



УДК 349.3

**О. Шапошников,**здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
факультету права та масових комунікацій  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Формування законодавства про соціальні послуги почалося в Україні з моменту проголошення незалежності, оскільки за радянських часів мова про соціальні послуги як такі не йшла, а формування цього інституту стало надбанням демократизації суспільного життя. На сьогодні надання таких послуг розглядається як один із найважливіших напрямів соціальної діяльності держави. У зв'язку із цим система законодавчого забезпечення такої сфери суспільного життя розвивається все більше з кожним роком і потребує свого осмислення на науковому рівні з метою виявлення проблем у вказаній сфері та розробки пропозицій щодо вдосконалення її законодавчого врегулювання.

Вказаним питанням тією чи іншою мірою приділяли увагу О.О. Кочеміровська, О.М. Пищуліна, Ю.О. Ткаченко, А.Н. Бузні, В.В. Деріга та інші. Водночас система адміністративно-правового регулювання надання соціальних послуг в Україні на сучасному етапі залишається недостатньо дослідженою.

Отже, метою статті є аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання надання соціальних послуг в Україні.

Засади адміністративно-правового регулювання у сфері надання соціальних послуг в Україні закладено насамперед у Конституції України. Конституція України як Основний Закон нашої держави закріплює базові, основоположні засади правового регулювання всіх сфер суспільного життя, у тому числі й

сфери надання соціальних послуг. Більше того, як зазначають фахівці, саме конституційні настанови є найвищими цінностями адміністративного права [1, с. 49]. Окрім положень загального характеру (наприклад положення статті 21 Конституції України щодо того, що права й свободи людини є невідчужуваними та непорушними), у ній містяться також вказівки більш спеціального характеру щодо питань надання соціальних послуг. І хоча самої категорії «соціальні послуги» Основний Закон України не містить, стаття 46 визначає загальні засади соціального захисту громадян, а статті 47, 48, 49 Конституції України визначають засади житлового забезпечення, забезпечення харчуванням, одягом, житлом, надання медичних послуг громадянам, розвитку фізкультурно-спортивного та санітарно-епідеміологічного забезпечення населення. У статті 17 Конституції України вказується, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі в Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей [2].

Окремою групою адміністративно-правових актів, які регулюють вказану сферу суспільних відносин, є закони, важливого значення серед яких набувають кодифіковані правові акти. Наприклад, Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) у главі 63 визначаються загальні положення про надання послуг. Згідно з частиною 1 статті 901 ЦК України за договором

про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором [3]. Таке формулювання послуги поширює норми Цивільного кодексу України як на оплатні, так і на безоплатні послуги та цілком стосується надання соціальних послуг. Житловий кодекс України як акт, який визначає засади регулювання житлових відносин в Україні, визначає правові аспекти житлового обслуговування громадян [4]. Процесуальні кодекси слугують нормативною основою захисту прав у сфері соціального обслуговування. Зокрема, до таких можна віднести Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [5], Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [6], Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [7]. Ними визначаються процедурні засади діяльності судових та інших органів, спрямованої на захист і відновлення прав осіб у зв'язку з наданням соціальних послуг.

Важливу роль у регулюванні вказаних суспільних відносин відіграють закони України. У цілому на сьогодні система законів і підзаконних актів у сфері надання соціальних послуг є досить незначною, що обумовлюється насамперед певною новизною інституту соціальної послуги в Україні.

Закони в цій сфері, на нашу думку, можна поділити на три групи.

До першої групи слід віднести Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. № 966-IV [8], який на сьогодні в Україні є єдиним законодавчим актом, що визначає концептуальні засади соціального обслуговування, загальні питання статусу суб'єктів, які як надають, так і отримують соціальні послуги, види соціальних послуг в Україні тощо.

До другої групи доцільно віднести ті закони, якими регулюються питання надання окремих видів соціальних послуг. Наприклад, до законів, які регулюють питання надання житлового-комунальних послуг, можна віднести Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV [9], а також Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 09.07.2010 р. № 2479-VI [10]. Важливе значення має також низка законів у сфері надання послуг щодо соціального страхування, наприклад Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18.01.2001 р. № 2240-III [11].

