

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.9
DOI

В. А. Медяник
orcid.org/0000-0003-3456-4472
кандидат політичних наук,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ІНСТРУМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Досліджуючи зміст інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, слід виходити з таких принципових моментів: по-перше, з особливостей змісту соціальної сфери як специфічної форми адміністративно-правових відносин; по-друге, з'ясування предмету адміністративно-правової діяльності органів публічної влади у соціальній сфері; по-третє, з урахуванням тенденцій розвитку соціальної інститутів соціальної сфери; по-четверте, з існуючих тенденцій децентралізації та деконцентрації влади.

Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики реалізуються в конкретних діях (діяльності), які здійснюються як органами публічної влади, так і конкретно особами, відповідальними за впровадження заходів державної соціальної політики у життя. Тобто можна говорити про те, що інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це форми та методи здійснення державної влади у соціальній сфері.

Правильний добір інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики гарантує ефективність реалізації функцій держави у соціальній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання інструментів діяльності публічної адміністрації були предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, В.В. Галунько, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, В.І. Патерилота ін. Проте питанням інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в науці адміністративного права не приділялося належної уваги.

Метою статті є аналіз основних наукових позицій правознавців щодо сутності поняття «інструмент публічної адміністрації», їх видів та з'ясування сутності поняття та висвітлення особливостей інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. У науці адміністративного права існують різні погляди на поняття та зміст інструментів діяльності публічної влади. Одні вчені ототожнюють їх із формами діяльності, інші – із формами державного управління.

У науці склалася єдина концепція, згідно з якою форми державного управління (публічного адміністрування) є зовнішнім проявом виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади.

Однак діяльність державної влади не обмежується виконавчо-розпорядчою функцією. Сьогодні існує багато сфер, де держава здійснює публічно-сервісну функцію, пов'язану з наданням публічних послуг фізичним і юридичним особам. Соціальна сфера є саме тією галуззю, у якій така публічно-сервісна діяльність держави розкривається повною мірою. Окрім того, сфера публічного управління також не обмежується діяльністю органів державної влади і включає в себе і муніципальне управління, і діяльність суб'єктів приватного права, яким держава делегувала свої повноваження з певних питань. Фонди соціального страхування та ін. є яскравими прикладами таких суб'єктів.

Розуміння форм діяльності (управління) є сьогодні рудиментним поняттям, витоки якого беруть початок за часів радянської влади, тому його застосування у цьому контексті потребує суттєвих коректив.

Інститут форм державного управління було сформовано за радянських часів, тобто тоді, коли управлінська діяльність (управління) визнавалася єдиною можливою формою функціонування органів державної влади і насамперед органів державного управління. Проте сьогодні, коли відбулася диференціація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на управлінську та публічно-сервісну [1, с. 189], важко погодитися з тим, що форми державного управління залишаються єдиною можливим способом діяльності названих вищих суб'єктів. Слідуючи логіці, необхідно було б у такому разі вести мову і про форми пу-

блічно-сервісної діяльності. Однак вітчизняними авторами ця думка не розвивається, що, як наслідок, дає змогу зробити висновок про однорідність їхніх поглядів на зазначену проблематику [2, с. 175].

Цілком слушно зазначається, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [3, с. 144].

Цікавою є думка Н. Галіциної, яка досліджувала інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави як інструменти діяльності публічної адміністрації. Учена вказує на те, що в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інструменти, які, з одного боку, регулюються нормами загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм особливого адміністративного права (у нашому разі – соціального права). Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні та ін. [4, с. 42].

Під час вибору категорії «інструмент діяльності публічної адміністрації» слід урахувати публічно-сервісну діяльність, згідно з якою управлінські (владні) форми діяльності публічної адміністрації поступово замінюються публічно-сервісними [5, с. 287].

Отже, з урахуванням вищевикладеного замість таких категорій, як «форма діяльності», «форма управління», «форма адміністрування», слід застосовувати категорію «інструмент діяльності публічної адміністрації».

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики відбувається також завдяки використанню певних інструментів.

Отже, інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це сукупність різноманітних засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, завдяки використанню яких державна соціальна політика втілюється у життя.

