

## ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ В СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

**Батманова В.В.,**

*здобувач адміністративного, кримінального права і процесу  
Інституту права ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»*

### **Батманова В.В. Визначення публічні послуги в сфері соціального захисту населення**

У статті розкривається сутність публічних послуг в сфері соціального захисту населення. Здійснено аналіз термінів соціальний захист, соціальне забезпечення, адміністративні послуги, публічні послуги, а також їх співвідношення. На основі виявлених основних ознак цих термінів автор робить спробу надати своє визначення публічні послуги в сфері соціального захисту населення. Особливостями надання публічних послуг в сфері соціального захисту населення є: уповноважені органи публічної адміністрації; специфічне коло споживачів послуг, що 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; особливий правовий статус таких осіб відповідно до Конституції України, де право на соціальний захист забезпечено лише громадянам, що на даний час звужує право на соціальний захист іноземців, осіб без громадянства, біженців, у тому числі шляхом отримання публічних послуг, підкреслюючи значимість для держави її громадян; особливістю надання публічних послуг у сфері соціального захисту є їх безоплатність для суб'єктів звернення.

Встановлено, що однією з особливостей публічних послуг у сфері соціального захисту населення є специфічні умови, за яких в особи виникає право на отримання послуги в цій сфері. Публічні послуги у сфері соціального захисту населення надається за умови настання передбаченого законодавством випадку соціального ризику, наприклад, при досягненні певного віку непрацездатності або набуття статусу інваліда, тощо.

Доведено, що другою особливістю публічних послуг у сфері соціального захисту населення вважаємо їх профілактичну спрямованість, яка включає запобігання збоєм в нормальному функціонуванні життя фізичних особам та порушенню її прав на випадок виникнення соціального ризику.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, публічні послуги в сфері соціального захисту, соціальний захист, соціальне забезпечення, послуга.

### **Batmanova V.V. Definition of public services in the field of social protection of the population**

The article reveals the essence of public services in the field of social protection. The analysis of the terms social protection, social security, administrative services, public services, as well as their relationship. Based on the identified main features of these terms, the author tries to provide his definition of public services in the field of social protection. Peculiarities of providing public services in the field of social protection are: authorized bodies of public administration; a specific range of consumers of services, which is clearly defined by state regulations (preferably at the legislative level); based on the essence of the concept of «social protection», consumers of administrative services in this area can only be individuals; special legal status of such persons in accordance with the Constitution of Ukraine, where the right to social protection is provided only to citizens, which currently restricts the right to social protection of foreigners, stateless persons, refugees, including through public services, emphasizing the importance of its citizens; A feature of the provision of public services in the field of social protection is their free of charge for the subjects of application.

It is established that one of the features of public services in the field of social protection is the specific conditions under which a person has the right to receive services in this area. Public services in the field of social protection are provided subject to the occurrence of a statutory case of social risk, for example, when reaching a certain age of incapacity for work or acquiring the status of a disabled person, etc.

It is proved that the second feature of public services in the field of social protection is their preventive focus, which includes preventing disruptions in the normal functioning of life of individuals and violation of their rights in case of social risk.

**Key words:** administrative services, public services in the field of social protection, social protection, social security, service.

**Проблематика роботи.** Тривалий процес становлення української державності, реформування в соціальної та економічній системах, політичний популізм та, зрештою, політичні кризи, призводили до неодноразових намагань здійснити докорінні зміни надання публічних послуг в сфері соціального захисту населення. Проте, в цілому, результати таких змін характеризувалися несистемністю, відсутністю єдиного підходу до визначення концепції реформи та, зокрема, мали наслідком відсутність адекватної адаптації в сучасне ринкове становище та незавершений характер. Однією з причин таких наслідків є відсутність законодавчого закріплення понятійного апарату основних категорій в цій сфері.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Окремі аспекти проблеми дослідження понятійного апарату в сфері надання публічних послуг досліджували В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, І. Голосніченко, В. Долечек, В. Євдокименко, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Кудря, Т. Коломоєць, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, Є. Легеза, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Панкевич, О. Пастух, П. Рабінович, В. Тимошук, О. Харитонова, Б. Шльоєр, та ін. Однак, враховуючи відсутність однозначного підходу до визначення поняття публічних послуг в сфері соціального захисту населення, **метою цієї статті** є аналіз сутності термінів «соціальний захист», «соціальне забезпечення», «адміністративні послуги» та визначення поняття, сутності та ознак терміну публічні послуги в сфері соціального захисту населення.

