

МЕДЯНИК В. А.,кандидат політичних наук,
доцент кафедри загально-правових
дисциплін(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.14>**ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті здійснено аналіз інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення соціальної політики. Визначено, що він включає в себе поєднання організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, інформаційно-аналітичних складових. З'ясовано сутність та особливості організаційно-управлінської складової. Визначено, що однією із складових організаційно-управлінського елементу механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є інституційна складова. Констатовано, що інституційну складову механізму адміністративно-правового забезпечення соціальної політики можна класифікувати по вертикалі та горизонталі. За характером і місцем, яке вони посідають у суспільній структурі, їх поділяють на три групи: соціальні; інституційні; функціональні. Основним суб'єктом соціальної політики виступає держава в особі відповідних органів влади та управління, що діють на державному, регіональному та місцевому рівнях. Теоретично обґрунтовано, що у функціональному плані на загальнодержавному рівні управлінська діяльність у сфері державної соціальної політики розподілена між Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством соціальної політики України. На місцевому рівні формування соціальної політики та її реалізацію розподілено між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, районному рівні та в об'єднаних територіальних громадах. Окреслено групу пасивних суб'єктів соціальної політики, які виконують при її здійсненні інфраструктурні функції. Констатовано, що важливу роль у формуванні соціальної політики виконує громадськість, так як саме її ставлення й оцінка дій владних структур у цій сфері є чинником корегування як соціальної стратегії в цілому, так і конкретних рішень соціального характеру. Зроблено висновок, що лише взаємодія суб'єктів соціальної політики та координуючої ролі держави надасть змогу підвищити її ефективність.

Ключові слова: інституційна складова, механізм адміністративно-правового забезпечення, суб'єкти, соціальна політика, взаємодія, координація, покращення ефективності.

Medianyk V. A. Institutional component of the administrative and legal mechanism for providing state social policy

The article analyzes the institutional component of the administrative and legal mechanism of social policy. It is determined that it includes a combination of organizational and managerial, regulatory, financial and economic, information and analytical components. The essence and features of the organizational and managerial component are clarified. It is determined that one of the components



of the organizational and managerial element of the mechanism of administrative and legal support of the state social policy is the institutional component. It is stated that the institutional component of the mechanism of administrative and legal support of social policy can be classified vertically and horizontally. According to the nature and place they occupy in the social structure, they are divided into three groups: social; institutional; functional. The main subject of social policy is the state, represented by the relevant authorities and administrations operating at the state, regional and local levels. It is theoretically substantiated that functionally at the national level management activities in the field of state social policy are divided between the Verkhovna Rada, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Social Policy of Ukraine. At the local level, the formation of social policy and its implementation is distributed among several entities that operate at the regional, district level and in the united territorial communities. The group of passive subjects of social policy, which perform infrastructural functions in its implementation, is outlined. It is stated that the public plays an important role in the formation of social policy, as it is its attitude and assessment of the actions of government agencies in this area is a factor in adjusting both the social strategy as a whole and specific decisions of a social nature. It is concluded that only the interaction of various subjects of social policy and the coordinating role of the state will increase its effectiveness.

Key words: *institutional component, mechanism of administrative and legal support, subjects, social policy, interaction, coordination, efficiency improvement.*

Постановка проблеми. Механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики включає в себе органічне поєднання організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, інформаційно-аналітичних складових, які у своїй сукупності включають заходи і засоби, завдяки яким здійснюється формування та впровадження у життя державної соціальної політики. Організаційно-управлінська складова представляє собою систему організаційних (інституційних, структурних та процедурних складових) та управлінських (заходи, засоби, важелі, інструменти, стимули, методи), за допомогою яких здійснюється вплив суб'єктів на формування та реалізацію державної соціальної політики, їх взаємодія та впровадження заходів державної політики.

Однією із складових організаційно-управлінського елементу механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є інституційна складова. Мова йде про суб'єктів формування та реалізації цієї політики, їх взаємозв'язки, взаємодію, структуру, ієрархію, систему повноважень у соціальній сфері. Залежно від особливостей адміністративно-правового статусу цих суб'єктів змінюється обсяг їх завдань та повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням досліджуваної проблеми приділяли увагу такі правознавці як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, Я.В. Журавель, С.О. Корецька, О.В. Кришень, Г.С. Лопушняк, В.Я. Малиновський, С.В. Петков, У.Я. Садова, П.І. Шевчук, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький та інші, проте залишаються невизначеними питання щодо визначення місця та ролі суб'єктів державної соціальної політики та їх взаємодії.

Метою статті є аналіз суб'єктів забезпечення державної соціальної політики, визначення їх основних повноважень, окреслення проблематики та надання рекомендацій щодо удосконалення даного напрямку діяльності.

