

В. А. МЕДЯНИК

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Рецензенти:

Я.В. Лазур, доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету;

О.Л. Соколенко, доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара;

І.В. Чеховська, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного права і процесу Університету державної фіскальної служби України

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Запорізького національного університету
(протокол № 11 від 23.06.2021 р.)*

Медяник В. А.

М 42 Організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні : монографія. Видавничий дім «Гельветика», 2021. 406 с.

ISBN 978-966-992-659-3

Досліджено організаційно-правові засади адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні. На основі аналізу міжнародного та вітчизняного законодавства, а також практики правозастосування запропоновано шляхи подальшого розвитку та удосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.

Монографія стане в пригоді науковцям-дослідникам розвитку державної і регіональної соціальної політики, працівникам органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, посадовим особам державного управління, викладачам, студентам, слухачам, ад'юнктам та аспірантам навчальних закладів юридичного профілю та інших гуманітарних спеціальностей.

УДК 342.951:369(477)

Зміст

Вступ	5
--------------------	---

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	9
--	---

1.1. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.....	9
1.2. Генеза становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.....	27
1.3. Стан наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.....	51

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	71
---	----

2.1. Адміністративно-правова характеристика державної соціальної політики України	71
2.2. Сучасна доктрина державної соціальної політики України	94
2.3. Стратегічні напрями та пріоритети державної соціальної політики України.....	122
2.4. Адміністративно-правові засади формування та реалізації сучасної доктрини державної соціальної політики України.....	141

РОЗДІЛ 3**МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ165**

- 3.1. Поняття та характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні165
- 3.2. Характеристика повноважень публічних органів з питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні185
- 3.3. Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні214
- 3.4. Методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні243

Розділ 4**ХАРАКТЕРИСТИКА ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....266**

- 4.1. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики та шляхи його удосконалення266
- 4.2. Особливості адміністративно-правового статусу центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної соціальної політики та шляхи вдосконалення їх статусу286
- 4.3. Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу регіональних (місцевих) суб'єктів реалізації державної соціальної політики.....318
- 4.4. Напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні в умовах децентралізації349

Висновки.....370**Список використаних джерел.....381**

ВСТУП

Соціальна політика має важливе значення для повноцінного функціонування суспільства, розвитку політичної, економічної та гуманітарної складових держави. Тому вироблення ефективної соціальної політики, як зазначено в указі Президента України «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», сприяє забезпеченню розвитку громадянського суспільства і держави, досягненню зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Соціальна політика держави значною мірою впливає на перспективи розвитку України, як соціальної, правової та демократичної держави, формуючи довіру суспільства до влади, на стабільність в суспільстві та підтримку конституційного ладу, на задоволення найважливіших потреб і цінностей громадян, досягнення добробуту та соціальної справедливості. Україна, як соціальна та правова держава, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, поклала на себе обов'язок забезпечувати соціальні стандарти та рівень життя громадян, що мають відповідати міжнародним. Тому відповідальність за добробут громадян є найважливішим напрямом діяльності держави.

Сучасна соціально-економічна ситуація в державі, реформи в економічній сфері, реформування адміністративно-територіального устрою та процеси децентралізації, зміни у демографічній структурі населення й зумовлені цим наслідки в соціальній сфері потребують наукового та практичного переосмислення. В цих умовах особливої актуальності набувають питання пом'якшення наслідків трансформаційних процесів у державі для населення, удосконалення механізмів регулювання соціальних проблем, оптимізації системи соціального захисту та соціального забезпечення, узгодження інтересів людей. Важливого значення в цьому контексті набувають питання забезпечення належної організації органів публічної адміністрації,

вироблення раціональної та обґрунтованої організаційної структури публічної адміністрації стосовно формування та впровадження у життя державної соціальної політики, пошуку оптимального балансу повноважень.

Тому ефективна соціальна політики стає однією з найважливіших передумов не тільки політичного і економічного розвитку держави, а і стабільного її існування. Дослідження державної соціальної політики та механізмів її реалізації дозволяє визначити оптимальні шляхи розвитку та модернізації соціальної сфери, переосмислити роль держави та її соціальних обов'язків та у забезпеченні соціальних прав громадян, окреслити шляхи розподілу соціальної відповідальності між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також забезпечити формування ефективної системи виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, перерозподілити соціальні ролі між різними соціальними інститутами.

Водночас європейська та євроатлантична інтеграція України передбачає впровадження європейських соціальних стандартів, моделей пенсійного забезпечення, соціального захисту тощо, європейської системи публічного управління у соціальній сфері, підходів до фінансування соціальної сфери. Все це також обумовлює потребу виваженого підходу у визначенні не тільки шляхів модернізації державної соціальної політики відповідно до європейських стандартів, але й наслідків впровадження європейських стандартів та публічного управління у соціальній сфері з врахуванням перспективи розвитку соціально-економічної системи України.

Разом з тим, необхідність дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні переліченими вище обставинами не обмежується.

Функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування привертало увагу багатьох вчених, дослідження яких стало значним підґрунтям для розуміння їх призначення у державі, дослідження їх функцій, адміністративно-правового статусу, розподілу повноважень. У даному аспекті необхідно згадати відомих науковців, у галузях теорії права, конституційного та адміністратив-

ного права, напрацювання яких заклали фундамент дослідження, а саме: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.М. Баймуратова, М.Ю. Віхляєва, В.М. Гаращука, Є.А. Гетьмана, І.П. Голосніченка, Н.Л. Губерської, О.Ю. Дрозда, П.В. Діхтієвського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушка, Т.О. Карабін, Ю.О. Легези, Я.В. Лазура, Д.М. Лук'янця, П.С. Лютікова, Д.В. Лученка, Т.П. Мінки, П.В. Макушева, М.П. Орзіха, Д.В. Приймаченка, А.А. Пухтецької, В.Ф. Погорілка, В.М. Селіванова, С.Г. Стеценка, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка, О.Н. Ярмиша та інших дослідників.

