

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.56>**Доненко В.В.***доктор юридичних наук, професор,
професор кафедр публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів***Макушев П.В.***доктор юридичних наук, професор,
професор кафедр історії та теорії держави і права
Університет митної справи та фінансів*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ У СФЕРІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ПРАВОВИЙ ЗМІСТ

Постановка проблеми. В умовах агресії з боку Російської Федерації більшість сфер суспільних відносин зазнала руйнівного впливу. Українська держава і суспільство переживають трансформаційні та адаптаційні процеси, пристосовуючись до нових умов існування. У окреслених умовах як ніколи важливим є принцип визнання людини в Україні найвищою соціальною цінністю. Саме на його підставі зміст і діяльність держави визначаються, в першу чергу, забезпеченням прав і свобод людини. Однією з провідних проблем, яка постає перед публічною владою, є забезпечення соціально-економічної стабільності для населення та ефективне надання ключових соціальних послуг. У цьому контексті адміністративний акт набуває особливої ваги, виступаючи інструментом стабілізації та вдосконалення соціальної сфери. Він має на меті не лише регулювання правовідносин між владою та громадянами, але й дозволяє гнучко і оперативно реагувати на нові виклики. Адміністративний акт забезпечує доступ громадян до основних соціальних послуг навіть у складних умовах воєнного стану. Водночас поняття, ознаки та зміст адміністративного акту у сфері надання соціальних послуг висвітлювалися фрагментарно і потребують наукової конкретизації.

Аналіз останніх публікацій. За своєю сутністю адміністративні акти не є новим об'єктом наукового дослідження. У вітчизняних та зарубіжних доробках зустрічаються фокуси на проблемах визначення поняття адміністративного акту, його ознак, правовій сутності, ефективності або недійсності. Зокрема, слід відзначити роботи таких учених, як В. Авер'янов, І. Артеменко, С. Данилів, Л. Коваль, А. Комзюк, П. Лютіков, П. Макушев, А. Мірошниченко, В. Патерило, В. Пчелін, В. Чабан, Т. Ященко та інших. Однак варто зазначити, що досліджень, які глибоко аналізують цю проблематику у сфері надання соціальних послуг, наразі критично бракує, що підкреслює актуальність і суспільну важливість подібного наукового аналізу.

Мета статті. Дослідити адміністративний акт як ключовий інструмент реалізації функцій публічної адміністрації в сфері надання соціальних послуг, визначити його роль та значення у забезпеченні ефективності та законності управлінської діяльності, а також оцінити вплив адміністративних актів на якість і доступність публічних послуг у соціальній сфері.

Виклад основного матеріалу. Серед форм впливу, які публічна адміністрація використовує для регулювання надання адміністративних послуг у різних сферах суспільного

життя, науковці вирізняють адміністративний акт, нормативний акт, акти-дії, акти-плани, адміністративні договори тощо [1, с. 562]. Дієвість адміністративного акту як форми реалізації влади органами публічного адміністрування підкреслюється його закріпленням у одному з найважливіших нормативних актів публічної служби – Законі України «Про адміністративну процедуру». Законодавець визначає, що адміністративний акт — це «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [2]. Таким чином, законодавче визначення встановлює адміністративний акт як форму правозастосовної діяльності адміністративного органу при вирішенні питань, які виникають під час розгляду конкретної ситуації (справи). Виходячи з наданого поняття, маємо визначити ознаки, які притаманні адміністративному акту:

- це рішення або юридично значуща дія, прийнята або вчинена адміністративним органом;
- адміністративний акт носить індивідуальний характер;
- він спрямований на зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків адресата адміністративної процедури.

Схожі ознаки виділяються вітчизняними адміністративістами, однак вони схильні розглядати характерні риси адміністративного акту у більш широкому сенсі, ґрунтуючись не тільки на теорії, але й на практиці адміністративної діяльності. Зокрема, В. Тимошук, І. Бойко та А. Школик підкреслюють важливість форми адміністративного акту, визначаючи, що вона може бути письмовою (електронною чи паперовою), а в разі загрози життю та здоров'ю громадян, майну чи громадській безпеці — усною. Також автори визначають таку ґрунтовну характеристику адміністративного акту, як мотивованість, яка випливає з принципу обґрунтованості, закріпленого

у ст. 8 Закону України «Про адміністративну процедуру» [3, с. 44-45; 2]. А. М. Турчак, вивчаючи поняття та ознаки адміністративного акту, підкреслює, що його можливість впливати на права та обов'язки особи значно відрізняє його від інших офіційних документів, які не формують таких наслідків. Також авторка привертає увагу до дослідження О. А. Мілієнко, в якому робиться акцент на процедурному порядку прийняття адміністративного акту [4], що, вважаємо, підкреслює природу адміністративного акту як результату адміністративної процедури.

