

А. В. МІСЬКЕВИЧ

Анна Володимирівна Міськевич, здобувач Запорізького національного університету

СТРУКТУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Здобуття незалежності нашої держави започаткувало нову віху в її політиці. Так, Основний Закон проголосив Україну соціальною державою (ст. 1)¹. Сутність такої держави проявляється через завдання, розв'язання яких має пріоритетне значення для суспільства. Такими завданнями визначаються досягнення стабільного високого рівня життя населення, створення якісних і доступних систем охорони здоров'я, освіти, належної підтримки незахищених соціальних верств населення тощо². Їх реалізація державою забезпечується через потужну систему соціального захисту населення.

Разом із тим прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» свідчить про намір держави змінити формат відносин державної влади з населенням з розпорядницького на обслуговуючий, в якому, як слушно зазначають В. П. Тимошук та А. В. Кірмач, «громадяни є не прохачами, а споживачами адміністративних послуг»³. В умовах реформування особливо актуальним є питання надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення як одного з інструментів реалізації конституційно закріпленого принципу соціальної держави.

Окремі аспекти надання адміністративних послуг соціального захисту населення досліджували В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, В. П. Тимошук та інші науковці. Однак особливості правовідносин щодо надання адміністративних послуг, зокрема в сфері соціального захисту населення, вимагають проведення комплексного дослідження у сучасних умовах.

Метою роботи є визначення особливостей правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні.

Термін «адміністративна послуга» визначається на законодавчому рівні в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» (ст. 1)⁴. Аналіз змісту цього поняття свідчить, що надання адміністративних послуг охоплює широкий спектр правовідносин у державі, у зв'язку з чим вважається за доцільне класифікувати такі послуги.

Враховуючи відносну новизну у вітчизняному законодавстві цього інституту (вперше закріплено на законодавчому рівні в нашій державі в 2012 р.), єдина класифікація адміністративних послуг не сформувалась.

Одну з перших спроб класифікації адміністративних послуг здійснено представниками Центру політико-правових реформ І. П. Голосніченком, І. Б. Коліушком, Р. О. Куйбідою, В. П. Тимошуком у науково-практичному нарисі «Адміністративна реформа для людини». Ними класифікація адміністративних послуг була проведена за предметом регулювання⁵. Крім класифікації за цією ознакою, О. Г. Циганов виділяє й інші: за критерієм платності; за критерієм обов'язковості одержання послуги суб'єктом звернення, залежно від суб'єктів надання адміністративних послуг, за суб'єктами, які отримують послуги; за критерієм доступності; за кількістю відомств (суб'єктів), задіяних у процедурі надання послуги⁶.

Науковці визначають й інші підстави для класифікації адміністративних послуг. В. С. Долечек пропонує класифікувати адміністративні послуги залежно від форми реалізації⁷. Ю. А. Тихомиров та М. Д. Чеснокова класифікують адміністративні послуги залежно від домінування інтересів, що зумовлюють їх реалізацію⁸.

Крім того, пропонуємо також класифікувати адміністративні послуги за колом правовідносин, щодо яких вони виникають, а саме: адміністративні послуги в сфері містобудування⁹, внутрішніх справ¹⁰, підприємницької діяльності¹¹, соціального захисту населення тощо. Актуальність такої класифікації викликана особливостями правовідносин, у сфері яких виникає можливість чи необхідність надання адміністративних послуг. Розглянемо особливості адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення України.

Нормативними положеннями чинного законодавства України не закріплено визначення терміна «адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення». При цьому в ч. 2 ст. 11 Закону України від 6 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» закріплено принцип надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян на безоплатній основі (ст. 11)¹². Хоча в цій нормі вживається термін «соціальне забезпечення», законодавець звертає увагу на особливість надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту. Синонімічне вживання цих термінів зумовлене відсутністю законодавчого закріплення та визначення співвідношення термінів «соціального захист» та «соціального забезпечення». Підтримуємо позицію А. В. Гончарова, В. М. Рошканюка та інших науковців, які визначають «соціальний

захист» як ширше за змістом поняття, ніж «соціальне забезпечення», що було характерним для радянського періоду, адже ґрунтувалося на принципах патерналістської опіки¹³.