Проблематика державної соціальної політики, соціального захисту та соціального забезпечення також була і залишається предметом наукових досліджень багатьох вітчизняних дослідників в різних галузях. Слід назвати праці таких вчених, як: О.Б. Березовська-Чміль, І.С. Басова, В.С. Дорошенко, О.Д. Доронін, О.Б. Жук, Є.В. Жадан, М.М. Коломойцев, О.В. Кришень, В.В. Лаврухін, Н.С. Мякушко, Л.О. Павлова, С.А. Піддубний, А.Г. Реут, Є.Ю. Рибчинський, Г.І. Слозанська, Н.В. Савченко, Л.В. Ярова та ін. Досліджуючи державну соціальну політику, вказані вище та інші вчені звертали увагу на окремі її аспекти, залежно від фахової спрямованості дослідження.

Окремі складові напрями адміністративно-правового регулювання державної соціальної політики за останні роки привертали увагу таких вчених, як Чеховська І.В. («Адміністративно-правове забезпечення державної сімейної політики», 2014), яка у своєму монографічному дослідженні виявила тенденції становлення, розвитку та реалізації адміністративно-правового забезпечення державної сімейної політики. У своїх дослідженнях Аріфходжаєва Т.Б. («Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні», 2016) та Ярошенко І.С. («Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні», 2006) приділили увагу проблемам удосконалення адміністративно-правового регулювання соціального захисту в Україні. Капітан О.І. («Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики України в умовах євроінтеграційних процесів», 2020) вивчила діяльність органів

виконавчої влади у сфері формування та реалізації соціальної політики держави в умовах євроінтеграційних процесів.

Враховуючи наукову цінність досліджень, які присвячені різним аспектам державної соціальної політики, слід відмітити їх фрагментарність та не повний аналіз системності та цілісності щодо розуміння ролі та функцій адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації з вироблення та забезпечення впровадження у життя державної соціальної політики, як комплексного багатоаспектного явища. Державна соціальна політика на сторінках наукових досліджень вивчалася за окремими напрямками або в окремих складових соціальної сфери. Комплексного наукового дослідження сучасної доктрини державної соціальної політики та ролі і функцій публічної адміністрації у формуванні та впровадженні у життя її заходів, сучасних форм та методів діяльності, розподілу повноважень тощо не проводилося.

З огляду на вищевикладені обставини стає очевидною актуальність дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні.

У запропонованій роботі ми намагалися зорієнтувати читача, насамперед у питаннях становлення та розвитку державної соціальної політики в Україні, що мають відповідати доктрині соціальної держави та сучасним вимогам європейської країни. У роботі приділено значну увагу питанням формування та реалізації державної соціальної політики, адміністративно-правовому механізму втіленню її положень у життя, інструментам та методам діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення державної соціальної політики, проблемним питанням реалізації державної соціальної політики в умовах децентралізації, шляхам удосконалення реформ у соціальній сфері.

Проведене автором дослідження не вичерпує всіх аспектів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні. Безумовно, викладені у роботі положення, звичайно, не претендують на винятковість, однак автором висловлюються сподівання, що вони вивчатимуться та обговорюватимуться як практиками, так і науковою громадськістю.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

1.1. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

Вихідним положенням теоретико-методологічного підґрунтя дослідження адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні вважаємо визначення сутності та змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення», яке, безумовно, належить до базових категорій адміністративного права, а також понять «соціальна сфера», «державна політика» та «державна соціальна політика», які, по суті, є ключовими поняттями нашого дослідження.

У науці адміністративного права існує багатий та різноманітний понятійний апарат, однак низка понять сьогодні залишається доволі невизначеними. Одним із таких понять є поняття «адміністративно-правового забезпечення». Це поняття є фундаментом нашого наукового дослідження.

Варто підкреслити, що поняття «адміністративно-правове забезпечення» в наукових працях використовується доволі часто, його тлумачення є доволі поширеним серед науковців теорії права, теорії управління, адміністративного права.

Як зазначають О.М. Гумін та Є.В. Пряхін, свідченням цього можна назвати той факт, що в період з 2010 по 2013 роки було захищено понад двадцять дисертацій, у яких вищевказане поняття бралось за основу¹.

¹ Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/Nashp_2014_4_9.pdf

Наприклад І.М. Шопіна підкреслює, що якщо з 2000 до 2014 року було захищено 163 докторських та кандидатських дисертацій, у назві яких була присутня конструкція «адміністративно-правове забезпечення регулювання», то з 2015 року їх кількість починає поступово зменшуватися, поступаючись категорії «адміністративно-правове забезпечення»².

Загальнотеоретичні питання адміністративно-правового забезпечення у тій чи іншій мірі вивчали такі фахівці, як В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородін, М.А. Бояринцева, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, В.П. Столбовий та ін. В останні роки адміністративно-правове забезпечення різних суспільних відносин на дисертаційному рівні розглядали Ю.В. Вишневська, В.В. Кириченко, М.П. Міняйло, С.І. Москаленко, Г.С. Римарчук, С.В. Стороженко, І.Я. Хитра тощо. Однак наукові підходи свідчать про неоднорідність наукових думок з цього приводу, оскільки сам зміст цього поняття розкривався ними через різні складові елементи³.

У контексті нашого дослідження розкриття сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення» сприятиме удосконаленню наукових підходів до формування цього поняття в науці адміністративного права, це по-перше, а по-друге, слугуватиме орієнтиром для удосконалення діяльності органів публічної влади у соціальній сфері, адже саме це поняття визначає, що влада має «забезпечувати» за допомогою адміністративно-правового інструментарію.

Як зазначалося вище, поняття «правове забезпечення» (похідним від нього є «адміністративно-правове забезпечення») досліджувалося в теорії права такими відомими дослідниками, як М.В. Пучкова, О.І. Наливайко, К.Б. Толкачов, М.В. Цвік, І.О. Ієрусалімова, К.В. Степаненко й інші.

² Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. №4. С. 141–145.

³ Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/Nashp_2014_4_9.pdf

Як зазначає А.В. Цвік, правове забезпечення – це цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів⁴. На думку О.Ф. Скакун, правове забезпечення – це встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників⁵.

У словнику української мови за редакцією В.М. Русанівського останній визначається наступним чином: 1) постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки⁶.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх, Т.Г. Корж-Ікаєва робить висновок, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх. Головними його ознаками є: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення; 4) регулювання переважно нормами адміністративного і конституційного права⁷.

