

УДК 342.951:351.83

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.18>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Вдовиченко І.І.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0002-6217-1553

Вдовиченко І.І. Нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері надання населенню соціальних послуг: сучасний стан та напрями вдосконалення.

У статті досліджено нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг населенню в Україні з урахуванням сучасних трансформаційних процесів та новітніх соціальних викликів, зокрема повномасштабної збройної агресії Російської Федерації. Підкреслено, що соціальні послуги не можуть розглядатися виключно як інструмент соціального захисту, а повинні сприйматися як самостійний об'єкт публічного управління, який потребує комплексного нормативного регулювання. Акцентовано увагу на необхідності формування єдиної правової моделі, здатної забезпечити ефективну координацію між державними, місцевими та недержавними суб'єктами надання соціальних послуг.

Визначено, що, попри наявність оновленого Закону України «Про соціальні послуги» та значної кількості спеціальних актів, регулювання залишається фрагментарним, недостатньо узгодженим між рівнями влади, а механізми делегування повноважень, оцінювання потреб, стандартизації та контролю якості надання послуг – нормативно обмеженими. Під час воєнного стану ці недоліки проявилися особливо гостро: частина територіальних громад виявилася неготовою до оперативного реагування через відсутність ефективних адміністративних процедур надання таких послуг, гнучких інструментів кризового реагування та належної інтеграції мобільних і дистанційних форматів надання допомоги.

У ході дослідження проаналізовано законодавчу та підзаконну нормативні бази, міжнародний досвід і наукові підходи, що дозволило автору сформулювати власне визначення поняття «нормативне забезпечення надання соціальних послуг» як цілісної системи правових актів, що регламентують правові, організаційні та процедурні засади надання соціальних послуг, а також встановлюють межі компетенцій, відповідальність і порядок взаємодії суб'єктів публічного управління в межах єдиної соціальної політики держави. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення нормативної бази відповідно до принципів адаптивності, гнучкості, оперативності та доступності, що дозволить забезпечити належний рівень соціального захисту населення навіть в умовах кризових ситуацій та зростання соціальної вразливості населення.

Ключові слова: соціальні послуги, публічне адміністрування, нормативне забезпечення, соціальна політика, кризове реагування, законодавство, децентралізація, якість послуг.

Vdovichenko I.I. Regulatory and legal principles of public administration in the field of providing social services to the population: current status and directions for improvement.

The article examines the regulatory and legal foundations of public administration in the field of providing social services to the population in Ukraine, taking into account modern transformation processes and the latest social challenges, in particular the full-scale armed aggression of the Russian Federation. It is emphasized that social services cannot be considered exclusively as an instrument of social protection, but should be perceived as an independent object of public administration, which requires comprehensive regulatory regulation. Attention is focused on the need to form a single legal model capable of ensuring effective coordination between state, local and non-state entities providing social services.

It is determined that, despite the presence of the updated Law of Ukraine «On Social Services» and a significant number of special acts, regulation remains fragmentary, insufficiently coordinated between levels of government, and the mechanisms for delegating powers, assessing needs, standardizing and controlling the quality of service provision are regulatory limited. During martial law, these shortcomings were particularly acute: some territorial communities were unprepared for an operational response due to the lack of effective administrative procedures for providing such services, flexible crisis response tools, and proper integration of mobile and remote formats for providing assistance.

The study analyzed the legislative and regulatory framework, international experience, and scientific approaches, which allowed the author to formulate his own definition of the concept of «normative support for the provision of social services» as a holistic system of legal acts that regulate the legal, organizational, and procedural principles of providing social services, as well as establish the boundaries of competences, responsibilities, and the procedure for interacting with public administration entities within the framework of a unified social policy of the state. The conclusion was made about the need to improve the regulatory framework in accordance with the principles of adaptability, flexibility, efficiency, and accessibility, which will ensure an adequate level of social protection for the population even in crisis situations and increased social vulnerability of the population.

Key words: social services, public administration, regulatory support, social policy, crisis response, legislation, decentralization, quality of services.

Постановка проблеми. Сфера надання соціальних послуг в Україні упродовж останніх років зазнає глибоких змін, зумовлених як внутрішньодержавними трансформаційними процесам, так і масштабними соціальними викликами, спричиненими повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. У цьому контексті соціальні послуги, які раніше розглядалися переважно як форма соціального захисту, поступово набувають ознак самостійного об'єкта публічного адміністрування. Їх ефективне застосування потребує цілісної нормативно-правової основи, яка гарантує прозорість процедур, чіткий розподіл компетенцій та дотримання встановлених стандартів якості в наданні соціальних послуг.

