

УДК 342.951:351.83

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.20>

СФЕРА НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Вдовиченко І.І.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0009-0002-6217-1553*

Вдовиченко І.І. Сфера надання населенню соціальних послуг як об'єкт публічно-правового адміністрування.

У статті розглянуто сферу надання соціальних послуг населенню як комплексний об'єкт публічно-правового адміністрування, що функціонує в умовах трансформації соціальної політики України та викликів воєнного часу. Підкреслено, що соціальні послуги виходять за межі традиційного розуміння як інструменту соціального захисту та набувають рис публічного управлінського ресурсу, реалізація якого потребує ефективних адміністративно-правових, інноваційно-організаційних та фінансових механізмів. Обґрунтовано, що сучасна модель надання соціальних послуг має орієнтуватися на потребоцентричний підхід, де пріоритет надається індивідуальній оцінці потреб, адресності, гнучким формам підтримки та залученню недержавного сектору через інститут делегованого адміністрування.

Проаналізовано нормативну базу, зокрема Закон України «Про соціальні послуги», спеціальні закони та підзаконні акти, що визначають порядок, стандарти та механізми надання допомоги. Виявлено проблеми фрагментарності законодавства, відсутності єдиних підходів до фінансування та контролю якості надання послуг, нерівномірності ресурсного забезпечення територіальних громад за цим напрямом реалізації соціальної функції держави. Акцентовано на необхідності інтеграції цифрових інструментів, розширення електронних реєстрів, автоматизації оцінки потреб, запровадження незалежного аудиту якості та вимірювання соціального ефекту.

Визначено, що соціальні послуги мають публічний характер, забезпечуються в межах компетенції уповноважених органів, регламентуються правом та спрямовані на задоволення суспільно значущих потреб, виконуючи профілактичну, компенсаторну та інтеграційну функції. Зроблено висновок, що їх ефективне адміністрування можливе лише за умов уніфікації законодавства, удосконалення міжвідомчої взаємодії суб'єктів надання таких послуг, підвищення інституційної спроможності територіальних громад та їх партнерства з громадянським суспільством. Запропоновано заходи для адаптації системи соціальних послуг до викликів повоєнної відбудови країни, що сприятиме зміцненню соціальної справедливості та забезпеченню належної якості надання публічних послуг.

Ключові слова: соціальні послуги; публічне адміністрування; адміністративне право; соціальна політика; децентралізація; оцінка потреб; правове регулювання; стандарти якості; соціальний захист; публічний інтерес.

Vdovichenko I.I. The sphere of provision of social services to the population as an object of public-legal administration.

The article examines the sphere of social services provision to the population as a complex object of public-legal administration, functioning in the conditions of transformation of social policy of Ukraine and challenges of wartime. It is emphasized that social services go beyond the traditional understanding as a tool of social protection and acquire the features of a public management resource, the implementation of which requires effective administrative-legal, innovative-organizational and financial mechanisms. It is substantiated that the modern model of social services provision should be oriented towards a needs-centric approach, where priority is given to individual assessment of needs, targeting, flexible forms of support and involvement of the non-state sector through the institution of delegated administration.

The regulatory framework is analyzed, in particular the Law of Ukraine «On Social Services», special laws and by-laws that determine the procedure, standards and mechanisms for providing assistance. The problems of fragmentation of legislation, the lack of unified approaches to financing and quality control of service provision, uneven resource provision of territorial communities in this direction of implementing the social function of the state are identified. The emphasis is on the need to integrate digital tools, expand electronic registers, automate needs assessment, introduce independent quality audits and measure social impact.

It is determined that social services are public in nature, provided within the competence of authorized bodies, regulated by law and aimed at meeting socially significant needs, performing preventive, compensatory and integration functions. It is concluded that their effective administration is possible only under the conditions of unification of legislation, improvement of interagency interaction of entities providing such services, increasing the institutional capacity of territorial communities and their partnership with civil society. Measures are proposed to adapt the social services system to the challenges of the post-war reconstruction of the country, which will contribute to strengthening social justice and ensuring the proper quality of public services.

Key words: social services; public administration; administrative law; social policy; decentralization; needs assessment; legal regulation; quality standards; social protection; public interest.