В умовах воєнного стану сфера надання соціальних послуг, з огляду на свою важливість та вразливість, вимагає ефективного та системного підходу з боку органів публічної влади. Реалізація функцій державного управління та місцевого самоврядування у цій сфері стає актуальною через необхідність не тільки забезпечення надання послуг, але й контролю за їх якістю, доступністю та законністю. Це пояснюється тим, що залучення недержавних надавачів послуг, як передбачено Законом України «Про соціальні послуги» [5], посилює потребу у належному регулюванні та нагляді, що вимагає від органів публічної влади застосування правових інструментів, здатних гарантувати прозорість та відповідальність в цій сфері. Окрім цього, відзначається нерівномірність доступу громадян у територіальних громадах до соціальних послуг, що, за дослідженням Національного інституту стратегічних досліджень, сприяє соціальному вилученню та маргіналізації [6]. Особливо ця ситуація, на нашу думку, стає помітною у громадах, які знаходяться у зонах бойових дій та наближенні до них.

З огляду на приведену проблему у сфері надання адміністративних послуг, адміністративний акт, як інструмент органів публічної влади може сприяти вирішенню багатьох питань. Так, він як індивідуальний правовий акт дозволяє органам публічної влади швидко та ефективно коригувати діяльність надавачів послуг у випадках, коли виникають пору-

шення або загрози для одержувачів, сприяти адресному наданню соціальних послуг. Крім того, адміністративні акти дають змогу визначати права та обов'язки як державних, так і недержавних суб'єктів у сфері надання соціальних послуг, що створює правову основу для прозорого та зрозумілого регулювання взаємодії між усіма учасниками процесу надання соціальної підтримки. Таким чином, застосування адміністративних актів у цій сфері є доцільним, оскільки дозволяє не тільки впорядковувати і структурувати діяльність надавачів послуг, але й забезпечувати захист інтересів одержувачів соціальних послуг, особливо тих, хто потребує їх найбільше у кризовий час.

У сфері соціальних послуг адміністративний акт має ряд специфічних ознак, що відрізняють його від адміністративних актів в інших галузях. Зокрема, слід відзначити, що такий акт характеризується адресністю і персоналізацією, оскільки він завжди спрямований на задоволення індивідуальних потреб конкретної особи чи групи осіб з урахуванням їхнього соціального статусу, матеріального становища та інших особливостей. До того ж, важливо підкреслити його соціальну орієнтованість, адже метою його укладання є не лише правове регулювання, а й соціальна підтримка осіб, які потрапили в скрутне становище або потребують спеціальної допомоги. У зв'язку з цим адміністративний орган зобов'язаний діяти таким чином, що сприяє максимальному забезпеченню прав і гарантій осіб.

Також однією з характерних ознак адміністративного акту в цій сфері є його гнучкість і адаптивність, оскільки він може змінюватися залежно від змін стану особи або у відповідності до її потреб. Так, у п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України № 576 від 27.06.2019 року «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг особам з інвалідністю та особам похилого віку, які страждають на психічні розлади» зазначається, що зміна обставин у особи з інвалідністю чи особи

похилого віку (смерть одного з членів її сім'ї, зміна доходу, статусу отримувача соціальних послуг) є підставою для подачі такою особою уповноваженому органу заяви для перегляду рішення про надання соціальних послуг [7].

До того ж, враховуючи специфіку соціальної сфери, даний акт повинен бути вмотивованим і обґрунтованим, адже будь-яке відмовлення в наданні послуг або їх обмеження може значно вплинути на добробут особи. Окрім того, слід звернути увагу на те, що соціальні потреби часто вимагають оперативного реагування, тому своєчасність прийняття адміністративного акту у цій сфері забезпечує швидкий доступ до необхідної допомоги, особливо в екстрених ситуаціях, таких як потреба в тимчасовому житлі або медичній допомозі.

Крім того, варто підкреслити, що ухвалення актів у соціальній сфері потребує прозорості й доступності, які дозволяють особі розуміти, на якій підставі та в якому обсязі їй надається допомога, а також куди вона має звернутися для її отримання. Ці вимоги є надзвичайно важливими для запобігання порушенням та підвищення довіри до системи соціального захисту загалом. Отже, зазначені специфічні ознаки акцентують увагу на особливому характері адміністративного акту у соціальній сфері. Тут першочергова увага приділяється потребам, правам і гідності кожного одержувача соціальних послуг.

На підставі визначених ознак адміністративного акту як правового явища та ознак, притаманних йому у соціальній сфері, намагаємося надати поняття адміністративного акту у сфері надання соціальних послуг. Адміністративний акт у сфері надання соціальних послуг – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом або іншим уповноваженим суб'єктом для вирішення конкретної справи, пов'язаної з наданням соціальної допомоги, підтримки чи послуг окремій особі або групі осіб і спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію

прав та/або обов'язків у сфері соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб і соціального статусу одержувача.