Профільне законодавство – насамперед Закон України «Про соціальні послуги» – закріплює правові засади надання послуг, визначає категорії набувачів, механізми фінансування та інструменти оцінки потреб отримувачів соціальних послуг. Разом з цим у нормативно-правовому полі зберігається низка колізій, фрагментарність регулювання, брак уніфікованих підходів до адміністрування соціальних послуг на місцевому рівні. Аналіз підзаконних актів підтверджує, що інституційна розгалуженість не супроводжується належною методичною підтримкою та скоординованістю дій між державними, місцевими та недержавними суб'єктами, залученими до надання соціальних послуг.

Особливо гостро потреба у вдосконаленні нормативного забезпечення надання населенню соціальних послуг проявилась під час повномасштабної війни. Як свідчить практика, попри формальну можливість надання екстрених і кризових соціальних послуг, в умовах бойових дій та переміщення значної частини населення частина громад залишалася без належного фінансування, без електронного обліку отримувачів та без кадрового забезпечення надавачів послуг. Водночас нормативна база не передбачає гнучких механізмів реагування на нові типи вразливості, такі як воєнна травма, переміщення, втрати житла чи документів. Незважаючи на активну участь недержавного сектору, включення таких суб'єктів до Реєстру надавачів соціальних послуг залишається добровільним і нерідко ускладненим з точки зору практичного адміністрування.

Стан дослідження проблеми. Попри значну кількість наукових досліджень, присвячених публічно-правовому забезпеченню соціального захисту населення в Україні (зокрема, праці 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.), нормативно-правові засади публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг залишаються недостатньо висвітленими. Питання правового регулювання цієї сфери здебільшого розглядається фрагментарно – у межах загальної соціальної політики, діяльності органів влади або захисту окремих категорій населення. Водночас, комплексних досліджень, у яких би соціальні послуги аналізувалися саме як об'єкт публічного адміністрування з урахуванням адміністративно-правової специфіки, бракує. Це призводить до нерозуміння правової природи соціальних послуг у системі публічної влади, а також до відсутності єдиних підходів до процедур їх регулювання.

Відтак, **мета статті** полягає у всебічному аналізі нормативно-правових засад публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг населенню, з'ясуванні проблем чинного законодавчого та підзаконного регулювання, а також у визначенні ключових напрямів його вдосконалення з урахуванням сучасних соціальних викликів і потреб правової модернізації системи соціального забезпечення української держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах розвитку публічного управління в Україні соціальні послуги відіграють роль ключового інструмента реалізації соціальної політики держави. Вони спрямовані на підтримку осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах або мають підвищений ризик потрапити в них. Мета соціальних послуг полягає не лише в оперативному реагуванні на соціальні проблеми, а й у профілактиці їх виникнення та подоланні негативних наслідків. У цьому контексті соціальні послуги виконують профілактичну, компенсаторну та інтеграційну функції, що зумовлює необхідність належного нормативного оформлення їх надання на всіх рівнях публічного адміністрування.

Нормативно-правові засади надання соціальних послуг розглядаються дослідниками як структуроутворюючий компонент системи публічного адміністрування. Вони забезпечують правові рамки функціонування державних та недержавних суб'єктів, визначають організаційно-процедурні механізми, а також формують основу для реалізації принципів адресності, відкритості, правової визначеності та підзвітності. Проте у науковій літературі та практиці наголошується на фрагментарності чинної нормативної бази та недостатній її узгодженості.

Зокрема, Ліжєвський А.Л. акцентує увагу на слабкій скоординованості нормативного забезпечення між центральним та місцевим рівнями управління, що ускладнює реалізацію функцій соціального захисту на територіях громад [1]. Подібну позицію висловлюють Колосовська І. та Нема О., які зазначають, що децентралізація у сфері соціальних послуг потребує нормативного супроводу, орієнтованого на реальні потреби територіальних громад і визначення чітких повноважень органів місцевого самоврядування [2].

У свою чергу, Гордієнко Є.П. у своєму дисертаційному дослідженні звертає увагу на нерівномірність реалізації правових норм у сфері соціального захисту учасників бойових дій. Він справедливо вказує, що у період воєнних дій відсутність цілісної нормативної інфраструктури публічного адміністрування лише посилює ризики недоступності соціальних послуг для вразливих груп [3]. Це підтверджується і Сухарніковим В., який наголошує на відсутності єдиної моделі нормативного регулювання у сфері надання соціальних послуг, що унеможлиблює сталу правозастосовну практику на національному рівні [4].

Проблематика розмежування повноважень та нормативного забезпечення участі різних суб'єктів у наданні соціальних послуг також активно досліджується. Так, Бесчастний В.М. та Мердова О.М. підкреслюють, що ефективне публічне адміністрування потребує чіткого правового визначення меж компетенцій та процедур делегування функцій між різними суб'єктами, особливо в умовах розширення участі недержавного сектору [5].

