

## ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.3

### ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

**Алексей ШАПОШНИКОВ,**  
соискатель кафедры общеправовых дисциплин  
факультета права и массовых коммуникаций  
Харьковского национального университета внутренних дел

#### SUMMARY

The paper examines existing approaches to the definition and scope of social services, analyzes the principles of social service, its goals and objectives. Particular attention is paid to the relation of social services with public and administrative services. On this basis, offers its own approach to the definition and scope of social services.

**Key words:** social services, social services, social services, public services, administrative services.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются существующие подходы к определению понятия и сущности социальных услуг, анализируются принципы социального обслуживания, его цели и задачи. Особое внимание уделяется вопросам соотношения социальных услуг с публичными и административными услугами. На этой основе предлагается собственный подход к определению понятия и сущности социальных услуг.

**Ключевые слова:** социальное обслуживание, социальная услуга, социальная сфера, публичные услуги, административные услуги.

**Постановка проблемы.** Конституцией Украины в ст. 3 определен важный принцип, неоспоримое требование, которое в значительной степени ориентирует развитие государства, общества и системы права нашего государства. Речь идет о том, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшими социальными ценностями. Необходимость его реализации обусловила необходимость развития социальной сферы общества.

Социальная сфера сегодня является весомым элементом жизнедеятельности общества, важнейшим фактором развития человеческого капитала, залогом функционирования материального производства. Наряду с этим, как отмечают А.А. Кочемировская и А.М. Пищулина, количество, сложность и срочность проблем социальной сферы, требующих решения и активного участия государства, растет. Их решение является насущной необходимостью для современной Украины. При этом одной из основных проблем в этой сфере они признают трансформацию социальной сферы в направлении повышения качества и доступности социальных услуг, определения стандартов и финансовых условий их предоставления [11, с. 4-5]. Именно предоставление социальных услуг следует признать одним из приоритетных направлений деятельности государства по обеспечению жизнедеятельности человека на современном этапе.

Вопросам осмысления сущности социальных услуг в той или иной степени уделяли внимание И.В. Венедиктова, П.В. Денисов, И.А. Косуля, А.А. Кочемировская, А.М. Пищулина, Н.И. Сток, В.П. Тимошук, Ю.А. Ткаченко, Ю.А. Тихомиров, Е.А. Шастико и другие. В то же время однозначный подход к определению понятия и сущности социальных услуг так и не был разработан.

С учетом вышеуказанного, **целью статьи** является исследование понятия и сущности социальных услуг.

**Изложение основного материала.** В последние годы в сфере социальной политики были предприняты попытки активизации целевых социальных программ и создания новой системы социальной защиты населения, основанной на функционировании рынка социальных услуг [4, с. 3]. Учитывая это, важной частью социальной сферы общества на сегодня является социальное обслуживание, направленное на удовлетворение потребностей людей, которые ограничены в возможностях по самостоятельному их удовлетворению. По мнению И.И. Мигович, социальное обслуживание – это деятельность по предоставлению социально-бытовых, медико-социальных, психологических, правовых услуг, помощь в социальной адаптации и реабилитации инвалидов и семей, находящихся в сложных жизненных ситуациях (одинокие, старики, лица с ограниченными физическими и умственными способностями, неполные семьи,

группы риска и другие) [9, с. 10-11]. При этом основными формами предоставления социальных услуг являются материальная помощь и социальное обслуживание [5, с. 91].

Осмысление сущности социальных услуг, определение основ административно-правового обеспечения их предоставления прежде всего следует начинать с выяснения содержания категории «социальные услуги».

Следует отметить, что в административно-правовой доктрине в последнее время чрезвычайно внимание уделяется вопросам публичных услуг. Выяснение сущности социальных услуг следует связывать с определением содержания этой категории и определением социальных услуг в их системе.

Относительно понятия публичных услуг заметим, что Ю.А. Тихомиров рассматривает их как осуществление действий уполномоченным субъектом для удовлетворения потребностей и прав других лиц [16, с. 10]. И.В. Венедиктова указывает, что публичной услугой является четко урегулированная законодательством общественно значимая деятельность, для которой характерен добровольный интерес потребителя услуги и индивидуальный характер ее предоставления любому лицу, которое имеет на это право или обращается за реализацией своих прав, свобод и законных интересов, на равных основаниях безвозмездно и в пределах цен, определенных государством [3, с. 90]. А.Е. Шастико предлагает два аспекта понимания публичных услуг: эмпирический и теоретический. Согласно первому подходу – это услуги, предоставляемые (в связи с выполнением властных функций) органами исполнительной власти и их учреждениями при непосредственном взаимодействии с гражданами. По второму подходу – это те услуги, которые обладают свойствами частных благ, однако напрямую соединены со спецификацией и защитой прав собственности отдельных лиц [19, с. 33-34]. Довольно интересное понимание этой категории предлагает Л.А. Мицкевич, по мнению которого вся деятельность государственного аппарата по организации общественной жизни понимается как одна публичная услуга [10, с. 26].