З огляду на це, а також з урахуванням положень ст. 46 Конституції України¹⁴, вважаємо за доцільне використання саме терміна «адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення», що найбільшою мірою відповідає сутності цього правового інституту.

У ч. 2 ст. 11 Закону України від 6 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» законодавець слушно обмежує реалізацію ознаки платності послугами, що надаються в сфері соціального захисту, підкреслюючи особливий статус осіб – споживачів послуги (ст. 11)¹⁵. Такий підхід повною мірою відповідає соціально орієнтованій політиці держави. Однак у такому випадку знову постає необхідність вирішення важливої проблеми, а саме: визначення сутності правового інституту «адміністративних послуг в сфері соціального захисту» та єдиного уніфікованого переліку адміністративних послуг, які надаються державою в сфері соціального захисту населення.

Щодо суб'єктного складу правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту, необхідно зазначити, що таким відносинам притаманне специфічне коло споживачів послуг, яке має бути чітко визначено нормативними актами держави (бажано на законодавчому рівні). Виходячи з сутності поняття «соціальний захист», споживачами адміністративних послуг у цій сфері можуть бути тільки фізичні особи. Щодо правового статусу таких осіб Конституцією України право на соціальний захист забезпечено лише громадянам, що на даний час звужує право на соціальний захист за приналежністю до громадянства, тобто іноземці, особи без громадянства, біженці позбавлені права на соціальний захист, а тому не можуть бути суб'єктами – споживачами адміністративних послуг у цій сфері. Статус біпатридів залишається невизначеним. У такий спосіб держава підкреслює значимість її громадян. Разом з тим, виходячи з етимологічного значення поняття «соціальний», воно характеризує спільне життя в суспільстві¹⁶, а не обмежується визначеним колом осіб. З урахуванням зазначеного, вважаємо за доцільне, надаючи визначення терміну «адміністративних послуг у сфері соціального захисту» та окреслюючи коло суб'єктів – споживачів у цій сфері правовідносин, оперувати поняттям не «громадяни», а «особи» з метою усунення подальших протиріч за умови розширення кола споживачів послуг за правовим статусом.

Натомість необхідно пам'ятати про особливе правове становище осіб – споживачів адміністративної послуги в сфері соціального захисту населення, а тому закріплений у Законі України «Про адміністративні послуги» принцип «раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг» набуває особливої актуальності щодо осіб, які потребують соціального захисту (ст. 4)¹⁷. Отже, механізм реалізації права осіб на соціальний захист, зокрема шляхом отримання адміністративної послуги в цій сфері, має бути також доступним і максимально спрощеним.

Також однією з особливостей правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту населення є умовний характер (специфічні умови, за яких в особи виникає право на отримання послуги в цій сфері). Наприклад, за адміністративними послугами в сфері містобудування (присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна; надання будівельного паспорта забудови присадибної, дачної, садової земельної ділянки; видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів; оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності; видача будівельного паспорта на забудову земельної ділянки тощо) особа-споживач має право звернутися в будь-який час. Тобто, в цій сфері надання адміністративних послуг не передують обов'язкові специфічні умови. Натомість адміністративна послуга в сфері соціального захисту надається за умови настання передбаченого законодавством випадку соціального ризику. Отже, в особи виникає право стати суб'єктом правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту, наприклад, за умови досягнення віку непрацездатності, набуття статусу інваліда тощо.

Ще однією особливістю адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення вважаємо їх превентивний характер. Так, наприклад, підрозділами міліції громадської безпеки надаються, зокрема, такі адміністративні послуги, як видання ліцензій на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів; реєстрація газових пістолетів й револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивою і подразнюючою дією тощо. Такі адміністративні послуги підтверджують дотримання особою-заявником державних стандартів або реєструють її бажання скористатись своїм правом. Натомість адміністративні послуги в сфері соціального захисту надаються виключно з метою запобігти збоєм у нормальному функціонуванні життя людини та порушенню її прав на випадок виникнення соціального ризику.

