юридичний механізм забезпечення права на соціальний захист: проблеми теорії та практики: монографія. Одеса: Фенікс, 2019. 552 с.
5. Гоц-Яковлева О.В., Купченко Р.В. Деякі аспекти юридичної відповідальності у праві соціального забезпечення. *Актуальні проблеми приватного та публічного права: матеріали III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої 92-річчю з дня народження чл. кор. НАПрН України, академіка Міжнародної кадрової академії, Заслуженого діяча науки України, д-ра юрид. наук, проф. О.І. Процевського (Харків, 2 квітня 2021 року)*. Харків: 2021. С. 224–226.
6. Галузінський Н.О. Критерії класифікації санкцій у праві соціального забезпечення. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 154–159.
7. Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.05. К., 2015. 433 с.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#n186> (дата звернення: 14.01.2025).
9. Кримінальний кодекс України 5 квітня 2001 року № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 14.01.2025).
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 14.01.2025).
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у сфері надання соціальних послуг» № 6017 від 09.09.2021 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27686> (дата звернення: 14.01.2025).
12. Деякі питання Національної соціальної сервісної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. № 783. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-p#Text> (дата звернення: 14.01.2025).

13. Про основні засади держаного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 14.01.2025).
14. Про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2020 р. № 185. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-п#Text> (дата звернення: 14.01.2025).
15. Порядок організації надання соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-п#Text> (дата звернення: 14.01.2025).