



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.2194>**В. Медяник,**кандидат політичних наук,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. У нашій державі загалом сформовано законодавчу базу, яка регулює суспільні відносини у соціальній сфері, визначено адміністративно-правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування, розподілено їх повноваження, визначено права та обов'язки, форми і методи діяльності. Поряд із цим особливою рисою нашої країни є постійні реформи у соціально-економічній сфері та зміни законодавства, що, своєю чергою, впливає на ефективність діяльності публічної адміністрації у соціальній сфері, є перешкодою для формування сталої системи цих органів та унормованого розподілу між ними повноважень, які стосуються як формування, так і впровадження державної соціальної політики.

Ефективність діяльності органів публічної адміністрації визначається не стільки їх системою, скільки тим функціонально-структурним механізмом, який діє в межах цієї системи, багаточисельними і сутнісними зв'язками між ними, чітким розподілом повноважень та сферою відповідальності. У контексті нашого дослідження саме розподіл повноважень та сфер відповідальності з питань формування, а потім і впровадження у життя державної соціальної політики має велике значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику формування суб'єктами державної соціальної політики досліджували такі

вчені, як: Т.А. Авакян, В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, Я.В. Журавель, В.Г. Горник, С.О. Корецька, С.О. Кравченко, О.В. Кришень, Г.С. Лопушняк, В.Я. Малиновський, С.В. Петков, У.Я. Садова, М.М. Тищенко та інші, проте залишаються невизначеними питання щодо розподілу їх повноважень та сфер відповідальності з урахуванням децентралізації публічної адміністрації.

Метою статті є визначення системи та структури суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, а також розподіл їх повноважень та сфер відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Ефективність адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики залежить напряму від чіткої та злагодженої діяльності публічної адміністрації у цій сфері. Визначення ефективної системи та структури суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є одним із найважливіших завдань, оскільки ця система органів публічної адміністрації має враховувати всю складність і багатогранність процесів, які відбуваються у соціальній сфері, зв'язки та специфіку взаємодії між різними суб'єктами, узгодженість державних та регіональних інтересів та потреб у соціальній сфері тощо.

Формування та реалізація державної соціальної політики є видом

діяльності публічної адміністрації. Здійснюючи таку діяльність останні вступають у відповідну сферу адміністративно-правових відносин, перший вид яких пов'язаний з формуванням державної соціальної політики, другий – її впровадженням у життя. Для того щоб стати суб'єктом вказаних видів адміністративно-правових відносин, відповідні органи публічної адміністрації наділяються конкретним колом прав і мають конкретне коло обов'язків, пов'язаних як із формуванням, так і реалізацією державної соціальної політики. При цьому ці права та обов'язки вони не тільки мають, але й здатні реалізовувати. Таке правове становище свідчить про те, що вони є суб'єктами адміністративного права у сфері формування та реалізації державної соціальної політики.

Таким чином, суб'єктами формування та реалізації державної соціальної політики є носії передбачених нормами адміністративного права прав та обов'язків щодо формування державної соціальної політики та її реалізації.

Не менш вагомим за своїм теоретичним і практичним значенням є питання співвідношення суб'єктів права і суб'єктів правової політики. Це співвідношення виявляється в тому, що: суб'єкти державної політики, з одного боку, беруть участь у формуванні та здійсненні такої політики, їх діяльність спрямована на визначення стратегічних цілей, виявлення більш досконалих форм суспільних відносин, що може спричинити внесення змін до чинних норм права або створення нових правил. З іншого боку, діяльність суб'єктів права реалізується на основі права, зокрема за рахунок участі суб'єктів права у суспільних відносинах. Діяльність суб'єктів державної політики допомагає суб'єкту права реалізувати свої права, оскільки власними діями (бездіяльністю) суб'єкт права реалізує правомочності [1, с. 38].

Нині у законодавстві чітко не визначено, які саме суб'єкти наділені повноваженнями формувати та реалізовувати державну соціальну політику. Хоча певні повноваження щодо Верховної Ради України, Президента України містяться в нормах Конституції України.