Исходя из указанных позиций, публичные услуги следует рассматривать в качестве тех услуг, которые предоставляются уполномоченными государством субъектами гражданам с целью обеспечения их прав и свобод и удовлетворения интересов. Разновидностью публичных услуг являются административные услуги. По мнению В.П. Тимощука, административная услуга – это направленная на обеспечение условий для реализации субъективных прав физического или юридического лица публично-властная деятельность административного органа, которая осуществляется по заявлению лица [1, с. 120].

Достаточно интересным является вопрос о соотношении административных услуг и социальных услуг.

В определенной степени этому вопросу уделялось внимание в науке. Так, В.М. Сороко рассматривает социальные услуги как разновидность административных [13, с. 12]. А.Ю. Шапран указывает, что социальные услуги можно понимать, во-первых, как разновидность административных услуг в той части, в какой они соответствуют требованиям понятия административных услуг, а во-вторых, как социальные услуги, которые на уровне с административными и управленческими услугами являются составляющей государственных услуг, однако при этом не отвечают признакам административных услуг [18, с. 5].

По нашему мнению, при решении этого вопроса следует обратить внимание на то, что административные услуги по своей природе могут предоставляться только органами публичной власти. В противном случае они не могут быть отнесены к публичным, а соответственно – и к административным услугам. В то же время практика показывает, что роль негосударственных учреждений при предоставлении социальных услуг на сегодня неуклонно растет, и они предоставляют их на уровне с государственными. При этом предоставление социальных услуг под эгидой государства, безусловно, следует признать более надежным, поскольку существует постоянно функционирующая государственная система, которая предоставляет такого рода услуги. В то же время уровень финансирования такой системы, к сожалению, не всегда соответствует существующим потребностям, тем более что негосударственным институтам доступны более прогрессивные и новейшие методики и средства их предоставления, что также в значительной степени обусловлено существенным финансовым потенциалом. Учитывая это, отметим, что категории административных услуг и социальных услуг в узком смысле с формально-логической точки зрения находятся в так называемых отношениях пересечения, поскольку не все административные услуги являются социальными, а не все социальные услуги являются административными, поскольку могут предоставляться не только государством или органами местного самоуправления, но и негосударственным сектором. Если же принимать во внимание широкое понимание категории социальных услуг, то, безусловно, административные услуги являются разновидностью социальных, поскольку наряду с административными социальными услугами в широком смысле включают и другие виды услуг – медицинские, образовательные, воспитательного характера и т. д.

Существуют различные подходы и к определению самой категории социальной услуги. Так, следует сослаться с И.Ю. Косулей, которая рассматривает социальные услуги в узком и широком смысле. Социальные услуги в широком смысле – это услуги, направленные на удовлетворение различных социальных потребностей индивидов или социальных групп. В узком смысле – это комплекс различных мероприятий, направленных

на отдельные социальные группы или индивидов, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и нуждаются в посторонней помощи, с целью улучшения или восстановления их жизнедеятельности, социальной адаптации и возвращения к полноценной жизни [6, с. 271].

В литературе высказываются и другие позиции относительно понимания сущности социальных услуг. В.В. Дерета указывает, что социальные услуги – это комплекс правовых, экономических, психологических, образовательных, медицинских, реабилитационных и других мероприятий, направленных на отдельные социальные группы или индивидов, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и нуждаются в посторонней помощи, с целью улучшения или воспроизведения жизнедеятельности, социальной адаптации и возвращения к полноценной жизни [5, с. 90]. Согласно иной позиции социальные услуги – это услуги в социальной сфере, связанные с удовлетворением потребностей социальных общностей, социальных групп, отдельных индивидов, занимающих разное положение в обществе и принимающих неодинаковое участие в его функционировании и развитии, в результате чего они отличаются по уровню и качеству жизни, источникам и размерам доходов, структуре личного потребления. Основная цель предоставления социальных услуг в социальной сфере – выравнивание уровня и качества жизни различных слоев населения для обеспечения их социального воспроизводства как субъектов жизнедеятельности [7, с. 143-144]. Социальные услуги также определяют и как деятельность соответствующих уполномоченных законом субъектов (социальных учреждений различных форм собственности и подчинения, физических лиц) по восстановлению нормальной жизни человека, который испытал негативное влияние сложных жизненных обстоятельств, путем устранения такого воздействия или его максимального уменьшения [8].

