

Холодков А. В.<https://orcid.org/0009-0003-2907-0248>

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

У статті досліджено трансформацію адміністративно-правових засад надання соціальних послуг в Україні в умовах особливого періоду. Обґрунтовано, що особливий період істотно змінює зміст, завдання та організаційні форми публічного адміністрування соціальних послуг, оскільки зростає кількість осіб і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах унаслідок воєнних дій, вимушеного переміщення, втрати житла, безробіття, інвалідності, психологічної травматизації, домашнього насильства, втрати соціальних зв'язків та інших кризових чинників.

Визначено, що трансформація адміністративно-правових засад надання соціальних послуг в Україні проявляється у переході від переважно стандартної заявної моделі надання соціальних послуг до кризової, проактивної, міжвідомчої, цифровізованої та орієнтованої на ведення індивідуального випадку моделі.

Розкрито значення екстреного кризового надання соціальних послуг, оцінювання потреб особи або сім'ї, ведення випадку, діяльності соціального менеджера, міжсуб'єктної взаємодії, цифрового обліку, участі територіальних громад, військових адміністрацій і недержавних надавачів соціальних послуг. Акцентовано увагу на тому, що в умовах особливого періоду соціальні послуги набувають не лише соціально-захисного, а й гуманітарного, безпекового та відновлювального значення, оскільки спрямовані на підтримку життєстійкості населення, подолання наслідків воєнних дій і збереження соціальної згуртованості.

Зроблено висновок, що подальше вдосконалення адміністративно-правових засад надання соціальних послуг має здійснюватися шляхом розвитку цифрового Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг, посилення спроможності територіальних громад, удосконалення механізму соціального замовлення, забезпечення належної координації між суб'єктами публічного адміністрування та збереження адміністративно-процедурних гарантій отримувачів соціальних послуг.

Ключові слова: соціальні послуги, адміністративно-правові засади, складні життєві обставини, екстрене кризове надання соціальних послуг, соціальний менеджмент.

Постановка проблеми. В умовах особливого періоду система надання соціальних послуг в Україні зазнає суттєвих змін. Збройна агресія проти України, введення воєнного стану, мобілізаційні процеси, масове внутрішнє переміщення населення, руйнування житла, втрата доходів, зростання кількості осіб з інвалідністю, дітей, які постраждали від війни, сімей загиблих військовослужбовців, ветеранів, осіб похилого віку, маломобільних осіб та інших вразливих категорій населення призвели до істотного збільшення потреби у соціальних послугах. За таких умов соціальні послуги перестають бути лише елементом звичайної соціальної політики і набувають значення інструменту кри-

зового реагування, підтримки життєстійкості населення та мінімізації негативних наслідків воєнних дій. Саме тому адміністративно-правові засади надання соціальних послуг трансформуються в напрямі оперативності, проактивності, міжвідомчої взаємодії, цифрового обліку, ведення випадку, індивідуалізації підтримки та посилення ролі територіальних громад і військових адміністрацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика соціальних послуг і публічного адміністрування у соціальній сфері досліджується у працях українських учених у галузі адміністративного права, соціальної політики та соціальної роботи. У соціально-правовій



літературі І. Д. Зверєва та О. В. Безпалько розглядали соціальну роботу як діяльність, спрямовану на підтримку особи, сім'ї та громади у подоланні складних життєвих обставин [1]. Т. В. Семигіна обґрунтовувала значення сучасної соціальної роботи як професійної діяльності, що потребує міжсекторальної взаємодії, орієнтації на потреби людини, дотримання етичних стандартів і розвитку спроможності громад [2]. Зазначені підходи є важливими для розуміння того, що адміністративно-правові засади соціальних послуг не можуть обмежуватися формальною процедурою прийняття рішення, а мають забезпечувати реальну доступність і якість підтримки.

Е. М. Лібанова у працях щодо соціально-економічного розвитку та людського потенціалу України звертала увагу на те, що соціальна політика має бути орієнтована на подолання вразливості, бідності та соціального відчуження [3]. В умовах особливого періоду ці положення набувають особливого значення, оскільки війна не лише створює нові соціальні ризики, а й поглиблює вже наявні нерівності між різними категоріями населення.

