

СПІВВІДНОШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

THE RATIO OF SOCIAL AND ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION IN UKRAINE

Міськевич А.В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

Стаття присвячена аналізу співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні. Досліджено місце зазначених категорій у науковій дискусії. Запропоновано порівняльний аналіз ознак, притаманних як соціальним, так і адміністративним послугам, зокрема у сфері соціального захисту населення в Україні.

Ключові слова: послуга, публічна послуга, адміністративна послуга, адміністративна послуга у сфері соціального захисту населення, державна послуга, соціальна послуга.

Статья посвящена анализу соотношения социальных и административных услуг в сфере социальной защиты населения в Украине. Исследовано место указанных категорий в научной дискуссии. Предложено сравнительный анализ признаков, присущих как социальным, так и административным услугам, в частности в сфере социальной защиты населения в Украине.

Ключевые слова: услуга, публичная услуга, административная услуга, административная услуга в сфере социальной защиты населения, государственная услуга, социальная услуга.

The article analyzes the value of social and administrative services in the field of social protection in Ukraine. Place these categories considered in the scientific discussion. The author offers a comparative analysis of features inherent in both social and administrative services, particularly in the field of social protection in Ukraine.

Key words: service, public service, administrative service, administrative service in the sphere of social protection of population, state service, social service.

Актуальність дослідження. Сподівання на державну підтримку в соціальній сфері особливо актуалізується в умовах проведення бойових дій в державі. Крім того, державна політика має бути скерована на попередження депресивного стану в умовах складних життєвих обставин, зумовлених проведенням анти-терористичної операції та її наслідків. Усунення зазначених негативних суспільних явищ в соціальній сфері можливе за допомогою надання соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення. Сучасний стан нормативно-правового регулювання, теоретичних засад та практичних аспектів реалізації соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення свідчить про наявність низки суперечностей, зокрема у частині розмежування зазначених категорій, їхнього змісту тощо, що у свою чергу ускладнює, зокрема, розвиток інституту надання адміністративних послуг в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням співвідношення соціальних та адміністративних послуг в цілому приділяли увагу такі вчені, як Н.Б. Болотіна, І.В. Венедіктова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Г.М. Писаренко, В.М. Сороко та ін. Останнім часом приділяється дедалі більше уваги доктрині адміністративних послуг, втім, науковці недостатньо приділяють увагу їх співвідношенню з іншими видами послуг, зокрема соціальними, їхнім особливостям і специфіці змісту тощо. Усе це потребує додаткового ґрунтовного дослідження і пошуку теоретико-методологічного врегулювання зазначе-

них суперечностей. Тому питання співвіднесення соціальних та адміністративних послуг, зокрема у сфері соціального захисту населення в Україні, не розглядалося.

Метою статті є визначення співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення на основі аналізу їхніх сутнісних ознак.

Виклад основного матеріалу. Співіснування держави та населення характеризується взаємними обов'язками зазначених суб'єктів. Так, населення сплачує до державного бюджету податки для утримання держави та апарату публічного управління. Держава, у свою чергу, зобов'язується забезпечувати суспільні потреби, серед яких основним є соціальний захист, шляхом надання різного роду відповідних послуг.

Концепція адміністративної реформи в Україні розглядає сферу послуг, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, як публічні послуги [1].

У науковій літературі великий інтерес викликають питання як ідентифікації змісту поняття «публічні послуги», так і класифікаційних груп послуг, що складають їхній зміст. Так, деякі автори відносять до публічних послуг адміністративні та соціальні послуги поряд з державними, управлінськими, житлово-комунальними (муніципальними) послугами [2, с. 56-57].

Російський учений Л.К. Терещенко співвідносить соціальні послуги з державними і публічними, де соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних послуг як частина і ціле. Щодо співвідношення з державними послугами, то соціальні послуги можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними і некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватно-правовій. Відповідно, соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними. Так, освітні послуги можуть бути як державними, так і недержавними соціальними послугами [3].

Інші науковці не ототожнюють публічні послуги із соціальними. Так, на думку І.В. Венедіктової, соціальні послуги надаються громадянам і лише громадянам, а не юридичним особам [4].

Серед науковців існує також думка про належність соціальних послуг до державних. Так, В.П. Тимошук [5, с. 126] і В.М. Сороко [6, с. 18] вважають, що соціальні послуги належать до адміністративних послуг як виду державних. В.М. Сороко, погоджуючись з Г.М. Чміленко [7] та розглядаючи класифікацію адміністративних послуг, розкриває їхній зміст «як визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій)» [6, с. 18].

Також зазначеної позиції дотримується і В.П. Тимошук, який зазначає, що під соціальними послугами розуміються послуги, пов'язані з реалізацією владних повноважень, приміром, призначення державної соціальної допомоги [8, с. 127]. У такому визначенні зміст соціальної послуги узгоджується з умовами віднесення їх до адміністративних, пов'язуючи зміст соціальної послуги з визначенням статусу, призначенням пенсій тощо, що потребує оформлення індивідуального адміністративного акта.

З'ясувати співвідношення між соціальними та адміністративними послугами у сфері соціального захисту населення можна за допомогою ознак, що визначають їхні сутність та зміст.

Основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, визначено Законом України від 19 червня 2003 року «Про соціальні послуги» [9]. У цьому Законі термін «соціальні послуги» вживається як комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем.

Правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначено Законом України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» [10]. У цьому Законі термін «адміністративна послуга» вживається у значенні як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи

припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Визначення поняття «адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення» в Законі України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» наразі відсутнє, та з урахуванням наведеного вище визначення терміну «адміністративна послуга», а також тлумачень терміну «соціальний захист» та їхніх основних сутнісних ознак пропонується тлумачити термін «адміністративна послуга у сфері соціального захисту населення» як безоплатна діяльність держави, результатом якої є здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень 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 [11, с. 30].

Незважаючи на те, що розглянуті види послуг надаються державою в особі уповноважених органів публічної адміністрації в одній сфері – сфері соціального захисту населення, вони мають суттєві відмінності, що унеможливають їх ототожнення.

Пропонуємо розглянути співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення за такими ознаками.

За сферою надання послуги. Адміністративні послуги можуть надаватися у будь-якій сфері суспільного життя, тоді як соціальні послуги та адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення надаються у вузькій визначеній сфері – соціального захисту населення.

За суб'єктом надання послуги. Соціальні послуги можуть надавати підприємства, установи, організації та заклади не залежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги. Адміністративні послуги, зокрема у сфері соціального захисту населення, надають орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

За критерієм платності. Соціальні та адміністративні послуги можуть надаватися як платно, так і безоплатно. Особливістю адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення є визначений в частині 2 статті 11 Закону України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» безоплатний характер цього виду послуг [10].

За підставою надання послуги. Як для соціальних послуг (п.6 Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати [12], п. 3 Переліку соціальних послуг, умови та порядок їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) [13]), так і для адміністративних послуг (що впливає безпосередньо з визначення

терміну «адміністративна послуга», що міститься у статті 1 Закону України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» [10]), зокрема у сфері соціального захисту населення, законодавством України передбачено характер заяви.

За суб'єктом – споживачем послуги. Стаття 1 Закону України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV визначає суб'єктами-споживачами соціальних послуг осіб та окремі соціальні групи [9]. Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 серед суб'єктів звернення визначає фізичних осіб та юридичних осіб [10]. Особливістю адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення є те, що суб'єктом звернення може бути виключно фізична особа, що впливає безпосередньо із положень Конституції України, статтею 46 якої правом на соціальний захист наділені лише громадяни України [13].

Громадянська приналежність суб'єкта звернення. Відповідно до статті 6 Закону України від 19.06.2003 № 966-IV «Про соціальні послуги» громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах, у тому числі особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [9]. Законом України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» опосередковано у статті 7 зазначається, що споживачами адміністративних послуг також можуть бути зазначені особи [10]. Проте, оскільки в силу статті 46 Конституції України право на соціальний захист мають лише громадяни України, то і суб'єктами звернення про надання адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення можуть бути лише громадяни України.

Індивідуальна визначеність. Враховуючи коло суб'єктів-споживачів досліджуваних видів послуг, соціальні послуги можуть надаватися як індивідуально, так і в груповій формі. Адміністративні по-

слуги, зокрема у сфері соціального захисту населення, можуть надаватися виключно індивідуально.

Результат надання послуги є суттєвою відмінністю між соціальною та адміністративною послугою, зокрема у сфері соціального захисту населення. Так, результатом надання соціальної послуги матеріальна допомога; соціальне обслуговування (соціальне обслуговування, психологічні послуги, соціально-педагогічні послуги тощо). Результатом адміністративної послуги, у тому числі у сфері соціального захисту населення, є адміністративний акт, який встановлює окремі права та обов'язки суб'єкта звернення. Так, формою результату будь-якої адміністративної послуги може бути оформлення і передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, паспорта, іншого спеціального бланка тощо). Формою результату адміністративної послуги у сфері соціального захисту населення може бути видача повідчень «Учасник війни», «Інвалід війни», «жертви нацистських переслідувань» тощо.

Висновок. Проаналізувавши ознаки соціальних та адміністративних послуг, зокрема у сфері соціального захисту населення в Україні, можна зазначити такі особливості їх співвідношення: по-перше, соціальні й адміністративні послуги належать до сфери публічних послуг та співвідносяться з ними як частина і ціле; по-друге, соціальні та адміністративні послуги мають суттєві відмінності, зокрема щодо суб'єктів, підстав, результатів надання послуг; по-третє, адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення є специфічним видом адміністративних послуг, що зумовлюється особливими обставинами, в яких перебувають заявники, тощо.

Таким чином, соціальні послуги та адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення хоча і мають єдину сферу застосування та належать до публічних послуг, проте мають суттєві відмінності, що унеможлиблює їх ототожнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 167.
2. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. будинок ММД, 2008. – 136 с.
3. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л.К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm.
4. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісн. Харків. нац. ун-ту. – 2009. – № 841. – С. 88-91. – (Сер. : Право).
5. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіж. досвід і пропоз. для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
7. Чміленко Г.М. Адміністративні послуги в Україні / Г.М. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86-93.
8. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіж. досвід і пропоз. для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
9. Про соціальні послуги : Закон України : прийнятий 19 червня 2003 року № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15&zahyst=4/UMfPEGznhhye4.Zi19h6aEHdlvssF.ggkRbl1c>.
10. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
11. Міськевич А.В. Щодо визначення поняття адміністративних послуг в сфері соціального захисту в Україні / А.В. Міськевич // Jurnalul juridic national: teorie și practică. – 2015. – № 3/2(13). – С. 27-31.
12. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>.
13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.