В ст. 1 Закона Украины «О социальных услугах» от 19.06.2003 г. № 966-IV предусмотрено, что социальные услуги – это комплекс мероприятий по оказанию помощи лицам, отдельным социальным группам, которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах и не могут их самостоятельно преодолеть, с целью решения их жизненных проблем.

Таким образом, сегодня на научном уровне и уровне законодательства преобладает подход, согласно которому социальные услуги рассматриваются как услуги, предоставляемые с целью недопущения или смягчения сложных жизненных ситуаций преимущественно лиц, которые наделены определенным специфическим статусом, определяющей характеристикой которого является то, что они не могут обеспечить свою жизнедеятельность самостоятельно. Однако с таким подходом согласиться сложно.

Во-первых, сфера социальных услуг постоянно развивается. Даже на законодательном уровне в ст. 5 За-

кона Украины «О социальных услугах» от 19.06.2003 г. № 966-IV предусмотрено, что к социальным услугам, в частности, относится распространение просветительских и культурно-образовательных знаний (просветительские услуги). Вряд ли предоставление такого рода социальных услуг целесообразно связывать с попаданием человека в сложные жизненные ситуации, в результате чего он не может обеспечить свою деятельность самостоятельно. Скорее всего, в этом случае речь должна идти о распространении информации о том, как избежать попадания в подобные ситуации, то есть профилактики такого рода последствий.

Во-вторых, как уже отмечалось, одним из важнейших условий функционирования человека как биосоциального существа является необходимость его существования в социуме. При этом в обществе существует очень большое количество услуг, которые в широком смысле можно назвать социальными услугами, учитывая возможность их предоставления только в рамках общественных отношений. И такие услуги могут быть как связанными со сложными жизненными ситуациями, так и не связанными с ними. Представляется, что такого рода услуги целесообразно называть социальными услугами в широком смысле, в то же время вышеназванные определения, в том числе предоставленное в Законе Украины «О социальных услугах», – это понимание социальных услуг в узком смысле.

Интересный подход предлагает М.И. Скок, определяющий социальную услугу как общественно полезную деятельность, не создающую самостоятельного продукта, материального блага или ценностей, которая выполняется субъектом услуги в пользу объекта услуги [12, с. 7]. В этом подходе следует акцентировать внимание на обеспечительный характер социальных услуг. Действительно, предоставление такого рода услуг не имеет овеществленного результата, почти во всех случаях они направлены на содействие в получении других благ (например, социальной услугой является содействие в оформлении группы инвалидности и ее изменении; при этом сам факт оформления такой группы не может рассматриваться как самостоятельная, отдельная социальная услуга).

Определение сущности социальных услуг следует связывать и с выяснением принципов социального обслуживания. Следует согласиться с мнением С.С. Алексеева, что принципы права выступают в качестве основ, в которые акцентируются, собираются воедино, выкристаллизовываются характерные черты права той или иной общественно-экономической формации. Будучи исходными принципами исторически определенных правовых систем, принципы права имеют направляющее значение в их развитии и функционировании [2, с. 81]. Принципы социального обслуживания на законодательном уровне определены в законе Украины «О социальных услугах» от 19.06.2003 г. № 966-IV, где

в ст. 3 указано, что основными принципами предоставления социальных услуг являются адресность и индивидуальный подход, доступность и открытость, добровольность выбора получения или отказа от предоставления социальных услуг, гуманность, комплексность, максимальная эффективность использования бюджетных и внебюджетных средств субъектами, которые предоставляют социальные услуги, законность, социальная справедливость, обеспечение конфиденциальности субъектами, которые предоставляют социальные услуги, соблюдение субъектами, предоставляющими социальные услуги, государственных стандартов социальных услуг, этических норм и правил [12].

Соответствующие принципы определены и в распоряжении КМУ от 8 августа 2012 г. № 556-р «Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг», где указано, что система социальных услуг должна базироваться на следующих принципах: ориентированность на удовлетворение потребностей получателей социальных услуг, адресность их предоставления, привлечение получателя социальных услуг к самостоятельному решению собственных проблем, предоставление социальных услуг с учетом определенных потребностей, создание для субъектов, предоставляющих социальные услуги, равные условия на рынке таких услуг, качество и эффективность предоставления социальных услуг, прозрачность предоставления таких услуг [13].

По нашему мнению, к принципам предоставления социальных услуг следует относить принципы законности, обеспечения индивидуального подхода в каждом случае предоставления социальной услуги, направленности на всестороннее удовлетворение разнообразных потребностей получателя услуги (не только базовых физических, но и духовных), разнообразия видов и форм социального обслуживания, надлежащего финансирования и доступности социальных услуг, обеспечения качества, эффективности предоставления социальных услуг и их соответствия государственным стандартам, контроля государства за соответствием такого рода услуг указанным параметрам, научной обоснованности и практической апробированности методик предоставления такого рода услуг.