М. Обрізан у дослідженні наслідків повномасштабної війни для бідності, безробіття та переміщення населення в Україні вказує на зв'язок між вимушеною міграцією, безробіттям і погіршенням матеріального становища окремих груп населення [4]. Це дослідження є релевантним для теми статті, оскільки підтверджує, що соціальні послуги в умовах війни повинні реагувати не лише на традиційні складні життєві обставини, а й на нові воєнно зумовлені соціальні ризики.

У. Мінора, К. Боско, С. Якус, С. Грубанов-Боскович, Ф. Сермі та С. Спиратос у дослідженні переміщення осіб з України до ЄС показали, що цифрові дані можуть використовуватися для оперативного розуміння напрямів переміщення населення та планування гуманітарної і соціальної підтримки [5]. Для системи соціальних послуг це означає, що в умовах особливого періоду управлінські рішення мають ґрунтуватися не лише на заявному принципі, а й на активному виявленні потреб і використанні даних.

Отже, наукова література формує важливу основу для аналізу трансформації соціальних послуг, однак адміністративно-правовий аспект саме в умовах особливого періоду потребує подальшого комплексного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження трансформації адміністративно-

правових засад надання соціальних послуг в Україні в умовах особливого періоду.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правові засади надання соціальних послуг слід розуміти як систему правових норм, принципів, адміністративних процедур, повноважень органів публічної влади, організаційних форм, цифрових інструментів, механізмів фінансування, контролю та гарантій, які забезпечують реалізацію права особи або сім'ї на отримання соціальних послуг. У звичайних умовах така система спрямована на профілактику складних життєвих обставин, їх подолання або мінімізацію негативних наслідків. В умовах особливого періоду її призначення розширюється, оскільки соціальні послуги стають інструментом кризового реагування, соціальної стабілізації та підтримки життєдіяльності населення.

Закон України «Про соціальні послуги» визначає соціальні послуги як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб чи сімей, які в них перебувають [6]. Цей Закон також визначає складні життєві обставини як обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа або сім'я не може подолати самотійно [6].

Важливо, що чинне законодавче визначення чинників складних життєвих обставин прямо охоплює шкоду, завдану воєнними діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, сексуальним насильством, пов'язаним із збройною агресією Російської Федерації проти України, примусовим переміщенням або депортацією, вимушеним внутрішнім переміщенням, позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України [6]. Це свідчить про нормативну адаптацію системи соціальних послуг до умов війни й особливого періоду.

Першим напрямом трансформації є перехід від переважно заявної моделі до проактивної моделі виявлення потреб. Традиційно надання соціальних послуг значною мірою залежало від звернення особи або її представника. В умовах особливого періоду така модель є недостатньою, оскільки частина осіб, які потребують допомоги, може не мати фізичної, психологічної, інформаційної або технічної можливості звернутися. Це стосується людей похилого віку, осіб з інвалідністю, маломобільних осіб, дітей, осіб на деокупованих територіях, внутрішньо

переміщених осіб, осіб, які втратили документи, та сімей, що перебувають у кризі.

Саме тому адміністративно-правовий механізм соціальних послуг має передбачати активне виявлення випадків, збір інформації, оцінювання потреб і залучення різних суб'єктів до ідентифікації осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації надання соціальних послуг» № 64 від 14 січня 2026 року закріплює порядок організації надання соціальних послуг і ведення випадку, у якому важливе місце відведено виявленню випадку, первинному та поглибленому оцінюванню потреб, індивідуальному плану і моніторингу його виконання [9].

Другим напрямом трансформації є посилення екстреного кризового компонента соціальних послуг. Закон України «Про соціальні послуги» передбачає, що рішення про надання або відмову у наданні соціальних послуг за загальним правилом приймається протягом 10 робочих днів, але рішення про надання соціальних послуг екстрено кризово приймається невідкладно, не пізніше однієї доби з моменту одержання заяви, звернення або повідомлення [6]. Крім того, соціальні послуги надаються екстрено кризово у разі наявності загрози життю чи здоров'ю особи або у разі введення надзвичайного чи воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях [6].

