

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук

Шумила Михайла Миколайовича на дисертацію

ВОЛОШИН Іванни Петрівни

“СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ”,

поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення

В преамбулі до Конституції України наголошується на тому, що держава дбає про забезпечення гідних умов життя та прагне розвивати і зміцнювати соціальну державу. Стаття 1 Конституції України проголошує Україну демократичною, соціальною, правовою державою. Тлумачачи статтю 1 Конституційний Суд України у рішенні № 3-рп/2012 від 25.01.2019 у п. 2.1. зазначив, що основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї.

Соціальна захищеність громадян корелюється із правовим забезпеченням цих відносин, їх розвитку та адекватного реагування з боку держави на соціальні виклики, які сьогодні перед нею стоять, серед яких: високий рівень внутрішньої та зовнішньої трудової міграції, пандемія Covid-19, соціальний захист внутрішньо переміщених осіб наслідки стихійних лих тощо. Не є таємницею, що соціально-забезпечувальне законодавство потребує докорінних змін, сьогодні активно обговорюється питання зміни підходів до призначення тих чи тих соціальних виплат, суть якого полягає у тому, що соціальні виплати отримують не всі носії спеціального статусу, а тільки ті, що потребують додаткового захисту з боку держави. Такі дискусії зумовлюють необхідність зміни доктринальних підходів у сфері соціального захисту населення.

Викладене, дає можливість засвідчити неабияку актуальність теми «Соціальний захист малозабезпечених осіб в Україні». Чинне законодавство, низка концепцій, стратегій та програм, емпірична база дослідження із досліджуваної тематики потребує наукового осмислення, опрацювання з позицій не тільки права соціального забезпечення, але і кризь призму теорії права, конституційного права, глибокого аналізу міжнародних актів, що, власне, і зроблено в дисертаційному дослідженні І. П. Волошин.

19 1 888
10 20

Дисертаційне дослідження виконане із залученням значної бібліографічної бази. Теоретичною основою роботи є низка монографічних досліджень українських та іноземних авторів, спеціальної літератури з проблем соціального захисту зокрема та прав людини загалом, аналізуються джерела із суміжних галузей знань. Варто відзначити, що здобувачкою опрацьовано значний обсяг судової практики, серед якої рішення загальних та адміністративних судів, Верховного Суду, Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини. Загалом робота налічує 292 джерела. Наведене свідчить про те, що у роботі застосовується широкий методологічний інструментарій та всебічне дослідження предмету наукового пошуку.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячений вивченню питання та сутності малозабезпеченості як підстави соціального захисту особи в Україні. У ньому, зокрема здобувачка простежує виникнення та еволюцію поняття малозабезпеченості в українському законодавстві, вказує на те, що вперше така підстава соціального захисту бела закріплена у 1993 році [с. 11]. Окрім законодавчого закріплення, авторка наводить низку прикладів місцевих та регіональних програм, які в тій чи тій мірі стосуються соціальної підтримки і відіграють важливе значення для місцевої громади, особливо в умовах децентралізації [с. 13]. Проаналізувавши нормативні положення поняття малозабезпеченості особи, авторка виснує, що зміст цього поняття у всіх випадках визначається через співвідношення середньомісячного сукупного доходу особи чи її сім'ї та прожиткового мінімуму/двох прожиткових мінімумів. В одних нормативних актах – малозабезпеченість є основним соціальним ризиком, що зумовлює право на конкретний вид соціального захисту, в іншому – така малозабезпеченість є додатковим соціальним ризиком, правовою умовою можливості реалізувати право на соціальну послугу чи соціальне житло [с. 16-17].

Предметом наукового аналізу дослідниці стали також наукові джерела із згаданої тематики, а також міжнародні акти у сфері соціального захисту, серед яких чільне місце займає Європейська соціальна хартія (переглянута), Конвенція МОП № 117 "Про основні цілі та норми соціальної політики" та Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом тощо [с. 17-19]. Вивчаючи доктринальні напрацювання вчених у сфері окреслення особливостей поняття та сутності малозабезпеченості, науковиця слушно наголошує, що фундаментом визначення правового статусу особи як малозабезпеченої є державний соціальний стандарт – прожитковий мінімум, вартісна величина якого відповідно до проаналізованого вище законодавства відображає лише науково-обґрунтовані основні (а не додаткові) соціальні потреби людини [с. 25], який повинен базуватися винятково на реальних показниках середньомісячного її доходу [с. 27].

