

УДК 351.74:342.922

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Міськевич А.В., здобувач  
кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізький національний університет

Стаття присвячена аналізу законодавчого закріплення надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні з урахуванням тенденцій реформування інституту адміністративних послуг в державі. Досліджено сучасний стан правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення та напрями вдосконалення нормативно-правових актів у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** *правове регулювання, послуга, публічна послуга, адміністративна послуга, адміністративна послуга в сфері соціального захисту населення.*

Статья посвящена анализу законодательного закрепления предоставления административных услуг в сфере социальной защиты населения в Украине с учетом реформирования института административных услуг в государстве. Исследовано современное правовое регулирование предоставления административных услуг в сфере социальной защиты населения и пути усовершенствования нормативно-правовых актов в обозначенной сфере.

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, услуга, публичная услуга, административная услуга, административная услуга в сфере социальной защиты населения.*

### Miskevych A.V. LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION

This article analyzes the legislative consolidation of administrative services in the sphere of social protection of population in Ukraine into account tendencies of reforming the Institute of administrative services in the state. Investigates the current state of legal regulation of administrative services in the sphere of social protection of population and areas for improvement of normative-legal acts in this area.

**Key words:** *legal regulation, service, public service, administrative service, administrative service in the sphere of social protection of population*

**Постановка проблеми.** Правова основа, що регламентує відносини надання публічних послуг, включає значну кількість джерел регулювання: законів, інших правових актів, відомчих нормативних актів. У цілому сучасний період становлення України як правової держави можна назвати етапом визначення векторів державної політики та інтенсивного формування закріплення нових нормативних моделей відносин у сфері надання послуг, які спроможні претендувати на якість та доступність у реалізації суспільством.

Одним з основних напрямів адміністративного реформування в Україні є створення такої нової нормативно-правової основи, яка б сприяла максимальній ефективності діяльності державного управління. Ключове значення серед принципів основ функціонування виконавчої влади у правовій державі визначено за пріоритетністю законодавчої регламентації діяльності органів виконавчої влади зі здійснення своїх функцій та повноважень. Одним із векторів діяльності держави, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичних осіб та їх об'єднань, є інститут надання адміністративних послуг.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженню інституту адміністративних послуг та окремих його аспектів і особливостей присвячені численні праці науковців: В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, В. М. Бесчастного, Н. В. Васильєвої, В. Л. Грохольського, І. П. Голосніченка, І. В. Дроздової, О. Ю. Іващенко, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калюжного, С. Ф. Константінова, І. Б. Коліушка, Є. О. Легези,

О. М. Остраха, В. В. Столбової, Г. М. Писаренка, О. О. Сосновика, М. Ф. Стахурського, В. П. Тимощука та ін.

Проте, попри дослідження інституту адміністративних послуг в цілому, відсутнє систематизоване й ґрунтовне дослідження особливостей та порядку надання адміністративних послуг саме у сфері соціального захисту населення. Також актуальність цього дослідження зростає в умовах побудови правової держави та реформування адміністративної системи органів публічної адміністрації.

**Мета статті.** Метою роботи є визначення правового закріплення інституту надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення.

Реалізації мети сприятимуть вирішення поставлених завдань, а саме: розкрити правове регулювання інституту адміністративних послуг в Україні та права на соціальний захист; проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення.

**Виклад основного матеріалу.** Політика держави зазнає радикальних змін та модифікації, за якої йдеться про визнання державою пріоритету інтересів громадян, про вироблення нового формату взаємовідносин з індивідами та їх об'єднаннями. Однією з віх адміністративної реформи стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90–р. Ця Концепція



передбачає надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, публічних послуг.

Ключовими аспектами цієї Концепції, які вплинули на розвиток громадянського суспільства в Україні, є те, що вперше акцентовано увагу на такій важливій складовій як державних, так і муніципальних послуг, як адміністративні послуги, та виділено адміністративну послугу як різновид послуг не лише державних органів, державних підприємств та організацій, але також і тих осіб, які виконують делеговані державою функції [1].

Окремі аспекти надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру також регулюються Постановою Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724 «Про деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру» [2] та Методикою визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 [3].