Постановка проблеми. У межах оновлення системи публічного управління в Україні соціальні послуги дедалі виразніше формуються як самостійний об'єкт публічно-правового впливу. Реформування системи соціального забезпечення, започатковане після прийняття Закону України «Про соціальні послуги», супроводжується переорієнтацією державної політики від утриманської моделі до підходу, заснованого на потребах людини. Такий перехід актуалізує проблему правового, організаційного та адміністративного забезпечення доступу громадян до якісних, адресних та ефективних соціальних послуг.

З огляду на соціально-правову природу таких послуг, вони мають розглядатися не лише як елемент політики соціального захисту населення, а як інструмент реалізації конституційного принципу соціальної держави. Публічно-правове адміністрування в цій сфері виконує функцію гарантування доступності та справедливості, забезпечення стандартів якості, координації міжвідомчої взаємодії та контролю за суб'єктами надання послуг – як державними, так і недержавними.

Незважаючи на наявність окремих досліджень, комплексний аналіз соціальних послуг як об'єкта публічно-правового впливу залишається фрагментарним. Вітчизняна доктрина ще недостатньо опрацьована щодо категоризації правового статусу таких послуг, особливо в умовах децентралізації, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та зростання ролі державно-приватного партнерства.

Крім того, необхідно враховувати виклики воєнного стану та повоєнної відбудови країни, які істотно змінюють потреби в соціальних послугах і змушують державу адаптувати адміністративні механізми до нових реалій. У цьому контексті дослідження правової природи соціальних послуг, особливостей їх адміністрування та інституційної побудови системи управління соціальним захистом населення набуває особливої значущості.

Стан опрацювання проблематики. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем публічно-правового забезпечення соціального захисту населення (варто згадати роботи С.О. Стефанова, Н.О. Зезеки, В.І. Петрусевич, С.І. Дворника, В.В. Петренка, Т.Б. Аріфходжаєвої, В.А. Медяника, В.М. Тригубенка та ін.), сфера надання населенню соціальних послуг як об'єкт публічно-правового адміністрування розглядається побіжно і, як правило, фрагментарно – переважно в контексті загальних питань соціальної політики, адміністративної діяльності органів влади чи захисту прав окремих категорій осіб. Бракує комплексних досліджень, у яких соціальні послуги аналізуються саме як цілісний об'єкт публічно-правового впливу з урахуванням адміністративно-організаційних, процедурних та інституційних аспектів. Унаслідок цього залишається недостатньо визначеним правовий статус соціальних послуг у системі публічного адміністрування, а також межі й механізми відповідальності суб'єктів, уповноважених на їх надання.

Відтак, **мета цієї статті** полягає в науковому обґрунтуванні соціальних послуг як об'єкта публічно-правового адміністрування, визначенні ознак цього об'єкта, суб'єктів адміністративного впливу та механізмів його реалізації в умовах правової держави.

Виклад основного матеріалу. Сфера надання соціальних послуг в Україні набуває дедалі більшої ваги як інструмент реалізації соціального призначення держави, що відображено як у національному законодавстві, так і в адміністративно-правовій доктрині. Закон України «Про соціальні послуги» від 17 січня 2019 року № 2671-VIII закріплює сучасне поняття соціальних послуг як «дій, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають» (ст. 1) [1]. Це визначення орієнтоване на людинозахисний підхід, відмовляючись від суто патерналістської моделі, що домінувала у попередні десятиліття.

Соціальні послуги мають публічний характер, оскільки вони надаються в умовах нормативно визначеного порядку, спрямовані на задоволення суспільно значущих потреб і реалізуються в межах компетенції суб'єктів публічної адміністрації. Ключовими ознаками соціальних послуг є їх адресність, законодавча регламентованість, наявність правових механізмів оцінки потреб, а також контроль з боку уповноважених органів та посадових осіб.

