

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-69>

УДК 364.3

# НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

## REGULATORY AND LEGAL SECURITY OF THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN UKRAINE

**Андронік Олена Леонідівна**кандидат економічних наук, доцент,  
Донецький національний університет імені Василя Стуса  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7486-9006>**Макогін Ольга Ігорівна**здобувач вищої освіти,  
Донецький національний університет імені Василя Стуса  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7637-1133>**Andronik Olena, Makohin Olha**  
Vasyl' Stus Donetsk National University

У контексті даної публікації автор зосереджується на правовому забезпеченні соціального підприємництва, як основну складову кардинальних змін у системі соціальних послуг. Увага акцентується на групах нормативно-правових документів та еволюцію законодавчої бази соціального забезпечення в нашій державі. У центрі уваги – порівняння стартової нормативної бази із сучасними її надбаннями. Виділено питання, які поки недостатньо врегульовані. Відображено як плюси, так і мінуси нормативно-правових документів у сфері соціального захисту. Розкрито важливий аспект забезпечення системи соціального захисту – фіксування та гарантування прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів податкових відносин у нормативно-правих документах. На підставі широкої джерельної бази запропоновано необхідні заходи для підвищення рівня правового забезпечення системи соціального захисту.

**Ключові слова:** правове забезпечення, суспільство, соціальний захист, гарантування, соціальна допомога, соціальна підтримка, соціальне завдання.

In the context of this publication, the author focuses on the legal provision of social entrepreneurship, as the main component of radical changes in the system of social services. Attention is focused on groups of normative legal documents and the evolution of the legislative framework of social security in our country. The focus is on a comparison of the initial regulatory framework with its current assets. Issues that have not yet been sufficiently resolved are highlighted. Both the pluses and minuses of normative legal documents in the field of social protection are reflected. An important aspect of ensuring the social protection system is disclosed – fixing and guaranteeing the rights, duties and responsibilities of the subjects of tax relations in regulatory documents. On the basis of a wide source base, the necessary measures are proposed to increase the level of legal support of the social protection system. The research methodology consists of a combination of philosophical, general scientific and special methods of learning the objective world. Their use is determined by a systematic approach to conducting research. The historical method was used when reviewing the development of legislative initiatives. General scientific methods were used throughout the study. Two directions of social protection of the population, and therefore the provision of social services, which are new for Ukraine, were separately highlighted. This is the social protection of the participants of the so-called "Operation of the United Forces", which in the legislation is abbreviated as "OOS", and the families of those killed in this operation, as well as ensuring the rights and freedoms of IDPs who were also affected by the implementation of OOS in their places of origin. It was concluded that a lot of work has been done to create a legal framework for the social service system. However, the analysis of the legislative framework regarding the subject of the investigation gives reason to assume that its effectiveness is currently insufficient.

**Key words:** legal provision, society, social protection, guarantee, social assistance, social support, social task.

**Постановка проблеми.** Попри активність удосконалення сфери соціального захисту в Україні, необхідність кардинальних змін у системі соціальних послуг зостається незадоволеною. Причина полягає в неадекватності соціальних служб новим громадським запитами і потребам. Соціально-економічні трансформації, що прослідковуються в державі, збільшують або призводять до різноманітних соціальних проблем, наприклад: бездомності, торгівлі людьми, поширення епідемії ВІЛ/СНІДу та наркоманії тощо. Зростає соціальний ризик для максимально незахищених громадян: інваліди, діти, молодь, літні люди та багатодітні родини.