Разом з тим однією з особливостей адміністративних послуг, в тому числі в сфері соціального захисту населення, є те, що вони надаються владними органами на виконання державно-управлінських функцій держави. Відповідно до ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19)¹⁸. Таким чином, механізм надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення має бути максимально деталізований, чіткий та однозначний в глумаченні. Недотримання цієї вимоги взагалі унеможливить практичну реалізацію прав громадян на отримання адміністративної послуги і, зокрема, в сфері соціального захисту.

Зрештою, необхідно підкреслити, що роль держави проявляється не лише через функцію надавача адміністративної послуги, а й через функцію наглядача за додержанням законодавства України при здійсненні

владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг, а саме: вчиненні дій, бездіяльності чи винесенні рішення за результатом розгляду заяви суб'єкта звернення (споживача адміністративної послуги). Означене свідчить про необхідність активного контролю з боку громадськості за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг (особливо в сфері соціального захисту населення) законодавства України при здійсненні владних повноважень.

Зазначене особливо актуалізується з урахуванням ще однієї особливості правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту – значною кількістю та розрізненістю джерел правового регулювання. Наприклад, за суб'єктом – споживачем адміністративної послуги в сфері соціального захисту правовідносини цього роду врегульовані положеннями Законів України від 19 грудня 2006 р. «Про соціальний захист дітей війни»¹⁹, від 16 грудня 1993 р. «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»²⁰, від 22 жовтня 1993 р. «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»²¹, від 18 травня 2004 р. «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам»²², від 1 червня 2000 р. «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»²³, а також постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 139 «Про затвердження Порядку призначення та виплати державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме»²⁴ та значною кількістю інших.

З урахуванням викладених особливостей пропонуємо визначити поняття «адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення» як безоплатну діяльність держави, результатом якої є здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень у формі системи заходів, спрямованих на реалізацію волевиявлення особи щодо належного їй права на створення оптимальних умов життя та забезпечення соціально-економічних і духовних потреб, а також у випадку настання соціального ризику за умов, підстав та у спосіб, що визначені законодавством України.

Резюмуючи зазначене вище, слід підкреслити недостатній рівень наукової розробки питань практичної реалізації права населення України на соціальний захист, зокрема через механізм надання адміністративних послуг у цій сфері. Це питання набуває особливої актуальності в умовах реформування правової системи в державі та кризових явищ, коли недостатність соціального захисту з боку держави відчувається населенням особливо гостро.

Надання населенню можливості швидко, доступно та якісно реалізовувати своє право на соціальний захист за допомогою механізму адміністративних послуг в цій сфері сприятиме значному підвищенню рівня довіри до влади та зняттю соціальної напруги в державі. Разом із тим якісне надання послуг можливе лише за умови ґрунтовного дослідження теоретичних аспектів особливостей правовідносин у цій сфері. Оскільки надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту торкається суб'єктів – споживачів послуг з особливим правовим статусом, то, по-перше, необхідно визначити їх коло та характеристику, а також закріпити такі особливості цих правовідносин на законодавчому рівні шляхом доповнення норм Закону України від 6 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» або прийняття окремого уніфікованого закону з питань надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні, прийнятого на виконання вимог ч. 2 ст. 3 Закону України від 6 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» (ст. 12). По-друге, потрібно визначити коло уповноважених державою суб'єктів, що надають такі послуги, а також їх повноваження. По-третє, важливе питання для дослідження – права та обов'язки сторін правовідносин, які мають взаємний характер. Також особливостями правовідносин у цій сфері є безоплатність, що має наслідком потребу в формуванні єдиного уніфікованого переліку адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення.

Крім того, однією з особливостей правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту населення є умовний характер, оскільки в особи виникає право стати учасником таких правовідносин виключно за особливих умов (зокрема так званих «соціальних ризиків»), нормативне закріплення переліку яких також сприятиме підвищенню якості реалізації особами права на соціальний захист.

Отже, правовідносини в сфері надання адміністративних послуг соціального захисту населення мають ряд особливостей, що свідчить про необхідність ґрунтовного дослідження цього питання з боку науковців та визначення єдиного підходу до правового регулювання.

¹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² *Галашко С. І.* Аспекти соціального захисту : вітчизняна проблематика та шляхи її вирішення / С. І. Галашко // Фінансова система України : зб. наук. праць Національного університету «Острозька академія». – 2011. – Вип. 16. – С. 256–262.