Окрім правничих наукових джерел, вчена долучає до свого дослідження і напрацювання вчених економістів. Зокрема, зазначається, що необхідно також зважати на таку складову як, суб'єктивну (відповідно до самооцінки) та об'єктивну (визначається за прийнятими в країні критеріями доходу та доступу до тих чи інших матеріальних і духовних благ) бідність (малозабезпеченість). Проте, як слушно підсумовує авторка, підставою соціального захисту громадян повинні бути винятково об'єктивні характеристики відповідного правового статусу громадян [с. 28].

Поряд з тим, погоджуємось із висновком авторки, що запровадження в Україні взаємоузгоджених, комплексних та системних програм соціального захисту малозабезпечених осіб відповідно до міжнародних соціальних стандартів зумовлює необхідність коректування законодавчого визначення малозабезпеченості через доповнення його змісту характеристиками, які відповідають монетарним та немонетарним критеріям бідності. Монетарний характеризує відсутність у особи середньомісячного сукупного доходу на рівні прожиткового мінімуму. Немонетарний може мати різні зовнішні показники соціальної потреби особи у соціальному житлі, соціальних послугах, соціальних субсидіях та інших видах соціального захисту [с. 30].

Окремо хотілося б відзначити, що дисертаційне дослідження такого надважливого та надактуального питання ґрунтується на значній емпіричній базі, йдеться про низку статистичних даних про стан соціальної захищеності малозабезпечених осіб у динаміці. Крім цього, авторка у своїх аргументах спирається Рішення Конституційного Суду України, у окремих випадках не погоджуючись з ними, та прецедентну практику Європейського суду з прав людини, окреме місце відводиться практиці Верховного Суду.

Під час дослідження поняття соціального захисту малозабезпеченої особи авторка погоджується із тенденцією зміни ідеології соціального захисту, а саме перехід від патерналістської, за якою основний тягар соціального захисту лежить на державі, до неопатерналістської – модель активного сприяння державою забезпечувати самим себе через страхові механізми [с. 37] і на підтвердження цього наводить приклад відходу від «пасивного» (виплата грошової допомоги) соціального захисту громадян. Йдеться про запроваджену програму "Рука допомоги", завдяки якій учасники цього проєкту залучаються до трудової діяльності шляхом: сприяння працевлаштуванню, зокрема на нові робочі місця; надання безвідсоткової фінансової допомоги на поворотній основі для організації підприємницької діяльності; пропонування участі в громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру. На прикладі Львівської області можна сказати, що цей проєкт є успішним [с. 38].

Варто погодитись із науковицею, що з огляду на конституційні зобов'язання держави щодо соціального захисту особи на рівні достатнього рівня життя, який має законодавче закріплення у формі державних соціальних стандартів, обсяг соціальних

державних гарантій обмежується мінімальними потребами життєіснування людини (державних соціальних стандартів). Усі інші, понад державні, соціальні гарантії є об'єктом індивідуальної або колективної соціальної відповідальності, сферою муніципальних (поза державними субвенціями та делегованими повноваженнями) та недержавних організаційно-правових форм [с. 45].

Вчена слушно звертає увагу на непоодинокі випадки втручання держави у сферу благодійності і вибудовує свою соціальну політику у прив'язці до діяльності недержавних благодійних фондів у сфері соціального захисту. Авторка наводить приклад такого втручання із забезпечення малозабезпечених осіб. Тому погоджуємось із висновком авторки, що такі дії держави є намаганням частково перекласти тягар допомоги малозабезпеченим особам на благодійні організації. Благодійна допомога не може замінити державну та є додатковим заходом допомоги потребуючим громадянам. Тому припинення надання державної допомоги із зазначених мотивів вважаємо неправомірною. Соціальний захист в рамках муніципальної та недержавних організаційно-правових форм повинен розглядатися як додатковий, такий, що надається поза державними соціальними стандартами. Недержавні програми соціального захисту розвиваються та функціонують поза чи понад державні соціальні стандарти [с. 55-56].