Виклад основного матеріалу. Інституційне забезпечення є одним із найважливіших аспектів соціальної політики, оскільки пов'язане, з одного боку, із формуванням стратегії соціального розвитку держави відповідно до потреб й умов часу і, відповідно, ціннісних орієнтирів, що складають уявлення про національні інтереси країни, а з іншого – реалізацією цих інтересів у реальній практиці через спрямування їх на відповідну діяльність залученої до соціальних процесів адміністративної бюрократії. При цьому визнаємо, що інституційне



забезпечення соціальної політики України у будь-який період має відображати тенденції, сформовані щодо нього у минулому [1, с. 99].

Інституційну складову механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна класифікувати наступним чином: по вертикалі: 1) суб'єкти формування державної соціальної політики; 2) суб'єкти реалізації державної соціальної політики; по-горизонталі: 1) суб'єкти державного рівня; 2) суб'єкти регіонального рівня; 3) суб'єкти місцевого рівня.

Зазначимо, що у науці права суб'єктів соціальної політики класифікують за характером і місцем, яке вони посідають у суспільній структурі, на три групи: соціальні; інституційні; функціональні [2]. Серед інституційних структур, які упорядковують процеси соціального розвитку, здійснюють соціальну політику в цій сфері, провідна роль належить державі, яка за своїм потенціалом переважає можливості інших суб'єктів цього процесу [3, с. 100]. А отже основним суб'єктом соціальної політики виступає держава в особі відповідних органів влади та управління, що діють на державному, регіональному та місцевому рівнях. Саме вони формують загальну концепцію, визначають основні напрями соціальної політики, її стратегію, тактику, забезпечують законодавчо-правову основу та реалізують конкретні завдання на місцях. Тобто держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Крім того, відповідні соціально-політичні заходи здійснюють громадські, благодійні, релігійні та інші недержавні організації й об'єднання, політичні партії, асоціації, колективи, фонди, профспілки, і окремі особистості – професійні соціальні працівники, волонтери, благодійники, правозахисники, а також громадяни шляхом участі у громадських ініціативах і об'єднаннях, групах самодопомоги тощо. Розширення кількості суб'єктів соціальної політики є істотними чинниками для підвищення її ефективності.

Також існує група пасивних суб'єктів соціальної політики, які виконують при її здійсненні інфраструктурні функції: банківські та кредитні установи, страхові товариства, організації охорони здоров'я, культури тощо, що відповідають за доведення фінансових, матеріально-технічних, духовних й інших цінностей до об'єкта соціальної політики – людини. Зазначені суб'єкти соціальної політики можуть бути названі резидентними [4; 5]. Важливу роль у формуванні соціальної політики виконує громадськість. Її ставлення й оцінка дій владних структур у цій сфері є чинником корегування як соціальної стратегії в цілому, так і конкретних рішень соціального характеру.

З іншого боку основними соціальними інститутами у сфері формування та реалізації державної соціальної політики, на нашу думку, є: інститут розподілу і перерозподілу суспільного продукту; інститут зайнятості та охорони праці; інститут соціальної сфери суспільства; інститут демографії; інститут соціального захисту населення; інститут соціоекології та інститут гармонізації соціально-економічних інтересів. До складу кожного з них належать відповідні суб'єкти соціальної політики, які здійснюють управління процесами, що належать до сфери їх компетенції [1, с. 99].

Так, наприклад, Верховна Рада України розробляє загальну стратегію соціальної політики шляхом підготовки й ухвалення законів загальної та спеціальної дії і визначає мінімальний рівень соціальних гарантій, яким населення може бути забезпечене в умовах даної економічної ситуації шляхом розробки й ухвалення нормативних документів, які регулярно переглядаються у зв'язку із зміною економічної кон'юнктури і встановлюють конкретний розмір виплат соціального характеру, масштаби соціальних послуг, що надаються безкоштовно або на пільговій основі. Формує джерела фінансування соціальної політики шляхом щорічного ухвалення бюджету України і регулювання діяльності соціальних позабюджетних фондів [6, с. 97]. Верховна рада України як суб'єкт формування державної соціальної політики має затверджувати доктрину соціальної політики, яка має визначати модель України, як соціальної держави, формувати принципи державної соціальної політики, тобто ті засади, ідеї, положення, які мають стати основою державної соціальної політики і відображати сутність соціальної держави. Крім того, важливою функцією Верховної Ради України є затвердження Державного бюджету, що є дуже важливим для соціальної сфери та реалізації заходів



державної соціальної політики. Адже відсутність фінансування унеможливило б її виконання відповідних заходів державної соціальної політики та інших соціальних програм.

Здійснюючи аналіз розподілу повноважень у сфері провадження соціальної політики визнаємо, що найважливіша роль належить Президенту України. Це підтверджується і низкою формальних та неформальних повноважень, якими може користуватися Президент з метою впливу на соціальну політику [1, с. 99]. Вже історично склалося, що Президент України в своїх щорічних посланнях, відповідних указах закладає основи соціального розвитку країни та складових соціальної сфери, є ініціатором реформ та змін у соціальній сфері, визначає вектори діяльності виконавчої влади у цьому напрямі, а також формує засади державної регіональної політики. З огляду на свій правовий статус глава держави повинен забезпечити реалізацію соціальних прав людини, серед яких передусім: право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; право на працю та своєчасне одержання винагороди за неї; право на соціальний захист, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на освіту, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Як гарант національної безпеки, Президент України має вживати усіх необхідних заходів щодо усунення загроз стабільності у соціальній сфері суспільства [1, с. 100].