Окремий акцент сучасної наукової дискусії – цифровізація соціальної сфери та потреба в її правовому супроводі. Як справедливо зазначає Стороженко Л.Г., нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування соціальних послуг повинно адаптуватися до викликів нетократичного суспільства, де ключову роль відіграють електронні сервіси, онлайн-реєстри та цифрова взаємодія між суб'єктами. Водночас чинна нормативна база залишається інерційною та не забезпечує необхідних правових механізмів підтримки цифрових форматів надання послуг, зокрема в умовах обмеженого доступу або бойових дій [6, с. 84–90].

Таким чином, нормативно-правове забезпечення у сфері надання соціальних послуг є не лише техніко-юридичним інструментом, а й системною основою ефективного публічного адміністрування, яка має бути гнучкою, адаптивною до кризових умов, узгодженою між рівнями влади та відкритою до інновацій.

З урахуванням викладеного, нормативне забезпечення надання населенню соціальних послуг доцільно визначити як цілісну систему правових актів, що визначають правові, організаційні та процедурні засади надання соціальних послуг особам, які перебувають або можуть опинитися у складних життєвих обставинах, і регулюють повноваження, відповідальність та взаємодію суб'єктів публічного управління, державного і недержавного сектору в межах єдиної соціальної політики.

Започаткування сфери соціальних послуг в українському законодавстві відбулося у 2003 році із прийняттям першої редакції Закону України «Про соціальні послуги», який вперше визначив змістовне наповнення цього поняття та заклав основи для створення відповідної системи надання допомоги. Нова модель мала замінити застарілу радянську систему соціального обслуговування, що функціонувала виключно за рахунок бюджетних коштів та ґрунтувалася на принципах фінансової спроможності держави, а не на реальних потребах людини.

Подальші нормативні акти уряду засвідчують спроби концептуально оновити галузь. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 року № 556-р була схвалена Стратегія реформування системи надання соціальних послуг [7], а розпорядженням від 13 березня 2013 року № 208-р – затверджено відповідний План заходів на 2013–2016 роки. У межах цієї роботи було здійснено перші кроки щодо нормативного регулювання діяльності надавачів соціальних послуг різних форм власності, започатковано процес стандартизації послуг, а також закладено основи децентралізації управління й фінансування у цій сфері.

Попри ці кроки, система соціальних послуг не зазнала комплексного оновлення. Водночас положення Стратегії залишаються актуальними у світлі сучасних викликів, зокрема наслідків воєнної агресії та зростання соціальної вразливості населення. З цією метою наказом Міністерства соціальної політики України № 10-Н від 15 січня 2024 року було створено робочу групу з удосконалення законодавства у сфері соціальних послуг. У рамках її діяльності відбулися обговорення актуального стану системи, аналіз міжнародного досвіду та визначення пріоритетних напрямів майбутньої реформи.

Наразі надання соціальних послуг регулюється широким масивом нормативно-правових актів. Ключовим серед них є оновлений Закон України «Про соціальні послуги», який набрав чинності 1 січня 2020 року [8]. Він був розроблений із урахуванням європейських практик і визначає організаційні, правові та інституційні засади надання соціальних послуг, які мають на меті не лише усунення соціальної вразливості, а й формування сучасної, людиноцентричної моделі соціального управління.

Після прийняття Закону України «Про соціальні послуги» № 2671-VIII, що заклав фундаментальні правові, організаційні та фінансові засади функціонування системи соціальних послуг, подальше нормативно-правове регулювання отримало розвиток у низці спеціальних законів та підзаконних актів, які конкретизують окремі напрями надання допомоги різним категоріям населення. Зокрема, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року № 1768-III [9] визначає механізми надання грошової підтримки вразливим категоріям, як специфічного виду соціальної послуги, орієнтованої на забезпечення мінімального рівня життєдіяльності. Він доповнює загальну систему правового забезпечення, встановлюючи критерії малозабезпеченості, умови призначення допомоги та відповідальність органів соціального захисту.

Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року № 2558-III [10] є ключовим у регулюванні професійної діяльності соціальних працівників у сфері підтримки сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах. У ньому визначено основи організації соціального супроводу, принципи (зокрема добровільність, адресність, конфіденційність) та категорії отримувачів. Закон формує нормативну базу для міжвідомчої взаємодії у соціальній роботі з дітьми, молоддю та сім'ями.

У підзаконному регулюванні важливу роль відіграє постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 року № 587 «Про організацію надання соціальних послуг» [11], яка конкретизує процедури виявлення потреб, формування індивідуальних планів надання послуг, оцінки результативності та механізми співпраці між органами влади, установами і громадськими організаціями. Вона виконує функцію системного адміністративно-процедурного інструмента в рамках чинного законодавства.