Жителі великих промислових міст, як і всі інші українці, згідно Основного Закону мають право на соціальний захист та отримують встановлене законом соціальне забезпечення, яке включає виплати по тимчасовій непрацездатності, хворобі, інвалідності, по догляду за дитиною-інвалідом, вагітність і пологи, безробіття, каліцтво на виробництві, професійні хвороби, смерть годувальника, досягнення граничного віку. Однак, не останнє місце належить і правовому підґрунті забезпечення даного права та юридичному механізмі його втілення в життя.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематика правового забезпечення потрапляла під призму ряду науковців та дослідників, зокрема детальним дослідженням даного питання присвячені праці Білас Ю. Ю., Болотіної Н. Б., Дмитренко Е. С., Синчук С. М., Скакун О. Ф., Скуратівського В. А., Чудик-Білоусової Н. І.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Попри численну кількість досліджень у даній сфері все ще неповним залишається система правового втілення соціальних гарантій та грамотних механізмів багатоетапного планування і визначення фактичних запитів населення в соціальних послугах. Вагомою проблемою є законодавча та нормативна неоднозначність та неадекватність механізмів реалізації норм нормативно-правових актів, що перешкоджає здійсненню в повному обсязі заходів щодо надання соціальних послуг.

**Мета статті.** Проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення функціонування системи соціального захисту в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Законодавче підґрунтя України щодо загальнообов'язкового соціального страху-

вання, прийняте 14 січня 1998 року, заклало основу формування системи соціального страхування нашої країни. Закон визначає принципи загальнообов'язкового державного соціального забезпечення та загальний перелік правових, фінансових та організаційних принципів [1, с. 237].

Складний і багаторівневий процес трансформації системи надання соціальних послуг у пост-незалежній Україні та обрання курсу на укріплення ринкових відносин було започатковано утвердженням загальнонаціональної парадигми суспільного розвитку держави – визнання честі та гідності людей, їх громадянські права як найвищу цінність держави, що закріплено в Основному Законі [2].

Нормативно-правове підґрунтя забезпечення соціального захисту населення можливо поділити на групи:

- 1) міжнародно-правові акти, якими вміщуються основи економічних та соціальних прав, поділяються на глобальні (універсальні) та регіональні, особливо європейські;
- 2) закони, якими визначається сутність і типи соціального захисту України;
- 3) нормативно-правове підґрунтя України, яка визначає державні соціальні блага громадян та механізм їх надання;
- 4) правова база соціального захисту родин з дітьми;
- 5) нормативно-правове підґрунтя щодо соціального захисту інвалідів, житлових пільг та ін.

Наступним кроком у процесі реформування стало створення відповідного законодавчого підґрунтя, яке б охоплювало би більшу частину аспектів регулювання української соціальної галузі та послуг, які можуть і повинні надаватися в ній.

Базовим у регулюванні цього питання є Закон України «Про соціальні послуги», положення якого визначили основні організаційно-правові передумови надання соціальних послуг громадянам, які знаходяться у складній життєвій ситуації та потребують допомоги зі сторони [4].

Закон запровадив категоріальну та концептуальну основу для визначення основних понять, що використовуються у галузі соціальних послуг.

Зокрема, на законодавчому рівні виникли наступні поняття:

– суб'єкти надання соціальних послуг це підприємства, установи, організації різних форм власності та господарювання, фізичні особи-підприємці, відповідні стандар-

там діяльності суб'єктів надання соціальних послуг, а також фізичні особи, якими надаються соціальні послуги;

- соціальний працівник – особа, якою надаються соціальні послуги, наявна підготовка, відповідна вимогам і характеру виконаної роботи;

- соціальна група – група людей, у яких наявна спільна соціальна, демографічна чи інша ознака, і які знаходяться у складній життєвій ситуації та потребують надання однакового набору соціальних послуг;

- державний стандарт соціальних послуг – зміст і обсяг, норми і положення, умови і режим надання соціальних послуг, їх якісні показники визначаються нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у галузі соціальної політики;

- показники якості соціальних послуг – система показників, що застосовуються для оцінки діяльності суб'єктів щодо надання соціальних послуг, виходячи з позитивної результативності соціальних послуг щодо їх отримувачів та ступеня задоволення їх попиту на ці послуги;

- соціальне замовлення – спосіб регулювання діяльності з надання соціальних послуг завдяки залученню суб'єктів господарювання на основі договору для задоволення потреб у соціальних послугах, визначений місцевими органами виконавчої влади.

Цей Закон, положення якого ґрунтувалися на використанні передового світового досвіду надання соціальних послуг, значно розширив можливості ефективного державного та громадського підтримання населення за рахунок розвитку інфраструктури соціальних послуг, поліпшення механізмів їх надавання, розширення кола учасників ринку таких послуг, а також формування підґрунтя для підвищення їх якості.