Грунтовний аналіз змісту терміну «забезпечення» представлено у наукових трудах Н.Н. Перепелиці та В.Ю. Журавльова. Позиція вчених така, що семантичні аспекти зазначеного слова дозволяють розглядати його з лінгвістичної позиції та трактувати в двох аспектах: 1) як певний порядок діяльності суб'єктів суспільних відносин; 2) як систему напрямів або визначені міри, направлені

⁴ Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников. Х. : Право, 2002. 432 с.

⁵ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге вид. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.

⁶ Русанівський В.М. Словник української мови у 20-тих. Київ: Наукова думка, 2010. URL: <http://services.ulif.org.ua/expl/Entry/index?wordid=32190&page=1041>

⁷ Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 17 с.

на удосконалення чогось конкретного. Крім того, вчені зазначають: «Термін “забезпечення” можна розглядати в теоретичному значенні – як сукупність засобів, інструментів, умов, призначених і сприяючих вирішенню визначених завдань. В практично-функціональному значенні цей термін розглядається нами як сукупність напрямів створення зазначених вище засобів і умов, визначення порядку і правил їх апробації, впровадження і застосування в практичних сферах діяльності»⁸.

Цікавим є визначення адміністративно-правового забезпечення, яке надає І.М. Шопіна. Під ним вона розуміє систему адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин⁹.

Аналізуючи різні етимологічні визначення терміну «забезпечення», І.М. Штанько дійшов висновку, що він характеризує ціле коло властивостей, явищ та дій: по-перше, це вид регульованої діяльності людей; по-друге, забезпечення характеризує ряд супутніх явищ або дій, від яких залежить реалізація основного досліджуваного явища або дії; по-третє, забезпечення може розглядатися як міра або засіб, за допомогою якого реалізується головне явище або дія; по-четверте, забезпечення можна розглядати як створення належної обстановки, що сприяє якій-небудь діяльності або існуванню явища¹⁰.

Отже, як ми бачимо, в поняття «адміністративно-правове забезпечення» вкладається багатогранне розуміння, з одного боку, як

⁸ Перепелица Н.Н., Журавлев В.Ю. Взаимодействие систем информационного и аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Украины. *Право і безпека*. 2014. № 3(54). С. 145–150.

⁹ Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4.

¹⁰ Штанько И.Н. Достоинство личности как правовое явление: дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир: РГБ, 2007.194 с.

діяльність суб'єктів публічної влади з реалізації норм права у визначених сферах. З іншого, як набір правового інструментарію, завдяки якому ця діяльність забезпечується (процедури, гарантії, відповідальність тощо)¹¹.

Разом з тим, як слушно зазначає Р. Ігонін, якщо включити до складу поняття «адміністративно-правове забезпечення» діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з реалізації норм адміністративного права, то тоді, на нашу думку, недоцільно залишати його змістовим елементом адміністративно-правове регулювання, оскільки адміністративно-правове регулювання порівняно з правореалізаційною діяльністю відповідних суб'єктів є більш абстрактним поняттям. Зазвичай правове регулювання розуміють як цілеспрямований вплив права на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Однак цілком очевидно, що реальний досягнутий рівень упорядкування суспільних відносин в певних ситуаціях відповідно до цілей, визначених правом, може суттєво різнитися з огляду на об'єктивні та суб'єктивні обставини. Основним індикатором реального стану, якого вдалося досягти, упорядковуючи суспільні відносини через вплив норм права, є практика правореалізаційної діяльності суб'єктів державно-владних повноважень. Саме така діяльність більш конкретна і відчутна, а отже, і доречна у використанні щодо формування змістовного наповнення досліджуваного поняття. Таким чином, саме правореалізаційна діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, а не правове регулювання визначає реальність правового забезпечення¹².

Ведучи мову про «адміністративно-правове забезпечення» йдеться про дію права щодо регулювання та втілення у життя правових приписів, спрямованих на регулювання суспільних відносин.

¹¹ Медяник В.А. Поняття адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 579–581.

¹² Ігонін Р. Проблема доктринального визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2(40). С. 37–43.

При цьому втілення цих приписів у життя відбувається за допомогою адміністративно-правових засобів, методів, способів.

У науці адміністративного права при дослідженні різних сфер або конкретних об'єктів тлумачення понять «адміністративно-правове забезпечення» надаються також виходячи з компоненти діяльності та впливу на суспільні відносини адміністративно-правовими засобами, способами та методами.

Наприклад, І.Я. Хитра вважає, що адміністративно-правове забезпечення діяльності банків – це здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин під час встановлення структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин із клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм¹³.

В.І. Марчук під адміністративно-правовим забезпеченням встановленого порядку управління розуміє створення та підтримку умов для виконання вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів у правовій сфері. Структуру механізму адміністративно-правового забезпечення він відображає наступним чином: 1) норма права (адміністративно-правова норма); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління і їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права¹⁴.

Т.Г. Корж-Ікаєва, вирішуючи проблеми адміністративно-правового забезпечення прав і свобод неповнолітніх, обґрунтувала таке визначення: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх – це сукупність адміністративно-правових заходів і засобів, спрямованих на створення відповідних умов для ефектив-

¹³ Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 17 с.

¹⁴ Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.

ної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх»¹⁵.

Важливим елементом наведених вище понять є використання терміну «адміністративно-правові засоби забезпечення». На думку Н.С. Ракші, адміністративно-правові засоби забезпечення – це сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення права на освіту, попередження та припинення порушень права, притягнення винних до відповідальності та інших засобів втілення у життя державної освітньої політики¹⁶.

Адміністративно-правове забезпечення, як і будь-який інший вид правового забезпечення, зазначає Р.В. Ігонін, передусім пов'язується зі створенням належних умов для реалізації прав, свобод та захисту законних інтересів зацікавлених суб'єктів, що функціонують у відповідній сфері¹⁷.

Таким чином, аналіз наукових джерел показав, що адміністративно-правове забезпечення має велику кількість трактувань, на кшталт: «сукупність правових норм», «система дій», «юридичний вплив», «діяльність уповноважених суб'єктів», «забезпечувальний, упорядковувальний вплив», «система адміністративно-правових засобів і заходів» і т.ін.¹⁸.