Щодо права громадянина на соціальний захист, останнє знайшло закріплення в конституційних нормах (стаття 46) [4]. Зміст цього права, а так само й механізми його реалізації Основним законом нашої держави не деталізовані. Разом із тим з прийняттям Закону України від 06 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) [5] визначено новий інститут у публічному праві, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав фізичних та юридичних осіб. Таким чином, з'явився новий механізм реалізації прав громадян, зокрема права на соціальний захист, шляхом надання адміністративних послуг у цій сфері.

Законом визначені правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Термін «адміністративна послуга» визначається на законодавчому рівні 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» (стаття 1) [5].

До загальних засад, що визначають особливості правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення, Закон відносить питання платності таких послуг. У частині 2 статті 11 Закону законодавець слушно обмежує реалізацію ознаки платності послугами, що надаються у сфері соціального захисту населення, підкреслюючи особливий статус осіб-споживачів послуги (стаття 11) [5]. Такий підхід повною мірою відповідає соціально-орієнтованій політиці держави. Однак у правовому полі на сьогодні існують істотні прогалини, а саме: необхідність визначення терміна «адміністративна послуга у сфері соціального захисту», наявність єдиного уніфікованого Закону, яким повинні визначатись особливості надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту, та перелік адміністративних послуг, які надаються державою у сфері соціального захисту населення.

Так, законодавець, визначивши безоплатний характер адміністративних послуг у сфері соціального захисту, не передбачив переліку таких послуг, що фактично унеможливило практичну реалізацію такої послуги суб'єктом-споживачем. Зазначене зумовлене відсутністю системного нормативно-правового акта, що регулює питання оплати адміністративних послуг.

Тенденція правових ініціатив держави та наукових досліджень виявляється у дослідженні правового регулювання платних адміністративних послуг, зокрема: питань нормативного закріплення плати за адміністративні послуги; підходів до назв платежів, що мають характер плати за адміністративні послуги; підходів до визначення розмірів плати тощо [6; с. 374].

Разом із цим проблеми надання адміністративних послуг безоплатного характеру, а саме у сфері соціального захисту, залишаються недостатньо дослідженими. Необхідно підкреслити, що підхід щодо закріплення загального принципу безоплатності адміністративних послуг у сфері соціального захисту та не визначення їх конкретного переліку вважається недоцільним. Законодавче затвердження переліку платних послуг не може свідчити про безоплатність усіх інших послуг. Зазначене суперечить конституційному принципу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб лише на підставі та в межах повноважень, що передбачені Законами України (стаття 19) [4].

У Законі констатується той факт, що надання адміністративних послуг пов'язане з широким колом суспільних відносин, а Законом визначені фактично загальні засади надання адміністративних послуг. З урахуванням особливостей суспільних відносин у відповідних сферах, засади реалізації надання адміністративних послуг у таких сферах мають визначатись спеціальними законами з урахуванням засад, визначених Законом (частина 1 статті 2, частина 2 статті 3) [5].

На даний час відсутні законодавчі акти, що регулюють особливості надання адміністративних послуг у різних сферах суспільства в Україні. Сфера соціального захисту населення, на жаль, не є виключенням. Натомість норми, що регулюють окремі аспекти соціального захисту громадян, розрізнені, не упорядковані та не уніфіковані, що ускладнює реалізацію цього права громадянами, які здебільшого поставлені й без того в скрутне становище з об'єктивних причин та ще й не розуміють, де шукати захисту.

Спрощенню процедури отримання адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення покликані сприяти центри надання адміністративних послуг, створення яких передбачено положеннями статті 12 Закону [5]. На виконання цього положення Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої

влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг [7]. Такий Перелік містить адміністративні послуги здебільшого у сфері підприємницької діяльності і землекористування та не передбачає послуг у сфері соціального захисту.

У зв'язку із зазначеним органи державної влади мають різний підхід до виокремлення видів адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення. Так, на офіційному веб-сайті Управління Пенсійного фонду України в місті Северодонецьку виокремлено серед адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення видачу пенсійних посвідчень, а також оформлення та видачу страхових свідоцтв. Натомість до соціальних послуг віднесено призначення пенсій (для працюючих пенсіонерів через відділи кадрів підприємств), призначення пенсій (для непрацюючих пенсіонерів) та перерахунок пенсій, оформлення документів на поховання, консультаційні послуги з питань пенсійного забезпечення [8]. Зазначене додатково підкреслює необхідність визначення на законодавчому рівні поняття адміністративних послуг у сфері соціального захисту, що дасть можливість чіткого відмежування адміністративних послуг у сфері соціального захисту від соціальних послуг.