Другий розділ дисертаційного дослідження присвячений соціально-догомовому забезпеченню малозабезпечених осіб в Україні. Авторка звертає увагу на соціальні допомоги, які закріплені на рівні закону та такі, що передбачені постановами Уряду [С.80]. Крім цього, вчена аргументовано доводить, що у Законі України про державні соціальні допомоги доцільно легалізувати обидва поняття: "малозабезпечена сім'я" й "малозабезпечена особа" та передбачити всі види допомог у єдиному нормативно-правовому акті вищої юридичної сили. Відповідної законодавчої корекції потребує і назва Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям" [с. 83].

Дослідниця переконливо зазначає, що малозабезпеченість як юридичний факт визначається лише співвідношенням сукупного доходу особи та прожиткового мінімуму як базового державного соціального стандарту. Тим самим наголошує на необхідності розмежування понять: малозабезпечена особа та одержувач соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Малозабезпечена особа є суб'єктом права на соціальні послуги, соціальне житло, соціальну допомогу. Вона також може бути суб'єктом права на муніципальні чи благодійні соціальні виплати. Натомість правовий статус одержувача державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, окрім середньомісячного сукупного доходу особи/сім'ї виникає за умови дотримання додаткових правових умов, пов'язаних із здійсненням особою (членами сім'ї як

одержувача державної соціальної допомоги) трудової чи прирівняної до неї діяльності або із майном особи чи презумпцією можливих додаткових доходів [с. 85].

Опрацьовуючи матеріали судової практики, вчена здійснила класифікацію спорів на: (1) такі, що пов'язані із проблемою індивідуальної/сімейної відповідальності членів малозабезпеченої сім'ї, яка (відповідальність) проявляється у самостійному вжитті заходів для покращення рівня життя такої сім'ї; (2) ті, які спричинені відмовою органу соціального захисту населення повторно призначити малозабезпеченій сім'ї соціальну допомогу з мотивів пасивної поведінки працездатних членів сім'ї, які самостійно не вживали заходів для отримання доходу; (3) ті, коли невикористання сім'єю можливостей знаходження додаткових джерел для існування стає підставою для зменшення розміру вже призначеної державної соціальної допомоги до 50%. (4) ті, що виникають щодо приховування (неподання) достовірних відомостей. Так, одним із основних обов'язків осіб, які претендують на допомогу є обов'язок подати достовірні дані про доходи і майновий стан [с. 89-91].

Окреме місце в дослідженні займає соціальне кредитування та його значення для малозабезпечених осіб [с. 100-101].

Досліджуючи таке важливе для сучасної системи соціального захисту питання як субсидії, авторка пропонує запозичити позитивний досвід країн, де до субсидій також відноситься і допомога на найм (оренду) житла, така пропозиція заслуговує підтримки проте потребує належного правового забезпечення [с. 118-120, 122, 180].

Третій розділ дисертаційного дослідження присвячений соціальному житлу та соціальним послугам як видам соціального захисту малозабезпечених осіб в Україні. Так, заслуговує на увагу пропозиція авторки про необхідність внести зміни у Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", зокрема у ст. 9 та законодавчо закріпити нормативи забезпечення соціальним житлом (норму житла із фонду соціального призначення) та нормативи визнання особи такою, що потребує соціального захисту у сфері житлових відносин видами державних соціальних нормативів у сфері житлово-комунального обслуговування громадян [с. 134].

Окреміше місце у роботі займає така соціальна послуга як інформування та консультування малозабезпечених осіб, перше до прикладу має подвійну функцію: вона може надаватися як самостійний відокремлений вид соціальної послуги або ж є частиною змісту надання іншої, більш складної, комплексної соціальної послуги [с. 137].