При определении сущности социальных услуг следует также учитывать, что их предоставление направлено не только на достижение краткосрочных целей, таких как предоставление социальной помощи отдельным гражданам в различных формах, но и на достижение более весомых для общества в целом, стратегических целей. По этому поводу следует согласиться с мнением Ю.А. Ткаченко, что в условиях рыночной экономики отличительная особенность социальных услуг заключается в том, что при их потреблении возникают значительные внешние эффекты. Внешние эффекты отражают влияние производства социальных услуг на различные

аспекты общественной жизни. Кроме прямого экономического, эффект выражается, например, в количестве студентов, получивших диплом (что свидетельствует о получении ими определенного уровня образования), или в количестве вылеченных больных [17, с. 334].

Для достижения указанных целей необходима реализация комплекса соответствующих задач, к которым, соответственно, можно отнести надлежащее финансирование и оптимизацию организационного построения системы предоставления социальных услуг, взаимодействие и надлежащую координацию общественных и государственных институтов в сфере социального обслуживания населения, разработку и внедрение методик оценки эффективности и качества предоставления социальных услуг, контроль за качеством социального обслуживания, отработку и практическую апробацию современных методик предоставления социальных услуг и т. п.

**Выводы.** Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что под социальными услугами целесообразно понимать совокупность мер, принимаемых государственными и негосударственными институтами для профилактики возникновения сложных жизненных ситуаций у граждан, в первую очередь путем проведения информационной работы, а также содействия лицам, которые уже попали в сложные жизненные ситуации и не могут обеспечить свою деятельность самостоятельно, в удовлетворении их потребностей путем предоставления социальных благ, которые гарантируются государством путем выдвижения требований к подобным услугам и осуществлением контроля за их предоставлением. При этом социальным обслуживанием является деятельность, направленная на предоставление социальных услуг, которая отвечает соответствующим принципам и направлена не только на обеспечение жизнедеятельности отдельного человека, но и на достижение стратегических позитивных социально-экономических последствий для всего государства.

#### Список использованной литературы

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : курс в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – 361 с.
3. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Серія «Право». – 2009. – № 841. – С. 90.
4. Денисов П.В. Взаимосвязь модификаций стоимости и элементов тарифа социальных услуг : автореф. дис. ... канд. экон. наук / П.В. Денисов. – М., 2010. – 29 с.
5. Дерега В.В. Соціальна і гуманітарна політика / В.В. Дерега. – Миколаїв : Чорноморський держ. ун-т ім. Петра Могили, 2012. – 301 с.
6. Косуля И.Ю. Социальные услуги в системе социальной защиты: теоретико-методологические проблемы анализа /

- И.Ю. Косуля // *Методология, теория та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. – 2009. – Вип. 15. – С. 269–272.
7. Лановенко О.А. Социальная эффективность предоставления социальных услуг: критериальные показатели ее оценки / О.А. Лановенко // *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. – 2010. – № 889. – С. 142–147.
8. Литвиненко В.М. Соціальні послуги у сфері соціального захисту населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Литвиненко. – Х., 2012. – 20 с.
9. Мигович І.І. Соціальна робота у вищій школі / І.І. Мигович. – Ужгород : Ужгородський національний університет, 2001. – 48 с.
10. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М. : Волтер Клувер, 2007. – С. 26–27.
11. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доповідь / О.О. Кочемировська, О.М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
12. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
13. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження КМУ від 8 серпня 2012 р. № 556-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80>.
14. Скок Н.И. Формирование современного рынка социальных услуг / Н.И. Скок, Т.Е. Ухабина. – Тюмень : ТюмГНГУ, 2009. – 112 с.
15. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посібник / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
16. Тихомиров Ю.А. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты / Ю.А. Тихомиров // *Материалы 6 Международной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов»*. – М. : ВШЭ, 2005. – С. 54–58.
17. Ткаченко Ю.О. Особливості надання соціальних послуг в Україні // *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету*. – Серія: Економічні науки. – 2009. – № 24. – С. 333–336.
18. Шапран О.Ю. Уточнення місця соціальних послуг у класифікації публічних послуг / О.Ю. Шапран // *Державне управління: теорія та практика*. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_1/txts/10soykpp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_1/txts/10soykpp.pdf).
19. Шастико Е.А. Организационные рамки предоставления публичных услуг / Е.А. Шастико // *Вопросы экономики*. – 2004. – № 7. – С. 33–34.