Третя група законів – це ті, які регулюють особливості надання соціальних послуг окремим категоріям громадян. Наприклад, у статті 17 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. № 2623-IV визначено, що суб'єктами, які забезпечують реінтеграцію бездомних осіб, можуть надаватися такі послуги: тимчасовий притулок, соціальні, медичні, юридичні, освітні, реабілітаційні. Бездомним особам надаються послуги за місцем їх проживання або місцем перебування, зокрема в закладах для цієї категорії осіб, а також поза межами таких закладів із застосуванням мобільної форми надання соціальних послуг – соціального патрулювання. Послуги можуть надаватися і на платній, і на безоплатній основі відповідно до законодавства [12]. До такого роду актів можна віднести й Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. № 796-XII. Зокрема, у пункті 11 статті 20 цього закону передбачено пільги в розмірі 50% за користування житлом та житловими послугами [13]. У Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів



їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-ХІІ також передбачено певні послуги щодо оплати за житлові послуги (частина 5 статті 12) та можливість компенсації витрат на ритуальні послуги у випадку загибелі чи смерті в період проходження військової служби [14].

Таким чином, на сьогодні в низці законів України звертається увага на окремі аспекти соціального обслуговування. Водночас має місце недостатньо чітка регламентація порядку та процедури надання більшості видів послуг, передбачених статтею 5 Закону України «Про соціальні послуги» [8], таких як здійснення соціально-побутового патронажу, соціально-побутової адаптації, надання психологічних послуг тощо. Цю проблему слід вирішити нормативно. При цьому можна запропонувати два шляхи її вирішення. Першим може стати прийняття окремих законів, які врегулювали б у загальному вигляді питання надання соціально-побутових, психологічних, соціально-медичних, соціально-економічних, юридичних послуг тощо. Тим паче, що вказані послуги за своєю юридичною природою є різними, а тому необхідним є їх врегулювання на рівні різних нормативних актів. Так, не можна зрівнювати соціально-побутові послуги, наприклад забезпечення харчуванням, та юридичні послуги, пов'язані зі сприянням в оформленні правових документів. Іншим шляхом вирішення проблеми може стати врегулювання цих особливостей більш детально на рівні підзаконних нормативних актів, наприклад на рівні окремих постанов Кабінету Міністрів України. Вважаємо, що другий шлях є більш прийнятним як із точки зору юридичної техніки, так і з позицій забезпечення оперативності реагування на проблеми, що виникають у цій сфері.

Щодо підзаконних нормативно-правових актів у сфері соціального обслуговування слід зазначити, що до них можна віднести також укази Президента України. Як приклад такого роду актів у цій сфері можна визначити

Указ Президента України «Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 р.» від 22.10.2012 р. № 609/2012, де визначено, що на сьогодні на місцевому рівні практично відсутні послуги з підтримки сімей із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, недостатньо ведеться робота, спрямована на надання таким сім'ямчасної допомоги, а також визначено низку першочергових завдань, які слід вирішити для поліпшення стану справ у цій сфері [15]. Подібних актів на практиці видається зовсім мало, оскільки питання правового регулювання надання соціальних послуг деталізуються переважно в нормативних актах уряду та відповідних міністерств.

Важливу частку підзаконних актів у цій сфері складають нормативні акти уряду, наприклад такі: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги» від 09.04.2005 р. № 268, якою визначено механізм регулювання тарифів на платні соціальні послуги [16], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги» від 29.04.2004 р. № 558 [17], Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку» від 14.01.2004 р. № 12 [18], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги» від 14.11.2012 р. № 1039 [19], Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» від 29.12.2009 р. № 1417 [20] та інші.