На нашу думку, говорячи про інструменти публічної адміністрації, варто все ж виходити з таких положень, які мають характеризувати їхні особливості, а саме: вони пов'язані з діяльністю не лише публічної адміністрації, а й інших суб'єктів, які мають делеговані державно-владні повноваження; мають зовнішній прояв; правові наслідки; урегульовані нормами

адміністративного права; впливають із компетенції публічної адміністрації; можуть мати як імперативну (правову, політичну, адміністративну), так і диспозитивну (фінансову, економічну) природу.

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики здійснюється завдяки відповідному адміністративно-правовому інструментарію, компонентами якого є нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани, акти-дії.

Спробуємо визначити інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Найбільш розповсюдженими інструментами діяльності публічної адміністрації з питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти.

Групу нормативних адміністративних актів органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики становлять нормативно-правові акти, які приймаються Кабінетом Міністрів України, Міністерством соціальної політики, іншими профільними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади (Пенсійний фонд), місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, публічними установами (Фонд соціального страхування) й якими регулюються повноваження публічної адміністрації та інших суб'єктів із реалізації державної соціальної політики в різних галузях.

Наприклад, велике значення мають укази Президента України щодо врегулювання окремих важливих питань пенсійного забезпечення, соціального захисту тощо, видані в межах його компетенції. Відповідні постанови та розпорядження з питань, пов'язаних із регулюванням усіх галузей соціальної сфери (соціальний захист, пенсійне забезпечення, охорона здоров'я тощо), видає Кабінет Міністрів України.

Наступну групу інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики становлять адміністративні (індивідуальні) акти.

Наприклад, видання індивідуальних актів є важливою правовою формою державного регулювання у пенсійній сфері. Без їх видання забезпечення пенсіями не можливе, бо виникнення матеріальних пенсійних правовідносин відбувається на підставі волевиявлення компетентного державного органу, яке є індивідуальним актом щодо нього.

Соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою частиною діяльності як держави, так і приватного сектору. Щодо держави, то ця діяль-

ність полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, у здійсненні реабілітаційних заходів, установленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду. Недержавний сектор представлений інститутами громадянського суспільства, які представляють інтереси різних категорій осіб з інвалідністю, здійснюють контроль над дотриманням їхніх прав. В Україні нараховуються, за даними експертів, понад 120 таких організацій.

Ми бачимо, що у соціальному захисті інвалідів широко задіяний як державний сектор, так і приватний. Надання таких соціальних послуг також оформлюється відповідними індивідуальними актами.

До складових елементів системи інструментів здійснення публічного управління відносяться акти-дії публічної адміністрації, які розуміються як офіційне рішення уповноваженого органу, що ухвалюється з метою врегулювання суспільних відносин у певній сфері [6, с. 325].

Таким чином, до видів актів-дій як інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід віднести: дії, пов'язані з розподілом та перерозподілом бюджетних коштів на соціальну сферу; ресурсне забезпечення соціальної роботи; надання інформаційно-консультаційних послуг; ведення державних реєстрів у соціальній сфері; адміністрування Інтернет-порталів; дистанційне навчання; ведення статистичної та аналітичної роботи; адміністрування електронних кабінетів тощо.

До системи інструментів здійснення публічного управління відносяться акти-плани, призначенням яких є реалізація завдання із забезпечення виконання та належного застосування законів, тобто досягнення відповідності нормативним вимогам упровадження політичних рішень та ідей [7].

До актів-планів у соціальній сфері слід віднести: Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», затверджену Указом Президента України № 5 від 12.01.2015 [8], Програму діяльності Кабінету Міністрів України, затверджену Постановою № 471 від 12.06.2020 [9], Наказ Міністерства соціальної політики України № 97 від 07.02.2020 «Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 роки)» [10].

Засади соціальної політики на регіональному рівні містяться в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [11], а місцевої соціальної політики – у відповідних стратегіях розвитку областей України.

Наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадаптації учасників АТО на період до 2022 року» № 475-р від 12.07.2017 визначає державну політику щодо соціального захисту учасників бойових дій на Сході країни.

Державна соціальна політика міститься у таких актах-планах, як: 1) державна соціальна політика; 2) плани заходів із реалізації загальнодержавної соціальної політики; 3) регіональна соціальна політика; 4) плани заходів із реалізації регіональної соціальної політики; 5) програми (проекти), спрямовані на розвиток соціальної сфери.