Авторка обґрунтовано розмежовує право на інформацію, та консультування і зазначає, що метою послуги консультування є допомога у пошуку шляхів та

найкращого способу дій в процесі розв'язання складної життєвої ситуації особи. За спрямуванням вона може виконувати функцію соціальної профілактики, соціальної підтримки та соціального обслуговування особи. Зміст її – це допомога в аналізі життєвої ситуації, визначенні основних проблем, шляхів їх вирішення, надання інформації про соціально безпечну поведінку, психологічне консультування, сприяння в отриманні правової допомоги. Зазначену послугу можуть отримати вразливі групи населення та особи/сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах за місцем проживання/перебування отримувача послуги (вдома), у приміщенні надавача соціальної послуги чи по телефону одноразово, тимчасово чи екстрено (кризово) [с. 154]. Такий підхід є новим у праві соціального забезпечення і може мати безпосередній вплив на якість та ефективність соціального захисту.

Цінність наукової роботи очевидна, окремо варто зауважити, що наукове дослідження є важливим та актуальним для науки права соціального забезпечення, а висновки, які наведені у роботі мають як теоретичне, так і практичне значення.

Викладені вище пропозиції, що сформульовані у дисертаційному дослідженні сприяють удосконаленню соціально-забезпечувального законодавства загалом та у сфері соціального захисту малозабезпечених осіб окремо.

Оцінюючи на високому рівні наукову роботу здобувача, необхідно зазначити про певні зауваження і побажання, що з позиції науки права соціального забезпечення є дискусійними або потребують додаткового обґрунтування або пояснення.

1. Даючи дефініцію поняттю «соціальний захист малозабезпечених осіб» авторка зазначає, що це система державних, муніципальних та недержавних заходів обов'язкового й добровільного характеру, які вживаються з метою реалізації державної соціальної політики подолання бідності, а також спрямовані на компенсацію особі наслідків соціального ризику малозабезпеченості та створення умов для забезпечення їй (особі) рівня життя відповідно до державних соціальних стандартів. [с. 8, 48, 178]. Загалом погоджуємося із таким доволі розлогим визначенням, однак потребує пояснення положення, яким чином недержавні заходи добровільного характеру (благодійність, волонтерство тощо) кореспондуються із реалізацією державної соціальної політики подолання бідності. Йдеться проте, що виходячи із визначення даного здобувачкою, наведені заходи повинні узгоджуватися із діями держави. На нашу думку, питання благодійності чи волонтерства може загалом заохочуватись державою, проте аж ніяк не бути частиною її соціальної політики, оскільки остання регламентується та забезпечується нормами позитивного права, на відміну від добровільних заходів, які не можна спрогнозувати. Крім цього, виникає питання щодо приналежності благодійності, волонтерства чи то пастирського піклування, як прикладів заходів недержавного добровільного характеру до предмету галузі права соціального забезпечення.

2. Важко погодитися із висновком вченої, що кодифікація соціального законодавства в Україні все ще передчасна з огляду на факт відсутності державної концепції розвитку державних та недержавних страхових та бюджетних соціальних програм. Однак розробка єдиного цілісного Закону України "Про соціальний захист малозабезпечених осіб" видається вчасною та потрібною. Зазначений закон визначатиме види такого захисту (соціальні допомоги, соціальні послуги, соціальне житло, соціальні субсидії тощо), правові умови та засади їх надання; об'єднає всі норми, які регулюють відносини соціального захисту у разі настання соціального ризику малозабезпеченість з дотриманням вимог законодавчої техніки, й пріоритетно, зможе бути зручним у правозастосуванні щодо змісту та форми як для пересічних громадян, так і уповноважених суб'єктів [с. 7, 53, 178-179]. У цьому контексті хотілося б нагадати, що проблема кодифікації соціального законодавства є надактуальною. Сьогодні норми галузі розпорошені по різних нормативно-правових актах різної юридичної сили, що призводить до перманентних прогалин, колізій, проблем під час правозастосування. Наслідком такої безсистемної нормотворчої діяльності стала інфляція соціального законодавства. Вважаємо, що Соціальний кодекс може складатися із книг, за прикладом з Цивільним кодексом, де окрема книга може вмістити норми щодо соціального захисту малозабезпечених осіб. Також хотілося б нагадати, що перші проекти Соціального кодексу з'явилися ще у далекому 1929 році, а починаючи з 1991 року в Парламенті було зареєстровано п'ять проектів кодексів. Крім цього, вважаємо, що кодифікація – це результат об'єктивної дійсності і не залежить від наявності чи відсутності концепцій розвитку державних чи недержавних програм.