**Виклад основного матеріалу.** Проголосивши на конституційному рівні державу соціальною (стаття 1 Конституції України), законодавець закріпив соціальну орієнтованість політики держави, підкресливши значимість людини, а також її гідності та честі як найвищої соціальної цінності (стаття 3 Конституції України) [1].

З метою практичної реалізації конституційно закріплених положень державою передбачено соціально-орієнтовану політику в сфері соціального захисту та соціального забезпечення населення, головні аспекти якої відображено в Конституції України, Законах України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991, «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005, «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 та інших правових актах. При цьому в зазначених нормативно-правових актах відсутня однозначна визначеність застосування понятійного апарату соціального захисту та соціального забезпечення, внаслідок чого такі категорії тлумачаться здебільшого як синоніми, хоча й мають різну сутність та ознаки.

Такий процес змішування понять відбувся внаслідок закономірного історичного процесу. Так, за радянських часів внаслідок недостатніх теоретичних розробок використовувався термін «соціальне забезпечення» в його широкому розумінні. Такий термін підкреслює специфіку централізованого планування господарства в системі організації соціального захисту [2, с. 12]. В умовах переходу України на шлях розвитку ринкової економіки, такий термін не відображає всю сукупність соціально-економічних відносин, що належать до сфери соціального захисту. Тому все частіше термін «соціальний захист» замінює термін «соціальне забезпечення».

Одне з вдалих визначень терміну «соціальний» міститься в словнику В. Даля, відповідно до якого наголошується на характеристиці цього поняття як такого, що пов'язаний з громадськістю та характеризує спільне життя, взаємні обов'язки громадянського побуту [3, с. 284].

Науковці та дослідники, намагаючись дати визначення поняттю «соціальне забезпечення», визначили цей термін як:

- види і форми матеріального забезпечення (що надаються на передбачених законодавством чи договором умовах зі спеціально створених для цих потреб фондів особам, які не мають достатніх до існування засобів через життєві обставини, незалежні від їхньої волі [6, с. 25]);
- матеріальне забезпечення і обслуговування громадян (безоплатне, тобто безеквівалентне, або на пільгових умовах матеріальне забезпечення та обслуговування громадян, в яких виникла в цьому потреба, в передбачених законодавством випадках за рахунок соціального страхування, виплат із державного та місцевих бюджетів [9, с. 10]);
- організаційно-правову діяльність держави (щодо обслуговування, матеріального забезпечення та соціального утримання, а також надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених джерел фінансування особам, які зазнали соціального ризику, внаслідок чого втратили здоров'я та/або засоби до існування та не можуть матеріально забезпечувати себе та своїх утриманців [8, с. 37–39]);
- правову форму матеріального забезпечення (у старості, у разі непрацездатності, настання інвалідності чи хвороби, у випадку втрати годувальника та за інших умов, встановлених законом [7, с. 14] тощо);
- сукупність заходів (сукупність соціально-економічних заходів, що скеровані на забезпечення матері та дитини, громадян похилого віку та у випадку непрацездатності, підкреслюючи медичне обслуговування та лікування як один з важливих засобів профілактики та відновлення працездатності [4, с. 30–34]);

- сукупність суспільних відносин (з одного боку, між громадянами, а з іншого, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також організаціями щодо надання громадянам за рахунок спеціальних фондів чи бюджетних коштів пенсій, медичної допомоги, інших видів забезпечення за умови настання таких життєвих обставин, що тягнуть за собою втрату чи зниження доходу, малозабезпеченість, бідність [5, с. 58]);
- форма розподілу матеріальних благ (в обмін на витрачену працю, метою якої є задоволення життєво необхідних особистих фізичних, соціальних чи інтелектуальних потреб усіх членів суспільства з метою охорони здоров'я, а також нормального відтворення робочої сили за рахунок спеціально створених у суспільстві фондів, у випадках і на умовах, установлених у соціальних нормах, у тому числі правових [10, с. 22]) тощо.