Внаслідок цього система надання соціальних послуг стала галуззю, у яку вкладають значні кошти не тільки органи державної влади, а й різні міжнародні донори. Проте відсутня координація та синхронність діяльності (дублювання повноважень), чим зумовлюється створення нормативно-правових документів, які є суперечливими та сприяють не удосконалення системи, а її деформування.

Для прикладу, попередником видання Закону України «Про соціальні послуги» було завдання реформування державного управління соціальною галуззю. Таке реформування фактично було почато із її становленням у незалежній Україні, що було кон-

кретизовано у Стратегії подолання бідності, затвердженій Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. Стратегія визначала головні напрямки реформування, зокрема:

- удосконалення адресності ДСД;
- трансформація механізму надавання індивідуальних пільг населенню створенням загальнодержавної системи соціальних послуг;

- переключення від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування громадських організацій, якими надаватиметься цей вид послуг на конкурсних засадах;

- передача повноважень органам місцевого самоврядування у галузі планування, фінансування та організації надання соціальних послуг.

Ці стратегічні задачі, які мали забезпечити ефективність системи соціальних послуг, повторювалися в усіх наступних стратегічних документах, ухвалених українською владою. Враховуючи те, що в Україні є певна кількість громадян, яким необхідна соціальна підтримка та надання соціальних послуг адресного спрямування, соціальні послуги стали одним з головних видів державної підтримки соціально незахищених верств населення.

Тому разом із вищезазначеним законом з'явився цілий комплекс нормативно-правових документів, які мали регулювати діяльність у даній вагомій для розвитку незалежної України сфері, доповнюючи та пояснюючи один одного.

Критичне аналізування нормативно-правового підґрунтя предмета дослідження дає змогу виділити два нових для України напрямки соціального захисту населення, а отже, і надання соціальних послуг. Це соціальний захист учасників так званої «Операції об'єднаних сил», яка в законодавстві скорочено позначається аббревіатурою «ООС», та родин загиблих у цій операції, а також забезпечення прав і свобод ВПО, які також постраждали від здійснення ООС у місцях свого походження [6, с. 134].

Перший із наведених напрямків регулюється низкою законів і постанов, ухвалених з 2014 року (з початку військової операції на сході України), серед яких можливо виділити основні постанови Кабінету Міністрів України:

- «Щодо затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в антитерористичній

операції для забезпечення її проведення» від 20 серпня 2014 року № 413;

– «Щодо затвердження Порядку використання коштів, передбачених у 73-му державному бюджеті на здійснення заходів щодо соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції» від 31.03.2015 № 179;

– «Щодо затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції» від 17 червня 2015 року № 407.

Відносно другого нового напрямку, то головними документами його прямого регулювання є постанови Кабінету Міністрів України:

– «Щодо надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття вартості проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 01 жовтня 2014 року № 505;

– «Щодо затвердження Порядку використання коштів, одержаних від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги пораненим та внутрішньо переміщеним особам» від 01 жовтня 2014 року № 535;

– «Щодо здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05.11.2014 р. № 637.

Варто підкреслити, що раніше в Україні була система надання соціальних послуг громадянам у виді забезпечення роботи соціальних служб та центрів, якими надавалися ці послуги. З розширенням процедури децентралізування державного управління, посилення значення ринкових інститутів під час формування основ української державності і, відповідно, домінуванням ринкового підходу в усіх галузях її суспільно-політичної та економічної сфери життя, у зв'язку з цим значною мірою зростає пріоритетність фінансового забезпечення малозабезпечених – тобто надання менше прямих послуг, а більше фінансової підтримки, щоб збалансувати можливість громадян вільно отримувати такі послуги за ринкових умов [7, с. 18].

Загалом, незважаючи на складність роботи зі створення законодавчого підґрунтя для реформування системи надання соціальних послуг в Україні, досі не створено такої законодавчої бази, яка б давала можливість належним чином регулювати діяльність соціальних установ та впровадження соціальних стандартів, які мають високу якість для надання соціальних послуг.