3. Зосередивши увагу на сприянні економічній самостійності малозабезпеченої сім'ї непрацюючій працездатній особі з числа членів такої сім'ї, авторка зокрема пропонує передбачити таку окрему соціальну послугу, як професійне навчання з оплатою їм відповідної соціальної допомоги у розмірі мінімальної заробітної плати [с. 99]. На нашу думку, питання зайнятості населення та комплекс заходів у сфері пошуку роботи, підвищення кваліфікації, перепрофілювання, які також включають професійне навчання, здійснюються відповідними державними органами (Державна служба зайнятості), а послуги які вони надають не залежать від правового статусу таких осіб, а отже доцільності проводи диференціацію між такою соціальною послугою, як професійне навчання для малозабезпечених осіб з іншими безробітними немає.

4. Узагальнюючи думки щодо забезпечення соціальним житлом здобувачка виснує, що питання здійснення соціального захисту малозабезпечених осіб шляхом надання їм можливості користуватися соціальним житлом потребує і удосконалення

законодавчого регулювання. Зокрема, необхідними є: систематизація та уніфікація соціально-житлового законодавства; визначення соціальних нормативів та норм соціального житла у Законі України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії"; впорядкування соціального квартирної обліку громадян, які потребують соціального захисту та обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов [с. 139]. У цьому контексті хотілось би дізнатися, яку форму систематизації пропонує науковиця? Окрім цього, яке місце та яка галузева приналежність соціально-житлового законодавства в умовах докорінної реформи житлового законодавства та його декодифікації?

5. Досліджуючи питання ефективності адміністрування у сфері соціального захисту малозабезпечених осіб у першому розділі дисертаційного дослідження, авторка наголошує на необхідності створення Єдиного реєстру малозабезпечених осіб, що стане засобом моніторингу отримувачів соціального захисту, а також дозволить уникнути зловживань правами заявників [с. 61, 179]. У третьому ж розділі вчена зазначає, що ефективність системи соціальних послуг в межах державної, комунальної та недержавних організаційно-правових форм можна забезпечити лише за умови єдиного суб'єкта адміністрування послуг з огляду на той факт, що відповідно до Закону України повинен бути створений та функціонувати єдиний Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг (п. 14 ст. 1 Закону України "Про соціальні послуги") [с. 169]. Наразі проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг» перебуває на стадії обговорення і з ним можна ознайомитись на офіційному сайті Уряду. У цьому контексті хотілося б з'ясувати позицію здобувачки, у разі створення цього Реєстру чи є необхідність створювати Єдиний реєстр малозабезпечених осіб? Іншими словами, на думку авторки, у сфері соціального захисту потрібен один всеохопний реєстр чи необхідна множинність реєстрів, які створюються за критерієм виду соціального забезпечення або ж отримувача соціального забезпечення? І чи не призведе така множинність до плутанини, коли правовий статус суб'єкта-отримувача соціального забезпечення включатиме в себе право на отримання кількох різних видів забезпечення?

Викладені зауваження не знижують загалом позитивної оцінки роботи дисертантки, що виконана на актуальну тему і вирізняється науковою новизною.

Дисертаційне дослідження має як теоретичне, так і практичне значення, викладені висновки і пропозиції можуть бути використані у правотворчій, науково-дослідницькій діяльності у сфері права соціального забезпечення та навчальному процесі.

Автореферат й основні положення дисертації ідентичні за змістом. Опубліковані праці достатньою мірою висвітлюють головні результати дисертаційного дослідження.