Узагальнення державної політики у сфері стандартизації послуг отримало вираження в наказі Міністерства соціальної політики України від 11.04.2024 № 175-Н [12], яким затверджено Державний стандарт соціальної послуги соціальної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей, а також внесено зміни до Класифікатора соціальних послуг. Цей документ є прикладом спеціалізованого регулювання, орієнтованого на потреби конкретної соціальної групи, і демонструє рух держави у напрямі диференціації стандартів надання послуг із урахуванням індивідуальних запитів отримувачів.

Окрім Закону України «Про соціальні послуги», законодавство в названій сфері представлено значною кількістю нормативних документів різної юридичної сили, цільового спрямування та функціонального призначення, які умовно можна поділити на групи, серед яких нормативно-правові акти, що визначають:

а) засади соціального захисту окремих категорій населення (Закони України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про житловий фонд соціального призначення», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»);

б) стратегічні та концептуальні документи розвитку сфери надання соціальних послуг;

в) організаційно-процедурні механізми надання соціальних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 року № 587 «Про організацію надання соціальних послуг»; постанова КМУ від 27 січня 2021 р. № 99 «Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг»);

г) стандартизацію, моніторинг та оцінку якості соціальних послуг (постанова КМУ від 1 червня 2020 р. № 449 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг», наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 № 904 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг», наказ Мінсоцполітики № 175-Н від 11.04.2024 «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 10.09.2015 № 912 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги профілактики», наказ Міністерства соціальної політики України 07.06.2017 № 956 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги підтриманого проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю»);

г) документування, облік і супровід процесу надання послуг (наказ Мінсоцполітики від 29.02.2016 № 198 «Про затвердження Державного стандарту стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності», наказ Мінсоцполітики від 18.04.2022 № 135 «Про затвердження форми акта про надання повнолітній особі соціальних послуг екстрено (кризово)», наказ Мінсоцполітики 21.08.2024 № 386-Н «Про затвердження граничної вартості соціальних послуг, передбачених у межах експериментального проєкту з організації надання внутрішньо переміщеним особам похилого віку, особам з інвалідністю соціальних послуг стаціонарного догляду, підтриманого проживання за принципом «гроші ходять за людиною»);

д) нормативно-правові акти з питань організації контролю за процесом надання соціальних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 449 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг», постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2021 р. № 864 «Питання організації моніторингу якості надання адміністративних послуг», наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 № 904 «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг»);

е) нормативно-правові акти, що регулюють застосування заходів юридичної відповідальності у сфері надання соціальних послуг (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про звернення громадян», Закон України «Про запобігання корупції» тощо).

Висновок. Таким чином, нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування у сфері надання соціальних послуг є ключовим чинником ефективної реалізації соціальної політики держави. Попри наявність оновленої законодавчої бази, зокрема Закону України «Про соціальні послуги», чинні нормативні акти не повною мірою відповідають сучасним викликам, зокрема тим, що виникли внаслідок повномасштабної збройної агресії рф проти України.

Аналіз вітчизняного законодавства, підзаконних актів та правозастосовчої практики, засвідчує наявність характерних прогалин у правовому регулюванні. Зокрема, нормативна база не передбачає гнучких і швидкодіючих механізмів кризового реагування, що дозволяло б оперативно надавати соціальні послуги в умовах надзвичайної ситуації або вимушеного переміщення населення. Процедури оцінювання потреб залишаються складними, а правове регулювання участі недержавних надавачів послуг – надто обмеженим або не адаптованим до умов реального часу. Також встановлено, що чинні нормативні акти слабо охоплюють мобільні та дистанційні формати надання послуг, які є критично важливими в територіальних громадах, що перебувають у зоні бойових дій або постраждали внаслідок руйнування цивільної інфраструктури, що свідчить про необхідність вдосконалення правового інструментарію відповідно до принципів адаптивності, гнучкості, оперативності та доступності надання соціальних послуг населенню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ліжевський А.Л. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту: теорія та практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 20 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2021/lizhevskiy_aref.pdf.
2. Колосовська І. Удосконалення публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4. С. 109-114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_4_18.
3. Гордієнко Є. П. Механізми реалізації державної політики соціального захисту учасників бойових дій в Україні: дис. ... доктора філософії з публічного управління та адміністрування / спец. 281 «Публічне управління та адміністрування». Харків, 2021. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0821U102813>.
4. Сухарніков В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування в Україні: проблеми та перспективи. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. № 11. С. 136–145. URL: <https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/207/202>.
5. Бесчастний В.М., Мердова О.М. Адміністративні послуги у системі публічного управління. *Менеджер*. 2015. № 1. С. 58–64.
6. Стороженко Л.Г. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в нетократичних умовах розвитку суспільства: вітчизняний аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 2. Том 34 (73). С. 84–90.
7. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-%D1%80#Text>.

8. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
9. 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>.
10. 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>.
11. 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>.
12. 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>.