Висновки. Узагальнюючи особливості адміністративного акту у порівнянні з іншими формами впливу публічної адміністрації на сферу соціальних послуг, відмітимо, що він вирізняється адресним, індивідуальним характером, що дозволяє досягати конкретних юридичних результатів. На відміну від нормативного акту, який має загальний і неперсоніфікований характер, адміністративний акт спрямований на швидке і конкретне вирі-

шення індивідуальних питань. Акти-договори та інші форми взаємодії хоч і застосовуються уповноваженими адміністративними органами, але не завжди забезпечують достатню юридичну визначеність і оперативність у прийнятті рішень, а акти-дії, націлені на фактичні результати, не мають обов'язкової юридичної сили. Таким чином, адміністративний акт є пріоритетною формою реалізації функції органів публічної влади у сфері надання адміністративних послуг, адже дозволяє ефективно та вчасно реагувати на соціальні потреби громадян.

Анотація

Стаття присвячена ґрунтовному аналізу адміністративного акту у сфері надання соціальних послуг, визначенню його правової природи, основних ознак та правового значення в системі публічного управління. У роботі він розглядається як ключовий інструмент публічного адміністрування у соціальній сфері. Це обумовлено його гнучкістю та адаптивністю до соціальних змін, зокрема в умовах воєнного стану. Вивчено правове значення та роль адміністративного акту для ефективного забезпечення взаємодії між державними та недержавними суб'єктами, залученими до надання соціальних послуг. Це є необхідною умовою для належного соціального захисту громадян. Зроблено акцент на специфіці правового змісту акту, який передбачає не лише встановлення прав і обов'язків у соціальній сфері, а й спрямований на підтримку ефективної діяльності надавачів соціальних послуг через контроль та нагляд з боку органів публічної влади.

У дослідженні проаналізовано правові засади застосування адміністративного акту у сфері соціальних послуг. Підкреслено його роль у забезпеченні якості, доступності та прозорості соціальних послуг для осіб, які цього потребують. Зазначено, що адміністративний акт дозволяє реалізувати соціальну справедливість, оперативно реагувати на потреби населення та забезпечувати відповідальність надавачів послуг. Це є основою для функціонування соціальної системи. Також наведено авторське визначення адміністративного акту у сфері надання соціальних послуг: це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, що здійснюється адміністративним органом або іншим уповноваженим суб'єктом для вирішення конкретної справи, пов'язаної з наданням соціальної допомоги, підтримки чи послуг окремій особі або групі осіб і спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків у сфері соціальних послуг.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративна процедура, публічне адміністрування, інструменти, соціальна сфера, соціальні послуги.

Donenko V.V., Makushev P.V. Administrative act in the field of social services: concept, features, and legal content

Summary

The article is dedicated to an in-depth analysis of the administrative act in the field of social services, defining its legal nature, main characteristics, and legal significance within the public administration system. The administrative act is examined as a key instrument of public administration in the

social sphere, driven by its flexibility and adaptability to social changes, particularly under wartime conditions. The legal significance and role of the administrative act in effectively ensuring interaction between state and non-state actors involved in the provision of social services are studied, as this interaction is essential for adequately ensuring social protection for citizens. Emphasis is placed on the specific legal content of the administrative act, which not only establishes rights and obligations within the social sphere but also aims to support the efficient operation of social service providers through control and oversight by public authorities.

The study analyzes the legal foundations for applying the administrative act in the field of social services, highlighting its role in ensuring quality, accessibility, and transparency of social services for those in need. It is noted that the administrative act enables the realization of social justice, provides for responsive action to the needs of the population, and ensures the accountability of service providers, forming the basis for the functioning of the social system. Additionally, an original definition of the administrative act in the field of social services is presented, describing it as a decision or legally significant action of an individual nature, made or performed by an administrative authority or other authorized entity to address a specific issue related to the provision of social assistance, support, or services to an individual or group, aimed at acquiring, modifying, terminating, or exercising rights and/or obligations within the sphere of social services.

Key words: administrative act, administrative procedure, public administration, tools, social sphere, social services.

Список використаних джерел:

1. Лютіков П. С., Макушев П.В. Особливості застосування інструментів впливу публічної адміністрації на сферу адміністративних та соціальних послуг в умовах воєнного. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 561-563.
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top>
3. Тимощук В., Бойко І., Школик А., Школьнік Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: Посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 76 с.
4. Турчак А.М. Поняття та основні ознаки адміністративного акту: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2022. № 4. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2022-4-01-08/2022-4-01-08>
5. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
6. Доступність соціальних послуг. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/dostupnist-sotsialnykh-posluh>
7. Про затвердження Порядку надання соціальних послуг особам з інвалідністю та особам похилого віку, які страждають на психічні розлади: Постанова Кабінету Міністрів України № 576 від 27.06.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2019-%D0%BF#Text>