Окреслюючи права людини, в Конституції передбачено право громадян України саме на соціальний захист та роз'яснено, що таке право включає право на їх забезпечення у випадках, передбачених законом (стаття 46 Конституції України) [1].

На законодавчому рівні термін «соціальний захист» застосовується при визначенні конкретних випадків соціальних ризиків. Наприклад, у Законі України від 20.12.1991 «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визначено поняття «соціального захисту військовослужбовців» як «діяльності (функції) держави, що спрямовується на встановлення системи соціальних і правових гарантій, які забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод військовослужбовців, а також задоволення їх матеріальних і духовних потреб з урахуванням їх статусу в суспільстві, особливого виду службової діяльності з метою підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі». Додатково закріплено, що це право на забезпечення військовослужбовців на випадок незалежної від них обставини повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, на випадок втрати годувальника, безробіття або в старості, а також в інших передбачених законом випадках (стаття 1) [11].

У Законі України від 20.12.1991 «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» соціальний захист інвалідів визначається «складовою діяльності держави в сфері забезпечення реалізації нарівні з іншими громадянами прав і можливостей інвалідів та полягає в матеріальному забезпеченні шляхом надання пенсії, державної допомоги, інших виплат, а також пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, забезпеченні стороннього догляду або встановленні опіки (піклування)» (стаття 4) [12].

Таким чином, аналіз законодавства України свідчить, що здебільшого законодавець визначає термін «соціальний захист» як діяльність держави, одну з її функцій.

Правова доктрина має різноманітний підхід до теоретико-методологічного визначення поняття «соціальний захист». Зокрема, такий термін визначається як:

- діяльність держави (та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств щодо створення сприятливих умов навколишнього середовища, здійснення допомоги сім'ї, охорони дитинства та материнства, здоров'я громадян, праці, а також забезпечення професійної підготовки громадян, зайнятості населення, регулювання доходів населення, забезпечення громадян житлом тощо. Тобто соціальний захист визначається практичною діяльністю держави щодо реалізації визначених нею основних напрямів соціальної політики [14, с. 5]. Також як організаційно-правова діяльність держави, що спрямовується на матеріальне забезпечення громадян на випадок настання обумовлених законодавством соціальних ризиків [15, с. 93-94]);
- обов'язок суспільства (який реалізує держава, щодо утримання в особливих випадках конкретної категорії громадян особливими засобами за рахунок суспільства» [17, с. 81]);
- система законодавчих, економічних, соціальних та соціально-психологічних гарантій (що класифікуються за працездатністю та вразливістю категорій населення, що потребують захисту. Так, такі гарантії надають працездатним особам рівні умови для покращення свого добробуту, але за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним і соціально незахищеним категоріям населення, наприклад, дітям, молоді, що навчається, інвалідам, – переваги в користуванні загальносуспільними споживчими фондами, у прямій матеріальній підтримці або шляхом зниження податків [16, с. 70–71]);
- функція держави (яка, в свою чергу, піклується про матеріальне забезпечення всіх непрацездатних громадян [13, с. 4]).

Для найбільш вдалого визначення терміну «соціального захисту» необхідно визначити сутність цього поняття та основні ознаки.

По-перше, правова реалізація соціального захисту відбувається через вчинення конкретної сукупності дій. Виходячи з тлумачення поняття «захист» в контексті розглядуваної категорії – це дія в значенні захистити, захищати [18, с. 379]. Таким чином, надаючи визначення терміну «соціальний захист» не доречно визна-

чати його як систему гарантій [16, с. 70–71], обов'язок суспільства [17, с. 81], систему принципів, методів, законодавчо встановлених державою економічних, соціальних і правових засобів, соціальних гарантій [19, с. 7, 12] тощо. Враховуючи зазначене, погоджуємось з законодавчим підходом методологічного визначення терміну «соціальний захист» як однієї зі складових діяльності держави.

По-друге, визначення суб'єкта реалізації соціального захисту населення. Вважаємо, що в силу визначення держави соціальною, саме держава повинна здійснювати дії, зокрема, й щодо забезпечення соціального захисту її громадян та населення. Таку діяльність держава здійснює в передбачений законодавством спосіб шляхом наділення відповідними повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств тощо.