Це положення є одним із ключових проявів трансформації адміністративно-правових засад. У звичайних умовах соціальна послуга може бути предметом планової адміністративної процедури. В умовах особливого періоду вона може набувати характеру невідкладного втручання, спрямованого на захист життя, здоров'я, безпеки та мінімальних умов існування людини. Наприклад, кризове втручання, тимчасове розміщення, консультування, догляд вдома, натуральна допомога, соціальний супровід або психологічна підтримка можуть надаватися до повного завершення звичайної документальної процедури.

Третім напрямом є перехід до моделі ведення випадку. Ведення випадку означає не разове надання послуги, а послідовну роботу з особою або сім'єю, яка включає оцінювання наявності чи відсутності складних життєвих обставин, визначення потреб, залучення фахівців, складання індивідуального плану, моніторинг його виконання та перегляд рішень залежно від зміни ситуації [6; 9]. Такий підхід є особливо важливим у період війни, коли одна особа або сім'я може

одночасно потребувати житла, психологічної підтримки, догляду, правової допомоги, працевлаштування, реабілітації та соціальної адаптації.

Ведення випадку трансформує роль публічної адміністрації. Вона перестає бути лише органом, який формально приймає рішення про надання чи відмову у наданні послуги. Натомість адміністративний орган має забезпечити координацію суб'єктів, супровід особи, взаємодію з надавачами, моніторинг результату та перегляд індивідуального плану. Це зближує систему соціальних послуг із сучасною моделлю сервісної держави, у якій основним критерієм ефективності є не кількість прийнятих рішень, а фактичне подолання або мінімізація складних життєвих обставин.

Четвертим напрямом є посилення ролі соціального менеджера. Постанова Кабінету Міністрів України № 64 «Деякі питання організації надання соціальних послуг» визначає соціального менеджера як посадову особу, яка має повноваження щодо виконання організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій з питань організації надання соціальних послуг і ведення випадку [9]. Це свідчить про персоналізацію адміністративної відповідальності за організацію соціальної підтримки на рівні громади.

В умовах особливого періоду соціальний менеджер має виконувати не лише технічну функцію прийому документів або внесення інформації до Реєстру. Його роль полягає у виявленні потреб, координації фахівців, взаємодії з надавачами послуг, органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, закладами охорони здоров'я, освіти, центрами зайнятості, благодійними та громадськими організаціями. Фактично соціальний менеджер стає адміністративним координатором індивідуального випадку.

П'ятим напрямом є цифровізація системи соціальних послуг. Закон України «Про соціальні послуги» визначає Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг як автоматизовану інформаційно-комунікаційну систему, призначену для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, використання, знеособлення і знищення визначених законом даних про надавачів та отримувачів соціальних послуг [6]. Реєстр створюється для реалізації права особи або сім'ї на соціальні послуги, профілактики складних життєвих обставин, обліку надавачів і отримувачів, а також координації діяльності у системі надання соціальних послуг [6].

Цифровізація в умовах особливого періоду має подвійне значення. З одного боку, вона забезпечує облік, координацію, уникнення дублювання послуг, доступ до інформації та планування ресурсів. З іншого боку, вона створює ризики щодо захисту персональних даних, особливо коли йдеться про внутрішньо переміщених осіб, постраждалих від насильства, дітей, осіб з інвалідністю, ветеранів або осіб, які перебувають на деокупованих територіях. Тому цифровізація соціальних послуг має поєднувати ефективність із конфіденційністю, кібербезпекою та недопущенням дискримінації.

Шостим напрямом трансформації є розширення суб'єктного складу системи надання соціальних послуг. Закон України «Про соціальні послуги» відносить до суб'єктів системи уповноважені органи, отримувачів, надавачів соціальних послуг, об'єднання працівників, об'єднання надавачів і отримувачів [6]. Постанова Кабінету Міністрів України № 64 «Деякі питання організації надання соціальних послуг» додатково конкретизує роль обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, військових адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад, соціальних менеджерів і надавачів послуг [9].

У період війни така багатосуб'єктність є необхідною, але вона одночасно створює ризики розпорошення відповідальності. Якщо за особу формально відповідають декілька суб'єктів, але жоден не забезпечує фактичне ведення випадку, соціальна послуга може залишитися недоступною. Тому трансформація адміністративно-правових засад має включати не лише розширення кола учасників, а й чітке визначення їх повноважень, каналів взаємодії, строків реагування, відповідальності й обміну інформацією.