Отже, під адміністративно-правовим забезпеченням слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної влади з використанням особливого адміністративно-правового інструментарію (методів, способів, засобів,

¹⁵ Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 219 с.

¹⁶ Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. 19 с.

¹⁷ Ігонін Р. Проблема доктринального визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2(40). С. 37–43.

¹⁸ Гальонкін С.А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07, Суми, 2018. С. 232.

процедур тощо), завдяки яким забезпечується адміністративно-правове регулювання та упорядкування суспільних відносин у визначеній сфері, яка підпадає під такий регулюючий вплив¹⁹.

Проте необхідно зауважити, що найчастіше причиною помилок науковців у процесі формування змісту поняття правового забезпечення слугує неврахування факту двоїстості терміну «забезпечення»: це і сукупність гарантій, і, водночас, процес, діяльність органів державної влади щодо створення умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян. Таким чином, йдеться про статичний та динамічний аспект поняття «правового забезпечення». Зокрема, встановлені державою гарантії є статичною компонентою, а відповідна процесуальна діяльність органів державної влади – динамічною²⁰.

Як стверджує О.М. Дручек, певна кількість проаналізованих ним робіт свідчить про те, що не враховується принцип нерозривності і монолітності статичної та динамічної складової феномену «забезпечення». Загалом наявні підходи дослідників до розуміння змісту поняття правового забезпечення слід звести до двох фундаментальних, які умовно можливо назвати звуженим і розширеним. Відповідно до першого, здійснюється акцент чи то лише на динамічному, чи то лише на статичному аспекті поняття забезпечення²¹. Тобто у більшості випадків науковці, формулюючи поняття «правове забезпечення», ігнорують двоєдину сутність терміну «забезпечення», а саме як процесу і як стану. Тому слушною є позиція О.В. Клименко, яка в контексті свого дослідження розкриває зазначене поняття саме через конструкцію створення умов, тобто сприяння реалізації регуляторної політики у сфері господарювання, формування якнайбільш сприятливої атмосфери і не лише в політичній системі, але

¹⁹ Медяник В.А. Поняття адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 579–581.

²⁰ Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1(124). С. 36–40.

²¹ Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128. URL: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe

й у економічній для фактичного утвердження, охорони та захисту прав і свобод громадян у господарській діяльності²².

Тому варто підтримати вищенаведених дослідників у тому, що адміністративно-правове забезпечення – це здійснюване державою за допомогою адміністративно-правового інструментарію (методів, способів, засобів, процедур тощо) юридичне закріплення, охорона та захист суспільних відносин у соціальній сфері, діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на регламентацію, створення умов, фактичне втілення у життя концепції соціальної держави та гарантування реалізації громадянами їх соціальних прав.

У статті 1 Конституції України проголошено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Відповідно до Конституції України людина, її життя, честь і гідність, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю та встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави²³.

Саме у Конституції України закладено принцип соціальної держави. Соціальна держава – це високорозвинена, правова, демократична держава, яка визначає людину найвищою соціальною цінністю, забезпечує її права та свободи, гідні умови існування, безпеку і добробут, вільний розвиток та волевиявлення, самореалізацію творчого (трудового) потенціалу шляхом політичної та ідеологічної багатоманітності, соціальної спрямованості економіки, проведення активної соціальної політики на принципах громадянського

²² Клименко О.В. Зміст адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання. Наука і правоохорона. 2014. № 4(26). С. 100–107.

Клименко О.В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 227.

²³ Конституція України від 28.06.1996р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

суспільства, соціальної справедливості, рівності, солідарності та відповідальності²⁴.

Це держава, яка гарантує найбільш ефективний спосіб поєднання основ свободи і влади з метою забезпечення благополуччя особистості і добробуту суспільства, забезпечення соціальної справедливості і солідарності у розподілі результатів суспільної праці²⁵.

Закріплений у Конституції України постулат соціальної держави обумовив спрямування діяльності державних органів та органів місцевої влади щодо його реалізації, та реалізації прав громадян у соціальній сфері, закріплених у Конституції України.

Головним завданням соціальної держави є: забезпечення соціальної орієнтації економіки; попередження та пом'якшення соціальних ризиків і негативних наслідків, пов'язаних з ринковими відносинами; проведення активної державної соціально-економічної політики; забезпечення безпеки, добробуту, соціального та людського розвитку; створення умов для реалізації конституційних прав і свобод людини; забезпечення рівних можливостей, гідного рівня та якості життя населення; соціальної активності та вільного розвитку особистості; досягнення соціальної стабільності в країні в інтересах кожного члена суспільства; забезпечення гармонізації відносин державних інститутів і суспільства²⁶.

Реалізація завдань соціальної держави адміністративно-правовими засобами здійснюється шляхом адміністративно-правового забезпечення. Призначення адміністративно-правового забезпечення – не тільки регламентація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з виконання завдань соціальної держави, але й практична реалізація законодавства, створення умов та гарантій, фактичне втілення у життя публічною адміністрацією концепції соціальної держави, забезпечення реалізації громадя-

²⁴ Концепція соціальної держави України: проєкт Закону України. URL: ips.ligazakon.net/document/JF1S800A?an=3

²⁵ Там само.

²⁶ Там само.

нами гарантованих Конституцією України їх соціальних прав, охорони та захисту.

Адміністративно-правове забезпечення здійснюється через реалізацію своїх повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування шляхом визначення пріоритетів соціальної політики, виконання своїх конституційних обов'язків щодо ініціювання, розроблення та проведення соціальної політики у трудовій сфері і сфері зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки, забезпечення заходів з розбудови соціальної держави шляхом втілення у життя соціальної політики, реалізації концепцій, стратегій, програм у соціальній сфері.

Адміністративно-правове забезпечення передбачає й діяльність публічної адміністрації щодо комплектування відповідних органів спеціалістами у сфері соціальної політики, соціальними працівниками; створення та забезпечення функціонування системи підготовки та підвищення кваліфікації відповідних працівників соціальної сфери, надання соціальних послуг; підвищення престижу роботи соціального працівника, створення гарантій їх правової та соціальної захищеності.