³ *Тимошук В. П.* Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Юрмач. – К. : Факт, 2005. – С. 37.

⁴ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

⁵ Адміністративна реформа для людини : наук.-практ. нарис / Центр політико-правових реформ; за заг. ред. І. Б. Коліушка. – К., 2001. – С. 28.

⁶ *Циганов О. Г.* Класифікація адміністративних послуг / О. Г. Циганов // Наука і правоохорона. – 2013. – № 1 (19). – С. 63–65.

⁷ *Долечек В. С.* Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.02 / В. С. Долечек ; Національна академія державного управління при Президенті України. – К., 2005. – С. 13.

⁸ *Тихомиров Ю. А.* Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг / Ю. А. Тихомиров, М. Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2005. – № 3. – С. 31.

- ⁹ Ляшко О. Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування: результати соціологічного дослідження / О. Б. Ляшко // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 117.
- ¹⁰ Циганов О. Г. Зміст та особливості адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ / О. Г. Циганов // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. – 2013. – Вип. 3 (19). – С. 144.
- ¹¹ Задохайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О. А. Задохайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 381 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zaopvu.pdf>
- ¹² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
- ¹³ Гончаров А. В. Теоретико-правові засади соціального захисту в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / А. В. Гончаров. – Луганськ, 2011. – С. 7, 9, 13.
- ¹⁴ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- ¹⁵ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
- ¹⁶ Даль В. Толковый словарь великорусского языка / В. Даль. – М. : Рус. яз., 1981. – Т. 1. – С. 284.
- ¹⁷ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-ХІІ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>
- ¹⁸ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- ¹⁹ Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18 листопада 2004 р. № 2195-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>
- ²⁰ Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3721-ХІІ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/3721-12>
- ²¹ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-ХІІ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
- ²² Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам : Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>
- ²³ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1768-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>
- ²⁴ Про затвердження Порядку призначення та виплати державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 139 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/189-2006-%D0%BF>

Резюме

Міськевич А. В. Структура та особливості правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту населення в Україні.

У статті здійснюється аналіз законодавчого закріплення терміна «адміністративна послуга», на основі чого робиться висновок, що надання адміністративних послуг охоплює широкий спектр правовідносин у державі, в зв'язку з чим вважається за доцільне класифікувати такі послуги. Досліджуються основні критерії класифікації адміністративних послуг, пропонується класифікувати адміністративні послуги, зокрема, за колом правовідносин, щодо яких вони виникають. На прикладі адміністративних послуг у сфері соціального захисту звертається увага на актуальність такої класифікації за особливостями правовідносин, у сфері яких виникає можливість чи необхідність надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення, правовідносини, соціальний ризик, споживачі адміністративних послуг.

Резюме

Міськевич А. В. Структура и особенности правоотношений в сфере предоставления административных услуг социальной защиты населения в Украине.

В статье осуществляется анализ законодательного закрепления термина «административная услуга», на основе чего делается вывод, что предоставление административных услуг охватывает широкий спектр правоотношений в государстве, в связи с чем считается целесообразным классифицировать такие услуги. Исследуются основные критерии классификации административных услуг, предлагается классификация административных услуг, в частности, за кругом правоотношений, относительно которых они возникают. На примере административных услуг в сфере социальной защиты обращается внимание на актуальность такой классификации в силу особенностей правоотношений, в сфере которых возникает возможность или необходимость предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, административные услуги в сфере социальной защиты населения, правоотношения, социальный риск, потребитель административных услуг.

Summary

Miskevych A. Structure and peculiarities of legal relations in the sphere of administrative services social protection of population in Ukraine.

The article analyses the legislative recognition of the term «administrative services» on the basis of which the author concludes that the provision of administrative services covers a wide range of legal relations in the state, and therefore it is considered appropriate to classify such services. The author explores the major criterion classification administrative services and offers to classify administrative services, in particular, for the range of legal relationships about which they arise. For example, administrative services in the sphere of social protection, the author draws attention to the relevance of such classification according to the features of legal relations in the sphere which raises the possibility or necessity of providing administrative services.

Key words: administrative services, administrative services in the sphere of social protection, relationship, social risk, consumers of administrative services.