Паралельно з цим законом діє низка інших нормативно-правових актів, які регламентують окремі напрями соціального забезпечення, надання населенню соціальних послуг та особливості їх публічного адміністрування. Зокрема, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» встановлює порядок надання грошової допомоги як форми соціальної послуги [2]. Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» визначає правові та організаційні засади здійснення соціальної роботи, спрямованої на підтримку, захист і соціальну інтеграцію сімей, дітей та молоді, які перебувають у складних життєвих обставинах. Він регулює діяльність уповноважених органів, установ і фахівців із соціальної роботи; визначає категорії осіб, які потребують соціальної підтримки; встановлює форми, методи та принципи соціальної роботи (добровільність, адресність, конфіденційність тощо); спрямований на запобігання соціальному відчуженню, профілактику негативних явищ (насильство, бездоглядність, сирітство), розвиток потенціалу сімей та підтримку їхньої здатності до самостійного життя. [3]. Не менш важливою є постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587 «Про організацію надання соціальних послуг», якою визначено механізм виявлення осіб / сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або мають найвищий ризик потрапляння в такі обставини, та організації надання їм соціальних послуг відповідно до індивідуальних потреб [4]. Також варто згадати наказ Міністерства соціальної політики України від 11.04.2024 № 175-Н «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей та внесення зміни до Класифікатора соціальних послуг» [5], яким деталізовано послуги для окремих категорій громадян, затверджено державний стандарт соціальної послуги соціальної адаптації для ветеранів війни та членів їхніх сімей, а також вносено зміни до Класифікатора соціальних послуг з метою впорядкування та уточнення їх переліку.

На відміну від інших нормативно-правових актів, що стосуються конкретних пільгових груп, Закон України «Про соціальні послуги» виступає рамковим актом і забезпечує уніфікацію понять, механізмів та інструментів публічного адміністрування названою сферою. Так, стаття 28 цього закону передбачає три моделі фінансування послуг: 1) за рахунок бюджетних коштів; 2) з установленням диференційованої плати залежно від доходу отримувача соціальних послуг; 3) за рахунок отримувача соціальних послуг або третіх осіб. Така гнучкість дозволяє варіативно підходити до організації послуг залежно від потреб та можливостей територіальних громад.

Важливим компонентом публічного адміністрування є оцінювання потреб одержувача (ст. 17), що є умовою призначення соціальних послуг. Це відповідає європейським підходам, де домінує ідея індивідуалізованого доступу до соціальної підтримки. На думку Ю.І. Дишкантюк, саме цей підхід свідчить про поступову еволюцію правового режиму соціальних послуг – від категорійної до потребоцентричної моделі, де ключовим є не статус особи, а об'єктивна складність життєвих обставин [6].

У контексті публічно-правового регулювання соціальні послуги слід розглядати як особливу категорію об'єктів управління, що знаходяться на перетині соціальної політики та адміністративного права. Згідно з висновками Р. Мельника, публічно-правовий характер таких послуг обумовлений, з одного боку, приматом суспільного інтересу, а з іншого – публічною відповідальністю держави за соціальну інтеграцію вразливих верств населення [7].

Соціальні послуги є частиною ширшої системи публічних послуг – тобто тих, що держава гарантує як мінімум добробуту громадянина. Вони суттєво відрізняються від адміністративних

послуг (реєстрація, дозволи тощо) за цільовим призначенням – не регулювання, а допомога та інтеграція.

Як зазначає Логвиненко Б.О., соціальні послуги мають у своїй основі не лише інтереси держави, а й індивідуальні потреби людини, що змінює структуру та логіку адміністрування: необхідне оцінювання стану, гнучкість, міждисциплінарний підхід і баланс між правами та контролем [8].

У теоретико-правовому розумінні, як підкреслюють деякі вчені, соціальні послуги функціонують на межі між соціальною політикою та адміністративно-правовими механізмами впливу [7].

Характерними ознаками соціальних послуг як правової категорії є:

публічна спрямованість, що полягає у наданні послуг особам, які не здатні самотійно подолати складні життєві обставини;

правова регламентованість, адже соціальні послуги мають надаватися на підставі нормативно-правових актів;

інституційна організація, що включає визначених суб'єктів надання послуг, процедури, форми обліку і контролю за якістю та адресністю їх спрямування;

оцінка потреб в наданні послуг, що залежить від індивідуального випадку та визначається через соціальне обстеження [1].

На думку Сербіна Р.А., соціальні послуги в адміністративному аспекті мають особливий характер: вони не є виключно правовідносинами приватного чи господарського права, оскільки підпорядковуються публічним цілям і принципу солідарності [9].