У нашому дослідженні предметом адміністративно-правового забезпечення виступає соціальна сфера. Зазначимо, що в юридичній літературі предмет права найчастіше розглядається як предмет правового регулювання, тобто те, на що спрямовано безпосередню дію права як найвищого та найголовнішого регулюючого суспільного чинника. Цікаву думку з даного питання сформовано у Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С.Шемшученка, де зазначено, що предмет – це правовідносини, тобто суспільні відносини, що регулюються правом. Предмет тісно пов'язаний з поняттям «об'єкт права». Правовідносини стосуються матеріальних і нематеріальних благ, які є об'єктом права. Предмет права фактично збігається з поняттям предмета правового регулювання. Предмет права може бути загальним і родовим. Останній є критерієм для класифікації загальної системи права по галузях та інститутах відповідно до специфіки тих або інших груп суспільних відносин,

урегульованих у правовому порядку. Поняття «предмет права» має важливе значення для встановлення обсягу і характеру регламентованих правом суспільних відносин, для вивчення права в цілому та в його галузевому розрізі²⁷.

Таким чином, соціальна сфера виступає предметом як адміністративно-правового забезпечення, так і відповідної державної політики. Тому визначення змісту цього поняття є доволі актуальним.

Соціальна сфера – одна з найважливіших сфер життя суспільства, в якій реалізуються соціальні інтереси всіх верств населення, відносини суспільства і особи, умови праці й побуту, здоров'я, відпочинку. Слід зазначити, що поняття «соціальна сфера» не має єдиного трактування і теоретичного обґрунтування, хоча і широко використовується в сучасній економічній літературі та господарсько-управлінській практиці. Характерною ознакою сучасних досліджень сутності соціальної сфери є істотна розбіжність у діапазонах визначення цього поняття; її зміст щоразу набуває різнопланової конкретизації. Так, соціальну сферу науковці розглядають як сектор економіки, як сукупність галузей, як сукупність послуг, як сферу діяльності людей і т.ін. Соціальна сфера – це сукупність галузей і видів діяльності, підприємств, фірм, закладів та установ, які мають забезпечити задоволення потреб людей у матеріальних благах, послугах, відтворенні роду, створити умови для співіснування і співпраці людей у суспільстві згідно з відпрацьованими законами і правилами з метою створення мегаполісів, розвитку масових комунікацій, зміцнення держави²⁸.

²⁷ Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія. Т. 5. Київ : Укр. енцикл., 1998. 736 с.;

Гальонкін С.А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. С. 232.

²⁸ Підлипна Р.П. Соціальна сфера в контексті її функціонування. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/Vlca_ekon_2015_48_12.pdf;

Пігуль Н.Г. Теоретичні аспекти формування соціальної сфери в сучасних економічних умовах. URL: www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2506

Соціальну сферу ряд економістів розглядають як сектор економіки, як сукупність галузей, як сукупність послуг, як сферу діяльності людей, що займається вирішенням соціальних проблем, які виникають у суспільстві в той чи інший момент. Соціальна проблема – незадоволені повністю чи частково соціальні потреби та інтереси територіальної громади або її окремих складових, які сформульовані в загальному вигляді як певна соціальна задача, що потребує вирішення²⁹.

Дане визначення поняття «соціальна сфера» надається фахівцями у галузі економіки. Тут вона розглядається як складова економіки. Однак соціальна сфера лише галуззю економіки не обмежується і включає в себе й інші важливі елементи. У широкому змісті слова соціальну сферу можна описати як область прояву засад соціальності через взаємодію індивідів та спільнот, а також через існування соціальних інститутів. У сучасному постіндустріальному суспільстві соціальна сфера стає найважливішою сферою громадського життя. Поняття соціальної сфери конкретизує, у свою чергу, поняття соціального життя – воно є динамічним аспектом соціальної сфери й містить можливі напрями її розвитку. Власне суспільство може бути розглянуте як втілення соціального життя, динамічний процес, що перетерплює періоди ускладнення та спрощення, переходу одних форм життєдіяльності в інші. Центральним елементом у структурі соціальної сфери вважають потреби індивіда та групи, тому ступінь задоволення потреб людей у благах, необхідних для їхньої активної життєдіяльності, вказує на реальний рівень розвитку соціальної сфери в цілому³⁰.

Соціальна сфера – одна з найважливіших у житті суспільства, в якій реалізуються соціальні інтереси усіх верств населення,

²⁹ Підлипна Р.П. Соціальна сфера в контексті її функціонування. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/Vlca_ekon_2015_48_12.pdf;

Пігуль Н.Г. Теоретичні аспекти формування соціальної сфери в сучасних економічних умовах. URL: www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2506

³⁰ Калініченко О.О. Соціальна сфера в аспекті державного управління. URL: eprints.zu.edu.ua/16773/1/Стаття_2_Калініченко_ПАДА.pdf

відносини суспільства та особи, умови праці і побуту, охорони здоров'я, відпочинку³¹.

Соціальна сфера є найважливішою у житті кожного суспільства. Завдяки їй реалізуються усі потреби громадян у житлі, освіті, транспорті, зв'язку, медицині, тощо. Реалізація соціальної моделі управління національною економікою пов'язується з підвищенням ефективності функціонування усіх соціальних інститутів, сприяння відтворенню і розвитку людського потенціалу нації, забезпечення високого рівня прожиткових стандартів³².

Розглядаючи соціальну сферу як складову економіки і як складову галузь функціонування суспільства слід зазначити, що вони співвідносяться між собою як дві взаємодіючі та взаємозалежні компоненти, однак які не є у своєму змісті тотожними.

Функціональне призначення соціальної сфери, як складової економіки, полягає у створенні умов для успішного розвитку певних секторів економіки, це галузі, які надають різноманітні послуги для населення. У цьому контексті особливістю функціонування всіх складових соціальної сфери є виробництво, розподіл та доведення до споживача соціальних послуг.

