



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про соціальні послуги (реєстр. № 3143 від 18 вересня 2015 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 27 січня 2016 року (протокол № 40) на відповідність Конституції України проект Закону про соціальні послуги (реєстр. № 3143 від 18 вересня 2015 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 році, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р, пунктом 17 заходів з реалізації плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів від 26 листопада 2014 року № 1176, та планом заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року № 208-р, передбачено проведення комплексного аналізу законодавства у сфері надання соціальних послуг, соціальної роботи та підготовка пропозицій щодо його удосконалення.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є удосконалення чинного законодавства, зокрема в частині адміністрування соціальних послуг, підвищення статусу соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги, забезпечення захисту прав осіб, які отримують соціальні послуги, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань організації надання соціальних послуг за місцем проживання осіб, які отримують такі послуги.

Законопроектом передбачається прийняти Закон України «Про соціальні послуги» у новій редакції; внести зміни до законів України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про органи самоорганізації населення», «Про статус ветеранів

війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Україні».

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України зазначається, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписом частини другої статті 19 Основного Закону України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Виключно законами України визначаються, зокрема, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основи соціального захисту, засади регулювання охорони дитинства, материнства, батьківства, організація і діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування (пункти 1, 6, 12, 15 частини першої статті 92 Конституції України).

Положеннями Основного Закону України передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5); держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24); держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт (частина четверта статті 42); громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46); кожен має право на житло; громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (частини перша-друга статті 47); кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48); кожен має право на охорону

здоров'я, яка забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм (частини перша-друга статті 49); сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (частина третя статті 51); кожен має право на правову допомогу (частина перша статті 59).

У частині першій статті 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання)).

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян) зазначив, що, утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами; невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави (підпункт 3.2. пункту 3 мотивувальної частини).

Принцип соціальної держави втілено також у ратифікованих Україною міжнародних актах: Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Європейській соціальній хартії (переглянутій) 1966 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та рішеннях Європейського суду з прав людини. Зокрема, згідно зі статтею 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1966 року держава зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення, її задовільний рівень, докладати зусиль для її поступового посилення тощо.

Крім того, стаття 25 Загальної декларації прав людини 1948 року передбачає право кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини (частина перша статті 25); материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу; всі діти повинні користуватися однаковим соціальним захистом (частина друга статті 25).

Так само пунктом 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року закріплено обов'язок держав, які беруть участь у цьому Пакті, визначити право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя, а також вжити належних заходів для забезпечення здійснення цього права.

Рівність та недопустимість дискримінації особи є фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема, у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 2, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14), Протоколі № 12 до цієї Конвенції (стаття 1).

Зважаючи на зазначене, загальне спрямування законодавчої ініціативи на подальше вдосконалення законодавства у сфері надання соціальних послуг узгоджується з нормами Конституції України.

Разом з тим, слід зауважити, що класифікація соціальних послуг у статті 18 Законопроекту не передбачає розмежування соціальних послуг за суб'єктами їх надання, зокрема визначення того, які з них можуть надаватися всіма суб'єктами, а які – тільки державними соціальними службами, що не узгоджується, зокрема зі статтею 52 Конституції України, у якій передбачено, що утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Відповідно подібні види соціальних послуг не можуть надаватися «недержавними надавачами», як це випливає із змісту статті 14 Законопроекту.

Крім того, у терміні «соціальна послуга» (абзац 16 статті 1 Законопроекту, остання розглядається як «дії, спрямовані на запобігання виникненню та профілактику складних життєвих ситуацій, надання постійної, тимчасової, періодичної, разової допомоги особам, сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, для подолання таких обставин, адаптації до них або мінімізації їх негативних наслідків». У цьому контексті виникає складність із ідентифікацією соціальних послуг (різні види яких наводяться у статті 18 Законопроекту) із наданням саме постійної, тимчасової, періодичної, разової допомоги, зміст якої не розкривається. При цьому у змінах до статті 11 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» передбачається визначення видів та обсягу соціальної допомоги і окремо соціальних послуг. Варто також відмітити, що у Законопроекті не міститься ні переліку, ні умов надання соціальних послуг, «спрямованих на запобігання виникненню і профілактику складних життєвих ситуацій».

Вказане не узгоджується із Рішенням Конституційного Суду України (справа про постійне користування земельними ділянками), за яким із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не

може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4. пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Водночас, визначення прав отримувачів соціальних послуг (стаття 6 Законопроекту) потребує їх конкретизації, зокрема, щодо суб'єктів їх забезпечення, без чого втрачається практична можливість їх реалізації. Адже із тексту не зрозуміло, від кого отримувач має вимагати «інформацію про свої права, обов'язки та умови надання соціальних послуг у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом обмежень», як він може реалізувати право на «вільний вибір надавача соціальних послуг», кому заявляти відмову від соціальних послуг та на якому етапі. Між іншим, стаття 57 Конституції України гарантує кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (частина перша); закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом (частина друга); закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними (частина третя).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, серед іншого, зазначає, що задля забезпечення належних соціальних послуг і пов'язаних з ними прав громадян вбачається необхідним передбачити у проекті положення про забезпечення уповноваженим органом права отримувачів соціальних послуг впливати на планування і користування встановленими засобами підтримки. При цьому для реалізації цього права на відповідний орган влади має бути покладений обов'язок прийняття спеціального акту (путівника) для такого залучення отримувачів, створення окремої структури для планування відповідних заходів, визначення сфери і змісту їх повноважень, а також відповідальності за порушення вимог чи неналежне їх виконання. Відповідно до узагальнюючого висновку цього управління за результатами розгляду у першому читанні Законопроект доцільно повернути на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

Крім того, в пояснювальній записці до Законопроекту йдеться про внесення змін, серед іншого, до законів України «Про здійснення державних закупівель» та «Про громадські об'єднання», до яких в тексті самого законопроекту зміни не вносяться.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про соціальні послуги (реєстр. № 3143 від 18 вересня 2015 року), поданий Кабінетом Міністрів України, суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

Р.П.КНЯЗЕВИЧ