Центральне місце в системі органів, що відповідають за окремі аспекти формування і в цілому за реалізацію державної соціальної політики, займають органи виконавчої влади. Насамперед це Уряд. Кабінет Міністрів України, який відповідно до Конституції України має право законодавчої ініціативи, розробляє та вносить на затвердження Верховної Ради України найважливіші законопроекти щодо визначення стратегії та основних параметрів соціальної політики, спрямованих на розвиток соціальної сфери, реалізацію соціальних програм збереження та відтворення фізичного, інтелектуального, духовного й трудового потенціалу, створення інституційних та соціально-економічних передумов для задоволення громадянами ... своїх соціальних потреб, прав та інтересів [6, с. 97]. Так, наприклад, у сфері соціальної політики Уряд, відповідно до Конституції України [7] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [8], вживає відповідні заходи щодо забезпечення: прав і свобод людини та громадянина; проведення державної соціальної політики; розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги; підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій і т.д. [1, с. 120-121].

Маючи такі широкі повноваження у соціальній сфері, Кабінет Міністрів України у своїх актах деталізує положення законів та реформ або ініціює реформи, які згодом підкріплюються положеннями законів. Крім того, Кабінет Міністрів України має широкі повноваження щодо створення, ліквідації та реорганізації суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, тобто центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується урядом.

Важливе значення в питаннях формування та реалізації державної соціальної політики має Міністерство соціальної політики України. Це, насамперед, зумовлено тим, що основне навантаження за здійснення державної політики у відповідних сферах суспільного життя здебільшого несуть органи спеціальної компетенції, до яких у сфері соціальної політики, крім зазначеного міністерства, належать Пенсійний фонд України та фонди соціального страхування, а також Державна служба з питань праці та Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, інші міністерства та органи виконавчої влади [1, с. 120-121].

Основним суб'єктом формування та реалізації державної соціальної політики є Міністерство соціальної політики України. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423, дане міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, має широкі повноваження з питань формування та реалізації державної політики практично в усіх галузях соціальної сфери [9]. Як бачимо, регулюючим впливом міністерства охоплені майже всі галузі соціальної сфери, окрім культури, освіти та охорони здоров'я.



До системи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, належить Пенсійний фонд України. Він також відіграє суттєву роль у впровадженні соціальної політики, оскільки забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [1, с. 125; 10].

Важливим аспектом у процесі провадження державної соціальної політики, на думку У.Я. Садової, є те, що «... сьогодні кожний регіон України має можливість розробляти власну стратегію і тактику соціальних реформ, лобювати інтереси в процесі формування і реалізації власної регіональної соціальної політики» [11]. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень суттєве місце відведено повноваженням у сферах: соціального захисту населення (ст. 34), освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32). Крім того, органи місцевого самоврядування уповноважені приймати програми місцевого та регіонального соціального розвитку (п. 22 ст. 26, ст. 27), для цього вони мають відповідні бюджети розвитку (доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази) [12].

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм [12].

З метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад, з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць Президент України Указом від 18.12.2019 р. № 909 створив Раду регіонального розвитку [13].

Висновок. Таким чином, у державі створено та функціонує широке коло суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, які наділені визначеними повноваженнями як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. У функціональному плані на загальнодержавному рівні управлінська діяльність у сфері державної соціальної політики розподілена між Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством соціальної політики України. На місцевому рівні формування соціальної політики та її реалізації розподілено між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, районному рівні та в об'єднаних територіальних громадах.

Формування та впровадження державної соціальної політики відбувається завдяки комплексу адміністративно-правового інструментарію, відповідних засобів, способів та прийомів, використання яких дозволяє як забезпечити якісне формування, так і впровадження у життя державної соціальної політики. Зрозуміло, що набір цього адміністративно-правового інструментарію буде різним, і це залежатиме як від галузі соціальної сфери, на регулювання якої спрямовано державно-управлінський вплив, так і від адміністративно-правового статусу суб'єктів, що використовують вказаний інструментарій.

Список використаних джерел:

1. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.
2. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 576 с.
3. Управління соціальним і гуманітарним розвитком: навчальний посібник: у 2 ч. / В.А. Скуратівський, В.П. Трошинський, Е.М. Лібанова та ін. К.: НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.



4. Корецька С.О. Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 445 с.
5. Шевчук П.І. Соціальна політика. Львів: Світ, 2005. 399 с.
6. Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. С. 241.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text.
9. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text.
10. Положення про Пенсійний фонд України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 р. № 280. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text.
11. Садова У.Я. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку: монографія. Львів: ІРД НАН України, 2005. 408 с. С. 11.
12. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top.
13. Положення про Раду регіонального розвитку: указ Президента України від 18.12.2019 р. № 909. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909/2019#n9>.