У контексті нашого дослідження соціальна сфера представляє собою функціональну спільність таких галузей як освіта, охорона здоров'я, культура, тощо, які спрямовані безпосередньо на людину і суспільство в цілому, на задоволення потреб людини в житлі, здоров'ї, добробуті, освіті тощо. В цьому контексті соціальна сфера розглядається як явище правової дійсності, завдяки якому держава підтримує життєдіяльність населення, покращує його добробут, в іншому аспекті соціальна сфера розглядається як підсистема економіки держави.

Функціонування соціальної сфери здійснюється через діяльність конкретних установ соціальної інфраструктури. Соціальна

³¹ Костюк І.В. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури України: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Львів, 2015. С. 265.

³² Там само.

інфраструктура – це стійка сукупність галузей і видів діяльності, що створюють умови для задоволення потреб людини. Установи та підприємства соціальної інфраструктури (медичні, освітні, побутові, дозвільні тощо) забезпечують взаємодію матеріально-речовинного середовища та соціальних суб'єктів з метою раціональної організації життєдіяльності людини³³.

Сутність соціальної сфери не зводиться лише до забезпечення добробуту населення. Це поняття охоплює й забезпечення росту якості життя, інфраструктурного забезпечення, соціального захисту тощо, тому воно є дуже широким і багатограним.

Отже, соціальна сфера з одного боку представляє собою систему галузей народного господарства (невиробнича сфера), внаслідок діяльності яких є нематеріальний результат. Тому соціальна сфера включає в себе ті галузі економіки, які надають послуги (соціальні та сервісні). З іншого боку, соціальна сфера ґрунтується на соціальній значимості для населення її галузей, та роді цих галузей у задоволенні важливих потреб населення у достатньому рівні життя та добробуту³⁴.

Соціальна сфера – це сукупність галузей та соціальної діяльності установ соціальної інфраструктури (медичних, освітніх, побутових тощо), які забезпечують потреби людей у необхідному рівні життя, у соціальному захисті населення, вирішують проблеми охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо, та ті, які виникають із соціального розшарування суспільства.

До складу соціальної сфери належать елементи, що забезпечують її відтворення, функціонування та розвиток:

- суб'єкти соціальної сфери – особа, група осіб, організація, населення і т.ін., яким належить активна роль у конкретному процесі;

³³ Калініченко О.О. Соціальна сфера в аспекті державного управління. URL: eprints.zu.edu.ua/16773/1/Стаття_2_Калініченко_ПАДА_.pdf

³⁴ Медяник В.А. Соціальна сфера як предмет адміністративно-правового забезпечення. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 1. С. 399–401. URL: lsey.org.ua/1_2021/102.pdf

- органи, що здійснюють управління соціальною сферою;
- соціальні зв'язки й відносини між суб'єктами, підсистемами та органами управління;
- потреби, що лежать в основі цих відносин³⁵.

Соціальна інфраструктура – це комплекс галузей невиробничої сфери, що забезпечують задоволення соціальних, побутових і культурних потреб населення у процесі здійснення основних видів діяльності.

Функціонування соціальної сфери здійснюється через діяльність конкретних установ соціальної інфраструктури.

До сфери соціальної інфраструктури, як правило, включають такі галузі:

- охорону здоров'я й фізичну культуру;
- освіта та наука,
- житлово-комунальне господарство;
- пасажирський транспорт і зв'язок;
- побутове обслуговування;
- соціальне забезпечення та соціальний захист;
- культуру й мистецтво;
- діяльність із забезпечення зайнятості населення.

Велику роль соціальна інфраструктура відіграє у вирішенні таких соціальних завдань, як зближення за рівнем добробуту міського і сільського населення, згладжування регіональних відмінностей у рівні життя людей, посилення єдності у способі життя різних соціальних груп та прошарків населення. Активно впливає соціальна інфраструктура і на формування прогресивної структури споживання і раціонального використання вільного часу працівників матеріального виробництва³⁶.

На соціальну сферу покладено виконання соціальних завдань, що мають першочергове значення для розвитку економіки та

³⁵ Пігуль Н.Г. Теоретичні аспекти формування соціальної сфери в сучасних економічних умовах. URL: www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2506

³⁶ Склад та призначення соціальної сфери. URL: osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17900

позитивно впливають на головну продуктивну силу суспільства – людину, а саме:

- досягнення гідного рівня матеріального добробуту й умов життя людей;
- забезпечення повної продуктивної зайнятості населення, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили;
- забезпечення прав і соціальних гарантій сім'ям;
- забезпечення підтримки соціально найбільш вразливих верств населення;
- вплив на демографічну ситуацію в напрямі підвищення народжуваності та зниження смертності населення, збільшення тривалості життя;
- розвиток соціальної інфраструктури;
- забезпечення стабільності суспільної системи³⁷.

Регуляторний вплив держави на розвиток соціальної сфери полягає у пошуці шляхів розбудови і трансформації економіки на ринкових засадах, подоланні кризових явищ в економічному та соціальному житті.

Одним із інструментів державного регулювання соціальної сфери є державна соціальна політика³⁸.

Саме реалізація соціальної політики та розбудова соціальної сфери відповідно до пріоритетів національного, суспільного, культурного і духовного відродження обумовлює необхідність державного регулювання розвитку соціальної сфери. Соціальна політика держави виходить із необхідності надання конкретної допомоги бідуючим верствам і прошаркам населення: самотнім громадянам похилого віку, тим, що втратили здатність до самообслуговування, хворим, дітям тощо. Згідно з положеннями соціальної політики, громадянам країни мають бути надані рівні стартові можливості: зрозумілі і справедливі; тільки соціальна справедливість сприяє

³⁷ Пігуль Н.Г. Основи функціонування соціальної сфери. URL: journal.puet.edu.ua/index.php/nven/article/viewFile/514/520

³⁸ Костюк І.В. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури України: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Львів, 2015. С. 265.

солідарності громадян у суспільстві, створює передумови до соціального консенсусу, взаємодії та гармонії у повсякденному житті³⁹.

Проведене дослідження дозволило зробити такі висновки.

У системі суспільної життєдіяльності соціальна сфера посідає дуже важливе і особливе місце. Тому виражена, науково обґрунтована державна політика щодо розвитку соціальної сфери, яка враховує сучасний стан економіки, особливості сучасних політико-правових процесів та українського суспільства, здатна забезпечити зростання добробуту населення, належний рівень його соціального забезпечення та захисту, розвиток відповідних галузей соціальної сфери.