Задля прискорення розробки законодавства та враховуючи той факт, що організація діяльності у галузі надання соціальних послуг включені до компетенції не тільки Міністерства соціальної політики України [8, с. 156], а й інших міністерств і відомств у Міністерство соціальної політики в Україні створено міжвідомчу робочу групу з реалізування Закону «Про соціальні послуги».

До її учасників належать спеціалісти центральних органів виконавчої влади, дослідники, експерти проектів міжнародної технічної допомоги, а також керівники низки всеукраїнських організацій та об'єднань соціального спрямування.

Діяльність робочої групи була зосереджена на розробці стандартів якості соціальних послуг для окремих груп громадян, однак діяльність міжвідомчої групи показала, що розробки стандартів недостатньо. Стало зрозуміло, що для одержання визначеної урядом стратегічної цілі – зростання якості життя громадян – необхідна чітка, прозора, доступна та результативна система надання соціальних послуг як на державній, так і на місцевій площині.

Виникла необхідність у формуванні основ державної політики, направленої на формування принципово нової схеми надання соціальних послуг в Україні, оскільки наявна система надання соціальних послуг громадянам неспроможна відповідати положенням Закону України «Про соціальні послуги». Тому Міністерство соціальної політики України за підтримки та активної участі низки міжнародних проектів розпочало розробку стратегічного документу – Концепції реформування системи надання соціальних послуг.

Цей документ був підготовлений у тісній співпраці з національними та міжнародними експертами та враховує ліпший світовий досвід. Ним були окреслені підходи та стратегічні напрямки реформування системи та охарактеризував принципи, за якими має функціонувати поліпшена система соціальних послуг.

Відповідно до цієї концепції, результатом реформування має стати запровадження механізмів, що забезпечують якість соціальних послуг, гнучкість у виборі типів і форм їх надання, сприяння постійному оновленню системи та здатність швидко реагувати на формування соціального реагування на потреби людей [9, с. 142].

Однак у 2012 році втратило чинність розпорядження Кабінету Міністрів України «Про

схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг». Їюю замінити Постанова КМУ «Про затвердження стратегії реформування системи надання соціальних послуг» від 8 серпня 2012 року № 556, яка зостається стратегічною основою реформування системи надання соціальних послуг в Україні [3]. Важливою умовою їх діяльності стає гарантоване надання всіма суб'єктами якісних соціальних послуг. Водночас особливої ролі набуває визначення основних принципів побудови чіткого механізму системи управління якістю.

Нинішнє становище законодавчої бази у сфері соціального захисту демонструє, що на сьогодні казати про її ефективність практично неможливо, оскільки вона досі не налагоджена. Система соціального захисту українців потребує кардинальних змін, оскільки на основі законодавства Союзу РСР в умовах панування державної власності та монопольного права держави встановлювати державні види та умови страхування, розміри страхових внесків, перерозподіл страхових ресурсів між страховиками, галузями та територіями.

Нормативно-правові акти, якими регулюється галузь надання соціальних послуг в Україні, характеризуються неадекватним термінологічним апаратом, розмитими визначеннями функцій, цілей та напрямків роботи відповідних інститутів.

Державну політику у сфері соціального захисту та соціального забезпечення визначають біля 30 законодавчих актів, серед яких головну позицію посідають закони України, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України. Різноманітні пільги, соціальні пільги та соціальні послуги в Україні прямо

передбачені 58 законами та понад 120 підзаконними актами [6, с. 125].

Тому реформування законодавчої бази в системі соціального захисту є необхідним, але має здійснюватися поступово, зважаючи на млявість, складність і складність.

**Висновки.** Отже, в умовах України це питання варто розглядати дещо комплексніше, а саме як забезпечення конструктивних трансформацій у системі соціального захисту населення, викликаних, з однієї сторони, необхідністю зміни правових засад існуючої системи на державному рівні, а з іншого – за умов децентралізації та регіоналізації економіки, тобто передачі відповідальності за вирішення цілого комплексу соціально-економічних проблем на рівень органів місцевого самоврядування, вимагає пошуку незвичайних підходів до реформування галузі соціального захисту населення.