Крім того, у Положенні про Міністерство соціальної політики України зазначається, що це міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики [2]. З цього видається, що саме міністерство має бути тим суб'єктом, який повинен здійснювати формування державної політики у соціальній сфері.

З іншого боку, у законодавстві також чітко не оформлено поняття суб'єкта реалізації державної соціальної політики, не визначено, які суб'єкти її повинні реалізовувати і яким чином.

Такими суб'єктами є органи державної влади, їх посадові особи, а також громадяни та/або інститути громадянського суспільства, що, застосовуючи правові методи й передбачаючи правову сферу діяльності, публічно беруть участь у формуванні та здійсненні правової політики з метою забезпечення прав і свобод особистості, становлення правової державності. Суб'єкти реалізації державної політики зазвичай сприяють найбільш цивілізованому та результативному вирішенню практично значущих завдань суспільства, забезпечують надійність, стійкість відносин, що виникають між ними, підвищуючи тим самим цінність і роль права, його потенціал у запобіганні конфліктам, а взаємодія таких суб'єктів є передумовою вирішення організаційно-управлінських питань різного рівня складності [1, с. 39].

Основними суб'єктами формування державної соціальної політики



є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики та органи місцевого самоврядування.

Не можна не звернути увагу й на неформальних суб'єктів формування державної соціальної політики, які тим чи іншим чином здійснюють вплив та тиск на її становлення. Наприклад, політичні партії та інститути громадянського суспільства.

Політичні партії беруть участь у такому формуванні шляхом впливу на главу держави та керівників його апарату, депутатів парламенту, членів уряду та керівників його апарату. До основних механізмів впливу можна віднести: партійну приналежність глави держави; партійне представництво у парламенті та уряді, апараті глави держави та уряду; неформальні стосунки із зазначеними посадовцями [3, с. 14].

Тиск передбачає рішучі та енергійні дії громадськості, що спрямовані на врахування її інтересів у разі вироблення політики, особливо для привернення уваги органів державної влади до певних суспільних проблем, подання їх як таких, що заслуговують на першочергову увагу. Механізмами тиску можуть бути заяви у засобах масової інформації з певними вимогами, колективні звернення до органів державної влади (регламентуються Законом України «Про звернення громадян»), масові акції з висуванням певних вимог, акції протесту проти певних рішень та ін. Тиск може переростати у акції громадянської непокорності, наприклад, страйки та суспільні заворушення [3, с. 14–15].

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики можна віднести: 1) центральні органи виконавчої влади (Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти та науки України, Міністерство у справах ветеранів, Пенсійний фонд, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антите-

рористичної операції); 2) місцеві державні адміністрації; 3) органи місцевого самоврядування.

Велике значення в питаннях формування та реалізації державної соціальної політики має Міністерство соціальної політики України. Це насамперед зумовлене 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 (соціального страхування від нещасного випадку на виробництві, загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, соціального страхування з тимчасової втрати працездатності), а також Державна служба з питань праці та Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції. Окрім них, до органів, що беруть участь у провадженні державної соціальної політики, належить і Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство молоді та спорту України та інші органи виконавчої влади, оскільки вони здійснюють державну політику щодо дотримання відповідних соціальних прав громадян України [4, с. 120–121].

Регулюючим впливом міністерства охоплені майже всі галузі соціальної сфери, крім культури, освіти та охорони здоров'я.

До системи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віцепрем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, належить Пенсійний фонд України. Він також відіграє особливу 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 [4, с. 125; 5].

Важливим аспектом у процесі провадження державної соціальної політики є те, що «нині кожний регіон України має можливість розробляти власну стратегію і тактику соціальних реформ, лобіювати інтереси в процесі формування і реалізації власної регіональної соціальної політики» [4, с. 126; 6].

Таким чином, у державі створена та функціонує широке коло суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, які наділені визначеними повноваженнями як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Як бачимо, головними суб'єктами з питань реалізації державної соціальної політики є органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це природно, адже вони мають як значний обсяг повноважень, так і фінансування соціальної сфери. 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 реалізація розподілена між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, районному рівнях та в об'єднаних територіальних громадах.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, слід запропонувати такі висновки. Система суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики є досить розгалуженою. До неї можна включити як органи державної влади в особі Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, так і недержавний сектор – фонди соціального страхування, політичні партії, інститути громадянського

суспільства. Залежно від адміністративно-правового статусу цих суб'єктів, вони мають різний обсяг повноважень як з питань реалізації, так і з питань формування державної політики і, відповідно, державна політика цих суб'єктів може виражатися як у законотворчій і правотворчій, так і у правозастосовчій та правоустановчій формах.