Реалізація завдань соціальної держави адміністративно-правовими засобами здійснюється шляхом адміністративно-правового забезпечення.

Адміністративно-правове забезпечення – це здійснюване державою за допомогою адміністративно-правового інструментарію (методів, способів, засобів, процедур тощо) юридичне закріплення, охорона та захист суспільних відносин у соціальній сфері, діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на регламентацію, створення умов, фактичне втілення у життя концепції соціальної держави та гарантування реалізації громадянами їх соціальних прав.

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики складається з таких елементів:

- по-перше, це об'єкт адміністративно-правового забезпечення, а саме державна соціальна політика, яка включає в себе такі напрями соціальної сфери, як: охорона здоров'я й фізична культура; освіта та наука, житлово-комунальне господарство; пасажирський транспорт і зв'язок; побутове обслуговування; соціальне забезпечення та соціальний захист; культура й мистецтво; діяльність із забезпечення зайнятості населення;
- по-друге, це сфера суспільних відносин, у межах яких здійснюється адміністративно-правове забезпечення – соціальна сфера

³⁹ Склад та призначення соціальної сфери. URL: osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17900

- під якою пропонуємо розуміти сукупність галузей та соціальної діяльності установ соціальної інфраструктури (медичних, освітніх, побутових тощо), які забезпечують потреби людей у необхідному рівні життя, у соціальному захисті населення, вирішують проблеми охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо, та ті, які виникають із соціального розширення суспільства;
- по-третє, це суб'єкти адміністративно-правового забезпечення – органи публічної влади та установи соціальної інфраструктури. Перші наділені повноваженнями реалізовувати механізм адміністративно-правового забезпечення, тобто мають право здійснювати заходи та використовувати засоби, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у соціальній сфері;
 - по-четверте, це спеціальний інструментарій адміністративно-правового забезпечення – тобто врегульовані нормами адміністративного права конкретні методи та форми діяльності публічної влади, засоби та способи формування та реалізації державної політики у соціальній сфері;
 - по-п'яте, це нормативно-правовий фундамент, під яким розуміються норми адміністративного права, які визначають засади державної соціальної політики та повноваження публічної влади з її формування та реалізації.

1.2. Генеза становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

Державна соціальна політика в Україні бере початок свого формування з часу набуття Україною незалежності. За часи незалежності було сформовано відповідну нормативно-правову базу, яка визначає зміст державної соціальної політики, її напрями та пріоритети, суб'єктів цієї політики, повноваження органів публічної влади з питань її формування та реалізації.

Відповідно до положень Конституції України від 28.06.1996 р. Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1); громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46)⁴⁰. Конституція України є фундаментом, вектором формування основних засад державної соціальної політики та діяльності органів публічної влади у цій сфері.

З моменту здобуття Україною незалежності розуміння про забезпечення соціальної стабільності, врахування інтересів різних верств населення отримало увагу тодішньої влади. Поряд з цим питання державна соціальна політики, як окремого і важливого напрямку функціонування держави не розглядалося.

Соціальна політика в Україні як самостійній суверенній державі була започаткована з проголошенням декларації про державний суверенітет України. В Декларації зазначено, що людина, її честь, здоров'я – найвища цінність для суспільства, мета його розвитку. Це означає, що відповідну соціальну спрямованість повинна мати в новітній Україні економіка, політика, в державі мають бути створені відповідні умови для співробітництва всіх структур політичної системи, всіх частин суспільства в їх єдності, навіть за об'єктивних їх відмінностей. А відтак, потрібна певна соціально спрямована діяльність органів державної влади, громадських об'єднань, місцевого самоврядування щодо соціального захисту та забезпечення, підтримки населення⁴¹.

Перші спроби окреслити напрями державної політики України на найближчу перспективу відображені у постанові Верховної Ради України «Про основні напрями економічної політики України в умо-

⁴⁰ Конституція України від 28.06.1991 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

⁴¹ Халецька А.А. Сучасні виміри соціальної політики держави: європейський досвід. URL: www.investplan.com.ua/pdf/6_2010/16.pdf

вах незалежності»⁴². Про соціальну політику в цій постанові мова не йде, однак одним із пріоритетів економічної політики держави визнається соціальний захист населення. В постанові зазначається, що Кабінету Міністрів України при реалізації основних напрямів економічної політики України в умовах незалежності передусім необхідно забезпечити узгоджене здійснення роздержавлення і приватизації власності, лібералізації цін, фінансової та аграрної реформи, соціального захисту населення. Щодо соціальної політики, то як зазначається у згаданій вище постанові, її основними напрямками стали:

- соціальний захист;
- допомога малозабезпеченим верствам населення;
- проведення активної політики на ринку праці, яке забезпечуватиметься: розвитком розгалуженої системи державної служби зайнятості, професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів; державною підтримкою нетрадиційної сфери зайнятості (малий бізнес, кооперативні та приватні підприємства, робота за кордоном); включенням України до структури міжнародного ринку праці шляхом створення правових та економічних основ відповідних організацій та представництв. проведення докорінної реформи оплати праці;
- проведення реформ пенсійного забезпечення (розробляється і буде запроваджена система захисту доходів трудящих і життєвого рівня різних верств населення від інфляційних процесів)⁴³.

Наступні зміни в основних напрямках економічної політики України в умовах незалежності відбулися 09.02.1993 р. та 22.01.1993 р.⁴⁴. Внесення цих змін було очікуваним, адже цілком

⁴² Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності: постанова Верховної Ради України від 25.10.1991 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-12#Text

⁴³ Там само.

⁴⁴ Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності: постанова Верховної Ради України від 09.02.1993 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698%D0%B0-12#Text

закономірна необхідність істотного коригування окремих положень напрямів економічної політики держави була потрібна. В цій постанові пріоритети соціальної політики не змінилися.

Отже, на початку незалежності питання соціальної політики розглядалися в контексті економічного розвитку держави, перевага надавалася окремим галузям економіки.

Наступні роки незалежності показали, що збільшилася бідність в країні, відбулися значна диференціація доходів населення та його розшарування, збільшилася кількість незайнятих громадян.