Регулювання надання соціальних послуг деталізується також у відповідних наказах міністерств. Наприклад, у пункті 1.2 Наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку атестації соціальних

працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги» від 01.10.2012 р. № 612 визначено, що атестація соціальних працівників, інших фахівців, які надають соціальні та реабілітаційні послуги, проводиться з метою підвищення рівня професійної діяльності таких працівників шляхом оцінки результатів їх роботи, ділових і професійних якостей, виявлених працівниками під час виконання їх службових обов'язків, визначених професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками закладів та установ, які надають соціальні й реабілітаційні послуги [21]. Особливого значення для захисту здоров'я працівників, які надають соціальні послуги особам, які є носіями ВІЛ, набуває Типова інструкція щодо порядку використання засобів індивідуального захисту працівниками, які проводять діагностичні дослідження на ВІЛ-інфекцію, надають медичну допомогу та соціальні послуги людям, які живуть з ВІЛ, або контактують з кров'ю чи біологічними матеріалами людини, забрудненими ними інструментарієм, обладнанням чи предметами, від 05.11.2013 р. № 955 [22].

Таким чином, на сьогодні законодавча база України у сфері надання соціальних послуг не є достатньо розробленою, відсутні окремі спеціальні акти, якими визначалися б особливості надання окремих видів послуг, при цьому значна увага на рівні підзаконних актів приділяється питанням надання оплатних послуг і майже не приділяється аспектам надання безоплатних соціальних послуг. Вважаємо такий підхід необґрунтованим, оскільки надання соціальних послуг фактично є напрямом соціальної діяльності держави й недержавних організацій, яка насамперед має здійснюватися безоплатно. Важливою є подальша розробка законодавства в напрямі детальнішої регламентації всіх видів соціальних послуг, закріплених законодавством з урахуванням відповідних міжнародних стандартів у цій сфері.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, соціальні послуги, кодифіковані правові акти.

*Статтю присвячено аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання надання соціальних послуг в Україні. Звернено увагу на низький стан розробленості національного законодавства в цій сфері у зв'язку з короткочасністю існування інституту соціальних послуг на території України. Доведено необхідність визначення особливостей надання окремих видів послуг на рівні спеціальних законодавчих актів.*

*Стаття посвячена аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання надання соціальних послуг в Україні. Обращено внимание на низкое состояние разработанности национального законодательства в этой сфере в связи с кратковременностью существования института социальных услуг на территории Украины. Доказана необходимость определения особенностей предоставления отдельных видов услуг на уровне специальных законодательных актов.*

*This article analyzes the current state of administrative and legal regulation of social services in Ukraine. Drawn attention to the low state elaboration of national legislation in this area due to the brevity of the institute of social services on the territory of Ukraine. The necessity of determining the characteristics of the provision of certain services at the level of specific legislation.*

#### Література

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея регулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; відп. ред. О. Сироїд. – К. : К. І.С., 2009. – 552 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.





3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
4. Житловий кодекс України від 30.06.1983 р. № 5464-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – Додаток до № 28. – Ст. 573.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
6. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–42. – Ст. 492.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13. – Ст. 88.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
9. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.
10. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням : Закон України від 18.01.2001 р. № 2240-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 14. – Ст. 71.
12. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – Ст. 354.
13. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 р. № 796-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.
14. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
15. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 р. : Указ Президента України від 22.10.2012 р. № 609/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609/2012/conv>.
16. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2005 р. № 268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/268-2005-%D0%BF/conv>.
17. Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/558-2004-%D0%BF/conv>.
18. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2004 р. № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/12-2004-%D0%BF/conv>.
19. Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 р. № 1039 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-%D0%BF/conv>.
20. Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2009 р. № 1417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF/conv>.
21. Про затвердження Порядку атестації соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні та реабілітаційні послуги : Наказ Міністерства соціальної політики України від 01.10.2012 р. № 612 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1771-12/conv>.
22. Типова інструкція щодо порядку використання засобів індивідуального захисту працівниками, які проводять діагностичні дослідження на ВІЛ-інфекцію, надають медичну допомогу та соціальні послуги людям, які живуть з ВІЛ, або контактують з кров'ю чи біологічними матеріалами людини, забрудненими ними інструментарієм, обладнанням чи предметами, від 05.11.2013 р. № 955 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1979-13/conv>.