По-третє, характер дій, який полягає у реалізації сукупності взаємодіючих суспільно-державних заходів правового, фінансово-економічного, організаційного та іншого характеру, спрямованих на забезпечення ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері соціального захисту населення.

По-четверте, метою реалізації соціального захисту населення вбачається забезпечення ефективного функціонування суспільства, запобігання збоїв, завад в соціальній сфері шляхом створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення своїх духовних і соціально-економічних потреб; гарантованого забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня життя не нижче від прожиткового мінімуму тощо.

П'ятою ознакою, що характеризує сутність поняття «соціальний захист» є спеціальні умови та підстави його реалізації. Спеціальними умовами застосування норм соціального захисту населення є настання соціального ризику. Перелік випадків, настання яких зумовлює здійснення заходів соціального захисту, має бути нормативно чітко окреслений. Прикладами таких соціальних ризиків може бути втрата роботи, хвороба, старість, інвалідність, природні катаклізми, тощо. Підставами реалізації соціального захисту є власне волевиявлення суб'єкта, який його потребує. Право на соціальний захист не реалізується автоматично при настанні соціального ризику. Задля отримання соціального захисту особа має визначити чи бажає скористатись наданим правом та офіційно в установленій законодавством України спосіб повідомити державу в особі уповноважених на те органів про намір реалізувати своє право.

І, нарешті, останньою ознакою є чітко визначене коло осіб, які мають право на соціальний захист. До таких осіб законодавством України, зокрема, віднесено інвалідів, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, інших осіб. Натомість при визначенні терміну не можна встановлювати вичерпний перелік осіб, які мають право на соціальний захист, оскільки в умовах розвитку він має тенденцію до зміни, що постійно потребуватиме внесення змін, поправок чи доповнень в силу тих чи інших подій в суспільстві. До того ж вважаємо закріплення в статті 46 Конституції України надання права на соціальний захист лише громадянам України звужує права інших осіб, зокрема, біженців, осіб без громадянства, які також потребують соціального захисту. Поряд з цим, дана норма підкреслює, що правом на соціальний захист наділені лише фізичні особи.

Таким чином, враховуючи основні ознаки, пропонуємо визначити термін «соціальний захист» як діяльність держави в особі уповноважених органів зі здійснення системи заходів, спрямованих на реалізацію волевиявлення людини щодо належного їй права на створення оптимальних умов життя та забезпечення соціально-економічних та духовних потреб у випадку настання соціального ризику за умов, підстав та у спосіб, що визначені законодавством України.

В жодному разі не можна применшувати таких характеристик соціального захисту як коло суб'єктів, які мають право на соціальний захист, та коло суб'єктів, які законодавчо наділені кореспондуючим праву обов'язком надання такого захисту; форма такої діяльності (наприклад, у вигляді матеріальної допомоги, пільг, субсидій, проведення заходів з працевлаштування та матеріально-побутового обслуговування тощо); джерело фінансування та інші. Проте, такі характеристики потребують більш детального визначення на нормативному рівні, наприклад, у спеціальному Законі України «Про соціальний захист населення».

Конституційно закріпленому праву громадян на соціальний захист кореспондує обов'язок держави здійснювати заходи щодо забезпечення та належного дотримання такого захисту. Одним з інструментів реалізації такого обов'язку держави є надання публічних послуг в сфері соціального захисту населення.

На жаль, чинними нормативно-правовими актами нашої держави, зокрема, законодавчими, не закріплено визначення терміну публічні послуги в сфері соціального захисту населення. При цьому в частині 2 статті 11 Закону України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» закріплено принцип надання адміністративних послуг, як виду публічних послуг, у сфері соціального забезпечення громадян на безоплатній основі (стаття 11) [20]. Отже, ця норма є прикладом відсутності єдності вживання термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», а також прикладом синонімічного вживання термінів, відмінних за змістовим

значенням, як обґрунтовано вище. А тому вважаємо за доцільне використання з урахуванням положень статті 46 Конституції України саме терміну «адміністративні послуги в сфері соціального захисту населення».