Сьомим напрямом є зміна ролі територіальної громади. У звичайних умовах громада є ключовим рівнем організації базових соціальних послуг. В умовах особливого періоду її роль посилюється, оскільки саме на рівні громади найшвидше виявляються потреби населення, формується інформація про внутрішньо переміщених осіб, постраждалих осіб, осіб похилого віку, дітей, ветеранів, осіб із втраченим житлом або потребою в догляді.

Водночас різні громади мають різну інституційну й фінансову спроможність. Громади, які розташовані поблизу зони бойових дій або приймають значну кількість ВПО, мають значно більше навантаження на систему соціальних послуг. Тому трансформація адміністративно-

правових засад повинна передбачати гнучкі механізми міжмуніципального співробітництва, соціального замовлення, співфінансування, залучення недержавних надавачів і підтримки громад із підвищеним соціальним навантаженням.

Восьмим напрямом є посилення ролі військових адміністрацій. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає правові засади діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану [7]. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації надання соціальних послуг» № 64 прямо враховує військові адміністрації у системі організації надання соціальних послуг, зокрема на регіональному й місцевому рівнях [9]. Це є закономірним, оскільки в умовах воєнного стану саме військові адміністрації можуть виконувати функції організації життєзабезпечення населення, евакуації, розміщення, координації гуманітарної та соціальної підтримки.

Проте участь військових адміністрацій не повинна призводити до повної мілітаризації соціальної сфери. Соціальні послуги зберігають людиноцентричний характер і мають надаватися з дотриманням прав людини, поваги до гідності, конфіденційності, індивідуального підходу та недискримінації. Тому в умовах особливого періоду необхідним є баланс між безпековим управлінням і соціальною природою послуг.

Дев'ятим напрямом є адміністративно-процедурна трансформація. Закон України «Про соціальні послуги» прямо передбачає, що відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання та припинення дії адміністративних актів у сфері надання соціальних послуг регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законом [6]. Це означає, що рішення у сфері соціальних послуг повинні відповідати принципам верховенства права, законності, рівності перед законом, обґрунтованості, пропорційності, відкритості, своєчасності, ефективності, презумпції правомірності дій особи та гарантування права на оскарження [9].

В умовах особливого періоду адміністративна процедура у сфері соціальних послуг повинна бути гнучкою, але не довільною. Спрощення не може означати відсутність правових гарантій. Екстрене надання послуги не скасовує необхідності подальшої фіксації, складання акта, внесення відомостей до Реєстру, оцінки потреб і визначення подальшого супроводу. Водночас

надмірна формалізація не повинна перешкоджати своєчасній допомозі особі, яка перебуває у кризі.

Десятим напрямом є трансформація фінансування та залучення недержавних надавачів. Закон України «Про соціальні послуги» передбачає соціальне замовлення як засіб регулювання діяльності у системі надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі надавачів для задоволення потреб осіб і сімей [6]. У період особливого періоду соціальне замовлення може стати важливим механізмом розширення доступу до послуг, особливо там, де комунальна мережа не здатна самостійно покрити всі потреби.

Недержавні надавачі, благодійні організації, громадські об'єднання, релігійні організації, волонтери та міжнародні партнери фактично вже виконують значну частину кризової соціальної підтримки. Однак їх участь має бути належно врегульована: через включення до Реєстру, дотримання державних стандартів, прозоре фінансування, контроль якості, захист персональних даних і координацію з уповноваженими органами.

Одинадцятим напрямом є зміна критеріїв ефективності. У звичайних умовах ефективність соціальних послуг часто оцінювалася через кількість прийнятих рішень, укладених договорів, наданих послуг або освоєних бюджетних коштів. В умовах особливого періоду такі критерії є недостатніми. Ефективність повинна оцінюватися через реальне покращення становища особи або сім'ї: чи отримала людина безпечне житло, догляд, психологічну підтримку, реабілітацію, соціальну адаптацію, допомогу у працевлаштуванні, захист від насильства, відновлення документів, доступ до медичних та освітніх послуг.