Тому можливо відзначити, що на даний час здійснено вагомий роботу щодо створення правової бази діяльності системи соціального обслуговування. Проте аналіз законодавчої бази щодо предмета розслідування дає підстави припустити, що її ефективність наразі недостатня. При визначенні потреби в соціальних послугах на площині адміністративно-територіальних одиниць, муніципалітетів чітко вимальовуються деякі практичні проблеми. Адресність соціальної допомоги у виді пільг, компенсацій та соціальних послуг утруднюється відсутністю грамотних та прозорих механізмів багатетапного планування, а також механізму визначення фактичних запитів населення в соціальних послугах.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дмитренко Е. С. Особливості фінансового, правового та організаційного забезпечення соціального забезпечення соціального громадян в умовах євроінтеграції України. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2022. № 3 (44). С. 234–242.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k> (дата звернення: 16.11.2023).
3. Концепція реалізації державної політики щодо захисту населення та захисту прав дітей, затвердження плану заходів з її реалізації розпорядження Кабінету міністрів України від 2020. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/586/> (дата звернення: 16.11.2023).
4. Про соціальні послуги №2671-VIII (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (дата звернення: 16.11.2023).
5. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848-95-п / Кабінет міністрів України. Електронний ресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 16.11.2023).
6. Синчук С. М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 421 с.

7. Синчук С. М. Теорія правовідносин соціального забезпечення: автореф. дис. д-ра юрид. наук: НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2015. 35 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-е вид. Київ : «Алерта»; ЦУЛ, 2011. 520 с.
9. Чудик-Білоусова Н. І. Сучасні тенденції правового регулювання надання соціальних послуг. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 133–150.

## REFERENCES:

1. Dmytrenko E. S. (2022) Osoblyvosti finansovoho, pravovoho ta orhanizatsiinoho zabezpechennia sotsialnoho zabezpechennia sotsialnoho hromadian v umovakh yevrointehratsii Ukrainy [Peculiarities of financial, legal and organizational social security of social citizens in the conditions of European integration of Ukraine]. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. No. 3 (44), pp. 234–242.
2. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k> (accessed: November 16, 2023).
3. The concept of implementation of state policy on the protection of the population and the protection of children's rights, approval of the plan of measures for its implementation by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 2020. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/586/> (accessed: November 16, 2023).
4. Pro sotsialni posluhy [On social services] No. 2671-VIII (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (accessed: 11/16/2023).
5. Pro sproshchennia poriadku nadannia naseleniu subsydii dlia vidshkoduvannia vytrat na oplatu zhytlovo-komunalnykh posluh, prydbannia skraplenoho hazu, tverdoho ta ridkoho pichnoho pobutovoho palyva: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On simplifying the procedure for providing subsidies to the population to reimburse the costs of paying for housing and communal services, the purchase of liquefied gas, solid and liquid stove fuel]: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 10/21/1995 No. 848-95-p / Cabinet of Ministers of Ukraine. Electronic resource. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (accessed: November 16, 2023).
6. Sinchuk S. M. (2015) Pravovidnosyny sotsialnoho zabezpechennia: subiekty, zmist, obiekty [Legal relations of social security: subjects, content, objects]. monohrafiia [a monograph]. Lviv: LNU named after I. Franka, 421 p. (in Ukrainian)
7. Sinchuk S. M. (2015) Teoriia pravovidnosyn sotsialnoho zabezpechennia [Theory of legal relations of social security] avtoref. dys. d-ra yuryd. nauk avtoref. [the sis doctor of law Sciences]: National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of State and Law named after V. M. Koretskyi. Kyiv, 35 p.
8. Skakun O.F. (2011). Teoriia prava i derzhavy [Theory of law and the state] pidruchnyk [a textbook]. 2nd edition Kyiv: "Alert"; TsUL, 520 p.(in Ukrainian)
9. Chudyk-Bilousova N.I. (2016) Suchasni tendentsii pravovoho rehuliuвання nadannia sotsialnykh posluh [Modern trends in the legal regulation of the provision of social services]. *University Scientific Notes*, no. 59, pp. 133–150/