В частині 2 статті 11 Закону України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» законодавець слушно обмежує реалізацію ознаки платності послугами, що надаються в сфері соціального захисту, підкреслюючи особливий статус осіб-споживачів послуги. Такий підхід повною мірою відповідає соціально-орієнтованій політиці держави. Однак, в такому випадку знову постає важлива проблема, а саме: відсутність визначення публічних послуг в сфері соціального захисту населення, що є суттєвим недоліком у правовому полі на сьогодні.

Враховуючи суттєві ознаки категорій «соціальний захист» та «адміністративні послуги», можна окреслити особливості, що характеризують публічні послуги в сфері соціального захисту населення [21; с.127].

Особливостями надання публічних послуг в сфері соціального захисту населення є: уповноважені органи публічної адміністрації; специфічне коло споживачів послуг, що 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; особливий правовий статус таких осіб відповідно до Конституції України, де право на соціальний захист забезпечено лише громадянам, що на даний час звужує право на соціальний захист іноземців, осіб без громадянства, біженців, у тому числі шляхом отримання публічних послуг, підкреслюючи значимість для держави її громадян; особливістю надання публічних послуг у сфері соціального захисту є їх безоплатність для суб'єктів звернення.

Також однією з особливостей публічних послуг у сфері соціального захисту населення є *специфічні умови*, за яких в особи виникає право на отримання послуги в цій сфері. Публічні послуги у сфері соціального захисту населення надається за умови настання передбаченого законодавством випадку *соціального ризику*, наприклад, при досягненні певного віку непрацездатності або набуття статусу інваліда, тощо.

Другою особливістю публічних послуг у сфері соціального захисту населення вважаємо їх профілактичну спрямованість, яка включає запобігання збоєм в нормальному функціонуванні життя фізичних особам та порушенню її прав на випадок виникнення соціального ризику.

**Висновки.** З урахуванням означених особливостей, пропонуємо визначити публічні послуги в сфері соціального захисту як результат діяльності органів публічної адміністрації, яка проявляється у здійсненні уповноваженим суб'єктом влади надання певних видів публічних послуг (адміністративних, електронних або соціальних) 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.

Закріплення на конституційному рівні функцій держави з соціального захисту її громадян є прогресивним кроком на шляху реалізації соціально-орієнтованої політики держави. Не менш важливим кроком з боку державної влади є прийняття Закону України «Про публічні послуги», оскільки законодавчо закріплено реалізацію однієї з функцій держави – сервісного обслуговування її громадян.

Однак, до питання теоретико-практичних умов реалізації цих функцій слід підходити комплексно, зокрема, через визначення особливостей надання публічних послуг в сфері соціального захисту населенню та механізм надання публічних послуг в зазначеній сфері. Для запровадження в діяльності держави реально функціонуючого механізму надання публічних послуг в сфері соціального захисту населенню, необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння понять та ознак таких послуг у цій сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СРСР. Учеб. Юридическая литература. 1987. 352 с.
3. Даль В. Толковый словарь великорусского языка. 1981. Т. 1. С. 284.
4. Андреев В. С. Правовые проблемы социального обеспечения в СССР *Советское государство и право*. 1967. № 2. С. 30–34.
5. Шайхатдинов В. Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России. Учебн. пособие. Екатеринбург. 1999. 325 с.
6. Сташків Б. Поняття права соціального забезпечення. *Право України* 2000. № 5. С. 24–26.
7. Аралов В.А. Социальное обеспечение в СССР. Госполитиздат, 1959. 95 с.

8. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. №4. С. 37–39.
9. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : Посіб. К. «Олан». 2004. 312 с.
10. Иванова Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. М. : Юрид. лит, 1986. 176 с.
11. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991. *Відомості Верховної Ради України*. № 15. Ст.190.
12. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 21. Ст.252.
13. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні. Курс лекцій. К. Юринком Інтер. 1998. 288 с.
14. Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации. Учебное пособие. Екатеринбург. 1996. Вып. 1.
15. Устинов С. О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С.90-95.
16. Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства. *Сов. государство и право*. 1960. № 7. С. 140–142.
17. Мельник К. Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики). Дис. ... канд. юрид. наук. Х. 2003. 202 с.
18. Білодіда І. К. Словник української мови: в 11 тт. Інститут мовознавства. К. Наукова думка. 1970-1980.
19. Князька Л. А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. К. 2010. 17 с.
20. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст.409.
21. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К. Факт. 2003. 496 с.