У статті визначено систему та структуру суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, окреслено розподіл їх повноважень та сфер відповідальності. Констатовано, що ефективність діяльності органів публічної адміністрації визначається не стільки їх системою, скільки тим функціонально-структурним механізмом, який діє в межах цієї системи, багаточисельними і сутнісними зв'язками між ними, чітким розподілом повноважень та сферою відповідальності. Вона, як правило, залежить від чіткої та злагодженої діяльності публічної адміністрації у цій сфері. Обґрунтовано думку, що формування та реалізація державної соціальної політики є видом діяльності публічної адміністрації. Надано пропозиції щодо формулювання поняття «суб'єкти формування та реалізації державної соціальної політики», під якими запропоновано розуміти носіїв передбачених нормами адміністративного права прав та обов'язків щодо формування державної соціальної політики та її реалізації. Проаналізовано питання співвідношення суб'єктів права і суб'єктів правової політики. Констатовано, що нині у чинному законодавстві чітко не визначено, які саме суб'єкти наділені повноваженнями формувати та реалізовувати державну соціальну політику. Визначено неформальних суб'єктів формування державної соціальної



політики, які здійснюють вплив та тиск на її становлення. Окреслено перелік суб'єктів реалізації державної соціальної політики. Розкрито особливості реалізації державної соціальної політики Міністерством соціальної політики України. Теоретично обґрунтовано, що: система суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики досить розгалужена, відповідно, до неї можна включити як органи державної влади, так і недержавний сектор; 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; важливим аспектом у процесі провадження державної соціальної політики є те, що кожний регіон України має можливість розробляти власну стратегію і тактику соціальних реформ.

Ключові слова: суб'єкти, структура, система, повноваження, соціальні права, соціальне страхування, законодавство.

Mediandyk V. SUBJECTS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL POLICY: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The article defines the system and structure of the subjects of administrative and legal support of the state social policy, outlines the distribution of their powers and areas of responsibility. It is stated that the efficiency of public administration bodies is determined not so much by their system, but by the functional and structural mechanism that operates within this system, numerous and essential links between them, a clear division of powers and responsibilities. It usually depends on a clear and coordinated activity of the public administration in this area. The opinion that the formation

and implementation of state social policy is a type of activity of public administration is substantiated. Proposals for the formulation of the concept of "subjects of formation and implementation of state social policy" are proposed, which are proposed to mean the bearers of administrative law rights and obligations for the formation of state social policy and its implementation. The question of the ratio of subjects of law and subjects of legal policy is analyzed. It is stated that the current legislation does not clearly define: which subjects are empowered to formulate and implement state social policy. Informal subjects of state social policy formation have been identified, which exert influence and pressure on its formation. The list of subjects of realization of the state social policy is outlined. The peculiarities of the implementation of the state social policy by the Ministry of Social Policy of Ukraine are revealed. Theoretically, it is substantiated that: the system of subjects of formation and implementation of state social policy is quite extensive, respectively, it can include both public authorities and the private sector; a wide range of subjects of formation and implementation of the state social policy is created and functions, which are endowed with certain powers both at the national and local level; an important aspect in the process of conducting state social policy is that each region of Ukraine has the opportunity to develop its own strategy and tactics of social reforms.

Key words: subjects, structure, system, powers, social rights, social insurance, legislation.

Література

1. Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. № 1. 2015. С. 37–43.





2. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-n#Text>.

3. Горник В.Г., Кравченко С.О. Конспект лекцій з дисципліни «Політика в публічному управлінні». Київ, 2018. С. 41. URL: tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/pplek.pdf.

4. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

5. 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.

6. Садова У. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку : монографія. Львів : ІРД НАН України, 2005. С. 11.