На офіційному веб-сайті Васильківського району Дніпропетровської області [9] передбачено такі адміністративні послуги соціального захисту:

- видача довідки «Дитина війни» відповідно до положень Закону України від 19 грудня 2006 р. № 489-V «Про соціальний захист дітей війни» [10];

- видача посвідчення «Ветеран праці», що регламентовано положеннями Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3722-XII «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [11];

- видача посвідчень «Учасник війни», «Інвалід війни», «жертви нацистських переслідувань», що регулюється Законом України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [12];

- видача посвідчення «Інвалід дитинства», засади якого закріплено в Законі України від 16 листопада 2000 р. № 2109-III «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам» [13];

- видача посвідчення «Особа, які не мають права на пенсію, та інваліди», що передбачено нормами Закону України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [14];

- видача довідки про вид та розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, засади якої визначено Законом України від 01 червня 2000 р. № 1768-III «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [15];

- видача довідки про вид та розмір тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце

проживання їх невідоме, що регламентовано положеннями Постанови 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» [16];

- видача довідки про розмір субсидії на житлово-комунальні послуги, призначення субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, що передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» [17];

- видача довідки про вид та розмір допомоги сім'ям з дітьми, що передбачено Законом України від 21 листопада 1992 р. № 2811-XII «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [18], (розповісти з приводу цього закону);

- видача посвідчення «Член сім'ї загиблого», що визначено Законом України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [19].

Зазначене підтверджує наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту. Це закономірно, враховуючи широке коло суспільних відносин, що підпадають під їх регулювання. Натомість для подальшого системного реформування в цій сфері необхідно визначитися із загальними засадами організаційно-правового регулювання надання адміністративних послуг у цій сфері на базі уніфікованого законодавчого акта з метою системного підходу до усунення правових прогалин у регулюванні цього інституту з урахуванням особливого правового становища осіб-споживачів послуг у цій сфері.

**Висновки.** У результаті аналізу законодавства України встановлено, що на конституційному рівні закріплено право громадян на соціальний захист, сутність якого відображена в Законах України, а саме: від 21 листопада 1992 р. «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [18], від 22 жовтня 1993 р. «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [12], від 01 червня 2000 р. «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [15] та значній кількості інших. На законодавчому рівні закріплено й правові засади надання адміністративних послуг в Україні. Проте, з огляду на постійно зростаючу потребу населення в соціальному захисті, особливо в умовах кризових явищ, що супроводжують сьогоднішній день, потрібно на виконання вимог частини 2 статті 3 Закону України від 06 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» (стаття 12) [5] закріпити основні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту в уніфікованому



систематизованому законодавчому акті, яким, зокрема, закріпити поняття адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення; особливості суспільних відносин у відповідній сфері; перелік таких послуг; повноваження органів державної влади щодо надання адміністративних послуг та інші положення. Зазначене також сприятиме реалізації затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», одним із векторів якої визначено вектор відповідальності, спрямований на забезпечення гарантій доступу кожного громадянина, зокрема, до високоякісних послуг у державному секторі [20].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.
2. Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/724-2009-%D0%BF>.
3. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
6. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік С.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. – Київ, 2015. – 428 с.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>.
8. Адміністративні та соціальні послуги : Управління Пенсійного фонду України в місті Северодонецьку // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sever-pfu.gov.ua/content/administrativni-ta-socialni-poslugi>.
9. Перелік адміністративних послуг, що надаються через центр надання адміністративних послуг Васильківського району структурними підрозділами райдержадміністрації : Васильківський район Дніпропетровської області // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vasilk-rn.dp.gov.ua/OBLADM/vasilkovka\\_rda.nsf/docs/EC3DB7565002D082C22578CB004A3585?OpenDocument/](http://www.vasilk-rn.dp.gov.ua/OBLADM/vasilkovka_rda.nsf/docs/EC3DB7565002D082C22578CB004A3585?OpenDocument/).
10. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>.
11. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/3721-12>.
12. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
13. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам : Закон України від 16.11.2000 № 2109-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>.
14. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам : Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>.
15. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 № 1768-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.
16. 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 22.02.2006 року №139 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/189-2006-%D0%BF>.
17. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 року №848 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF/ed19951021>.
18. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.
19. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.