Наступну групу інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики становить адміністративний договір. Прикладом такого договору може слугувати Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012 [12]

Адміністративні договори як інструмент адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики здебільшого пов'язані зі сферами фінансування соціальних послуг та галузей соціальної сфери, з питаннями розподілу та перерозподілу коштів бюджетів різних рівнів на соціальну сферу тощо.

Висновок. Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів реалізації державної соціальної політики, яка являє собою визначені у законодавстві способи, прийоми та засоби, що здійснюються у межах їхньої компетенції з упровадження державної соціальної політики у життя.

Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики характеризуються такими ознаками:

- 1) є зовнішнім виразом діяльності з упровадження державної соціальної політики;
- 2) застосовуються суб'єктами реалізації державної соціальної політики;
- 3) їх застосування зумовлене повноваженнями та сферою діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики;
- 4) можуть мати як імперативну, так і диспозитивну природу;
- 5) здебільшого мають правові наслідки.

До інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики запропоновано віднести: нормативні акти; індивідуальні акти; акти-дії; акти-плани; адміністративні договори. Із питань адміністративно-правового

забезпечення державної соціальної політики вищезазначені інструменти мають особливі форми впровадження та властивості, які зумовлені соціальною сферою, у якій вони використовуються.

Література

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.

2. Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Ви. 27. Т. 2. С. 174–178.

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.

4. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40–45.

5. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

6. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

7. Мілієнко О.А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf

8. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5 від 12.01.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

9. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів № 471 від 12.06.2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

10. Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 роки) : Наказ Міністерства соціальної політики України № 97 від 07.02.2020. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/5641.html>

11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України. № 385 від 06.08.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

12. Угода між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_161#Text

Анотація

Медяник В. А. Поняття та види інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. – Стаття.

У статті розкрито основні підходи правознавців до сутності поняття «інструменти діяльності публічної адміністрації». Сформульовано авторське поняття інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики як зовнішньо вираженої діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики, яка являє собою визначені у законодавстві способи, прийоми та засо-

би, що здійснюються у межах їхньої компетенції з упровадження державної соціальної політики у життя. Виокремлено властивості інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики а саме: вони пов'язані з діяльністю не лише публічної адміністрації, а й інших суб'єктів, які мають делеговані державно-владні повноваження; мають зовнішній прояв; правові наслідки; врегульовані нормами адміністративного права; впливають із компетенції публічної адміністрації; можуть мати як імперативну (правову, політичну, адміністративну), так і диспозитивну (фінансову, економічну) природу. Констатовано, що інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики реалізуються в конкретних діях (діяльності), які здійснюються як органами публічної влади, так і конкретно особами, відповідальними за впровадження заходів державної соціальної політики у життя. Здійснено аналіз видів інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Теоретично обґрунтовано, що адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики здійснюється завдяки відповідному адміністративно-правовому інструментарію, компонентами якого є нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани, акти-дії. Найбільш розповсюдженими інструментами діяльності публічної адміністрації з питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти.

Ключові слова: адміністративне право, соціальна політика, інструменти діяльності публічної адміністрації; інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, публічна адміністрація.

Summary

Medyanik V. A. Concepts and types of instruments of administrative and legal support of state social policy. – Article.

The article reveals the main approaches of jurists to the essence of the concept of “tools of public administration”. The author’s concept of instruments of administrative and legal support of the state social policy and externally expressed activity of subjects of realization of the state social policy is formulated, which represents the ways, receptions and means defined in the legislation. The properties of the instruments of administrative and legal support of the state social policy are singled out, namely: they are related to the activities not only of the public administration, but also of other entities that have delegated state and governmental powers; have an external manifestation; legal consequences; regulated by the norms of administrative law; follow from the competence of public administration; can have both imperative (legal, political, administrative) and dispositive nature (financial, economic). It is stated that the instruments of administrative and legal support of the state social policy are implemented in specific actions (activities) carried out by public authorities and specifically by persons responsible for the implementation of state social policy measures. The analysis of types of instruments of administrative and legal support of the state social policy is carried out. It is theoretically substantiated that the administrative

and legal support of the state social policy is carried out due to the relevant administrative and legal tools, the components of which are: normative legal acts; administrative acts; administrative agreements; acts-plans; acts-actions. The most common tools of public administration on administrative and legal support

of state social policy are regulations and individual (administrative) acts.

Key words: administrative law, social policy, tools of public administration activity; instruments of administrative and legal support of state social policy, public administration.