Зіставлення українського законодавства з європейським показує, що Україна значною мірою адаптує принципи Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року, зокрема ст. 14, яка закріплює право кожної особи на отримання соціальних послуг. Однак практичне забезпечення цих прав залишається нерівномірним у різних регіонах країни, що потребує подальшого посилення інституційної спроможності місцевих громад.

З огляду на це, соціальні послуги слід розглядати не лише як форму соціальної підтримки, а як об'єкт цілісного публічного адміністрування, що потребує системного правового регулювання, високих стандартів якості надання публічних соціальних послуг та ефективних механізмів контролю за ефективністю та адресністю їх надання. Їхня природа передбачає інтеграцію правових, організаційних і фінансових інструментів, що в сукупності формує сучасну модель соціального управління, орієнтовану на потреби людини і відповідальність держави.

В умовах реформування системи соціального забезпечення в Україні соціальні послуги дедалі чіткіше окреслюються як специфічний об'єкт публічно-правового регулювання. Їхня правова природа обумовлена, з одного боку, соціальною орієнтованістю державної політики, а з іншого – потребою у чітких адміністративно-правових механізмах забезпечення доступу до таких послуг, контролю за їх якістю та відповідальністю надавачів.

У цьому контексті соціальні послуги постають не як пасивна форма допомоги, а як активна управлінська категорія, яка потребує:

адміністративного планування,

бюджетного регулювання,

інституційного забезпечення,

ефективних механізмів публічного контролю.

Публічно-правовий характер адміністрування соціальних послуг закладено у самій структурі Закону України «Про соціальні послуги», де закріплено компетенцію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування державної політики, фінансування, ліцензування та контролю за дотриманням стандартів надання таких послуг.

Крім того, сама процедура виявлення потреб, встановлення права на послугу, укладання договору, оцінка ефективності послуги та відповідальність за порушення регулюються нормами адміністративного права. Це свідчить про наявність необхідної адміністративно-правової оболонки, у якій соціальна послуга не просто виконується, а адмініструється в межах публічного інтересу.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587 «Про організацію надання соціальних послуг», соціальні послуги мають надаватися з урахуванням стандартів якості та включати механізми оцінки результативності [4]. Це закріплює підхід, за якого соціальні послуги підлягають не лише регламентації, а й управлінському аналізу, що є ключовою функцією публічного адміністрування.

У науковій літературі також наголошується на регулятивній природі соціальних послуг. Так, Сербин Р.А. визначає їх як інституціоналізовану форму публічного впливу, що реалізується через владно-розпорядчі механізми і потребує правового інструментарію [9]. Аналогічно, Мельник Р.С. розглядає соціальні послуги як «гнучкий об'єкт адміністративної дії, що одночасно поєднує публічну функцію і делеговану відповідальність», особливо в умовах децентралізації влади [7].

Особливістю соціальних послуг як об'єкта публічно-правового впливу є також можливість їх делегованого адміністрування. Згідно зі статтею 15 Закону № 2671-VIII, соціальні послуги можуть надаватися і недержавними суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності; фізичними особами – підприємцями; фізичними особами, які надають соціальні послуги на професійній основі або без провадження підприємницької діяльності»).

Узагальнюючи, можна стверджувати, що соціальні послуги не лише мають публічно значущу мету, а й перебувають у центрі управлінських процесів, де реалізуються конституційні обов'язки держави. Саме це дає підстави вважати соціальні послуги самостійним об'єктом публічно-правового адміністрування, що має чітку правову форму та визначене коло суб'єктів впливу.

Попри поступову інституційну розбудову системи соціального обслуговування в Україні, публічне адміністрування у цій сфері стикається з рядом системних та структурних проблем, які стримують реалізацію права громадян на гідний рівень соціальної підтримки. На перший план виходять правові, фінансово-організаційні, кадрові та інституційні бар'єри, що потребують концептуального оновлення.