Отже, трансформацію адміністративно-правових засад надання соціальних послуг в умовах особливого періоду доцільно розглядати як

перехід від формально-процедурної моделі до адаптивної кризово-сервісної моделі. Її основними ознаками є: активне виявлення потреб, екстрене кризове реагування, ведення випадку, міжсекторальна взаємодія, цифровий облік, участь громад і військових адміністрацій, залучення недержавних надавачів, орієнтація на результат і збереження адміністративно-процедурних гарантій.

Висновки. Трансформація адміністративно-правових засад надання соціальних послуг в Україні в умовах особливого періоду зумовлена істотним зростанням кількості осіб і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах унаслідок воєнних дій, внутрішнього переміщення, втрати житла, безробіття, інвалідності, психологічної травматизації, домашнього насильства, втрати соціальних зв'язків та інших кризових чинників.

Основний зміст цієї трансформації полягає у переході від звичайної заявної та процедурно-стандартної моделі до кризової, проактивної, міжвідомчої, цифровізованої та орієнтованої на ведення випадку моделі. Така модель передбачає не лише прийняття адміністративного рішення про надання послуги, а й активне виявлення потреб, оцінювання ситуації особи або сім'ї, координацію суб'єктів, індивідуальний план, моніторинг результатів і перегляд підтримки залежно від зміни обставин.

В умовах особливого періоду соціальні послуги мають розглядатися не лише як форма соціальної підтримки окремої особи, а як інструмент забезпечення гуманітарної безпеки, соціальної стійкості та належного функціонування публічної адміністрації. Їх ефективність має оцінюватися не кількістю формально наданих послуг, а здатністю держави і громади реально зменшити вразливість людини, відновити її соціальні зв'язки, забезпечити доступ до базових потреб і створити умови для повернення до самостійного життя.

Список літератури:

1. Зверєва І. Д., Безпалько О. В. Соціальна робота в Україні : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 256 с.
2. Семигіна Т. В. Сучасна соціальна робота. Київ : Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2020. 275 с.
3. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу. Умань : Видавець «Сочинський», 2020. 456 с.
4. Obrizan M. Poverty, Unemployment and Displacement in Ukraine: three months into the war. arXiv preprint. 2022. arXiv:2211.05628. URL: <https://arxiv.org/abs/2211.05628>
5. Minora U., Bosco C., Iacus S. M., Grubarov-Boskovic S., Sermi F., Spyrtos S. The potential of Facebook advertising data for understanding flows of people from Ukraine to the European Union. arXiv preprint. 2022. arXiv:2206.12352. URL: <https://arxiv.org/abs/2206.12352>

6. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 18. Ст. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2671-19>
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19>
8. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20>
9. Деякі питання організації надання соціальних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2026 року № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/64-2026-%D0%BF>

Kholodkov A. V. TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF SOCIAL SERVICE PROVISION IN UKRAINE UNDER A SPECIAL PERIOD

The article examines the transformation of the administrative and legal principles of social service provision in Ukraine in the context of a special period. It is substantiated that the special period significantly changes the content, tasks and organizational forms of public administration of social services, as the number of individuals and families who are in difficult life circumstances due to military actions, forced displacement, loss of housing, unemployment, disability, psychological trauma, domestic violence, loss of social ties and other crisis factors is increasing.

It is determined that the transformation of administrative and legal principles is manifested in the transition from a predominantly standard application model of social service provision to a crisis, proactive, interagency, digitalized and focused on individual case management model.

The significance of emergency crisis social service provision, assessment of the needs of an individual or family, case management, the activities of a social manager, inter-subject interaction, digital accounting, participation of territorial communities, military administrations and non-state providers of social services is revealed. Attention is drawn to the fact that in a special period, social services acquire not only social protection, but also humanitarian, security and restorative significance, as they are aimed at supporting the vitality of the population, overcoming the consequences of military actions and preserving social cohesion.

It is concluded that further improvement of the administrative and legal framework for the provision of social services should be carried out by developing a digital Register of providers and recipients of social services, strengthening the capacity of territorial communities, improving the mechanism of social ordering, ensuring proper coordination between public administration entities and preserving administrative and procedural guarantees for recipients of social services.

Keywords: *social services, administrative and legal principles, difficult life circumstances, emergency crisis social services, social manager.*

Дата першого надходження статті до видання: 11.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.07.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 10.09.2026