Однією з найбільш помітних проблем є фрагментарність законодавства, яка створює нормативні колізії та невизначеність. Закон України «Про соціальні послуги» формально забезпечує єдиний підхід до регулювання, однак у реальній практиці він співіснує з великою кількістю спеціальних нормативно-правових актів, що встановлюють інші механізми для окремих категорій (ветеранів, осіб з інвалідністю, малозабезпечених тощо) [1]. Це ускладнює уніфікацію процедур надання соціальних послуг і призводить до нерівності доступу до їх отримання різними верствами населення.

Крім того, на місцевому рівні спостерігається високий рівень диспропорцій у наданні соціальних послуг, що обумовлено нерівномірним ресурсним забезпеченням територіальних громад. За інформацією Міністерства фінансів України, у 2023 році видатки місцевих бюджетів на реалізацію соціальної політики зросли майже на 60% порівняно з 2021 роком [10]. Водночас рівень виконання бюджету в частині видатків на соціальний захист і забезпечення склав 90,97% від скоригованого річного плану. Це означає, що близько 4,45 мільярда гривень, передбачених на соціальну сферу, залишилися невикористаними. Така ситуація може свідчити про недоотримання запланованих доходів, а також про проблеми у якості бюджетного планування й управління в цій галузі, зокрема – відсутність належної оцінки потреб населення в соціальних послугах. У низці територіальних громад фінансування соціальних послуг досі здійснюється за залишковим принципом. У деяких випадках місцеві бюджети взагалі не передбачають коштів на ці потреби через обмежені фінансові ресурси громад [11]. Відсутність методологічної підтримки на рівні об'єднаних територіальних громад, складнощі у застосуванні підходів до оцінювання потреб населення а також недостатній рівень міжвідомчої координації ускладнюють реалізацію державної соціальної політики на місцях.

Доречним є також розширення використання електронних реєстрів отримувачів і надавачів соціальних послуг, автоматизація процесів оцінювання потреб населення та систематичний моніторинг результативності таких послуг, що сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності органів влади в цій сфері. Доцільним є впровадження незалежного аудиту соціальних послуг із залученням громадськості, а також розроблення чітких індикаторів соціального ефекту – тобто вимірюваних змін у якості життя отримувачів, що настали внаслідок отримання відповідної допомоги.

Висновок. Проведене дослідження підтвердило, що соціальні послуги в Україні становлять не лише інструмент соціального забезпечення, а й об'єкт публічно-правового регулювання, який вимагає чітко визначених правових та організаційних механізмів адміністрування. Законодавство закріплює базові принципи, суб'єктів і форми надання соціальних послуг, однак суперечності між загальними та спеціальними нормами, а також фрагментарність підзаконної бази ускладнюють реалізацію права на доступну соціальну допомогу.

Характер соціальних послуг, що реалізуються через владні повноваження в межах публічного інтересу, свідчить про їх належність до сфери адміністративного права. Водночас чинна модель управління виявляє низку слабких місць: недосконалість планування, дефіцит кадрів, нерівномірне фінансування, відсутність інтегрованого контролю та належного цифрового інструментарію.

Удосконалення системи публічного адміністрування соціальних послуг має спиратися на уніфікацію нормативної бази, розвиток цифрової інфраструктури, запровадження механізмів незалежного моніторингу та посилення партнерства з громадянським суспільством, що сприятиме не лише підвищенню ефективності надання таких послуг, а й утвердженню правової визначеності та соціальної справедливості у цій сфері

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
2. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01 червня 2000 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>.
3. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14#Text>.
4. Про організацію надання соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей та внесення зміни до Класифікатора соціальних послуг: наказ Міністерства соціальної політики України від 11.04.2024 № 175-Н. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-24#Text>.
6. Дишкантюк Ю.І. Господарсько-правове регулювання надання сервісних послуг: дис. ... на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2022. 226 с.
7. Мельник Р.С. Предмет адміністративного права. *Право України*. 2018. № 3. С. 159–182. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000980829>.
8. Логвиненко Б.О. Суб'єкти публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 114–117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_25.
9. Сербин Р.А. Публічно-правове адміністрування благодійництва в Україні: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2016. 433 с.
10. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua>.
11. «Фінансування соціальної сфери: хто фінансує та які процедури?». URL: <https://parlament.org.ua/analytics/finansuvannya-soczialnoyi-sfery-hto-finansuye-ta-yaki-proczedury>.