У жовтні 1994 року Президент України оприлюднив звернення до Верховної Ради під назвою «Шляхом радикальних економічних реформ».

Заслухавши і обговоривши доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики», Верховна Рада України основні положення доповіді Президента України про здійснення економічних реформ та соціальної політики в Україні в цілому вирішила підтримати⁴⁵.

В цьому документі соціальна політика держави розглядається вже як окремий напрям. У документі зазначається, що державна соціальна політика принципово була помилковою і потребує суттєвих змін. У цьому зв'язку здійснювана соціальна політика базуватиметься на реалізації того, що вона має бути, по-перше, адекватною стану економіки, по-друге, сприяти виходу з кризи, і по-третє, забезпечувати задоволення мінімально необхідних стандартів життєвого рівня населення. Водночас, весь комплекс заходів соціальної політики спрямовуватиметься на збереження та відтворення трудового потенціалу народу, утвердження необхідної мотивації продукуючої праці, запобігання масовому безробіттю, прогресуючому розпаду соціальної сфери – охорони здоров'я, освіти, культури, інших галузей сфери соціальної інфраструктури⁴⁶.

⁴⁵ Доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики»: постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/216/94-вр>

⁴⁶ Там само.

Вказаний документ містив такі напрями державної соціальної політики:

1. Створення необхідних умов підвищення працівником свого добробуту за рахунок особистого трудового вкладу, підприємництва та ділової активності.
2. Поетапне здійснення глибокої структурної реформи заробітної плати, що матиме за мету забезпечення переходу від діючої моделі, що зорієнтована на низьку ціну робочої сили і високу частку безкоштовних соціальних послуг до нової моделі, яка передбачає високу ціну робочої сили і платне задоволення відповідних послуг.
3. Важливим заходом реформування системи оплати праці має стати забезпечення прогресивних змін у співвідношенні між тарифною і надтарифною частками оплати праці.
4. Буде запроваджено щомісячне індексування грошових виплат зазначеним категоріям населення відповідно до фактичних темпів інфляції.
5. Проведення пенсійної реформи і забезпечення справедливої системи пенсійних виплат з урахуванням трудового вкладу особи.
6. Важливим напрямом соціальної політики стане передача у приватне користування населення державного майна, забезпечення на цій основі формування широкого прошарку акціонерів, їх реальної участі у розподілі прибутків.
7. Стимулюватиметься розвиток недержавних закладів науки, культури, освіти, як і становлення страхової медицини, здійснення партнерства держави з приватними інституціями у вирішенні багатогранних питань соціальної політики.
8. Здійснюватимуться заходи по соціальній адаптації молоді до умов ринкової економіки, наданню юнакам та дівчатам гарантованих можливостей на отримання освіти, професійної підготовки та працевлаштування.
9. Суттєвим моментом соціальної політики Президента України стане її децентралізація та роздержавлення. Передбачається, що

основний обсяг соціальних витрат все більшою мірою переноситиметься на місцевий та регіональний рівні.

10. Запровадження системи платних соціальних послуг для високооплачуваних верств населення⁴⁷.

Аналізуючи положення цієї постанови не можемо не звернути увагу на те, що дуже багато її положень і сьогодні для України залишаються актуальними в питаннях сучасних напрямів державної соціальної політики, зокрема збереження та відтворення трудового потенціалу народу, подолання бідності, регіоналізації державної соціальної політики.

У травні 1993 р. Міністерством праці на національній конференції «Соціальний захист населення України в умовах економічних реформ» було представлено «Концепцію соціального забезпечення населення України». У квітні 1993 р. її було переглянуто і схвалено Верховною Радою 21 грудня 1993 р.⁴⁸.

В основу реорганізації діючої системи соціального забезпечення необхідно покласти такі головні принципи:

1. Соціальне забезпечення поширюється тільки на громадян, які працюють за наймом, членів їх сімей та непрацездатних осіб.
2. Диференційований підхід до різних соціально-демографічних груп населення залежно від ступеня їх економічної самостійності, працездатності, можливостей підвищення рівня матеріального добробуту.
3. Перерозподіл економічної відповідальності за реалізацію соціальних гарантій між державою, підприємствами і громадянами.
4. Визначення рівня соціальних гарантій на підставі соціальних нормативів.

⁴⁷ Про основні засади економічної і соціальної політики: доповідь Президента України. Постанова Верховної Ради України від 19.10.1994 р. URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216%2F94-%E2%F0#top

⁴⁸ Панасюк Б.Я. Формування державної системи економічного прогнозування і планування. *Банківська справа*. 1995. № 2. С. 11.;
Ніколаєць К.М. Соціальна політика в Україні (у 90-х роках XX ст.): монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 296 с.

5. Відповідність форм соціального забезпечення населення ступеню розвитку ринкових відносин в економіці.

Відповідно до цього запроваджуються самостійні види соціального страхування⁴⁹.

Однак негативні тенденції як соціальних процесів, так і економічних перетворень не слабшали. Навпаки, чисельність населення почала неухильно скорочуватися. Помітно збільшилася чисельність незайнятого населення, особливо серед молоді та осіб найактивнішого працездатного віку.

Отже, у першій половині 90-х рр. XX ст. в нашій державі не було чіткого бачення кінцевих і стратегічних цілей розвитку суспільства. З огляду на це виникла необхідність у переосмисленні орієнтирів у формуванні економічної та соціальної політики держави⁵⁰.

Отже, підводячи підсумок вищенаведеному, можна зазначити, що упродовж 1991–1996 рр. (кризовий період) було закладено першооснови, початковий фундамент державної соціальної політики в Україні. Цей період характеризується, з одного боку, намаганням молоді держави забезпечити соціальну стабільність, з іншого – фрагментарністю та декларативністю заходів, спрямованих на подолання соціальної кризи. В умовах глибокої економічної кризи 90-х років XX ст. держава не приділяла належної уваги питанням державної соціальної політики, це виражалося у тому, що остання не мала цілісності та комплексного підходу, носила декларативний характер, її заходи не враховували сучасний стан економіки, не існувало дієвого механізму її реалізації та контролю за втіленням відповідних заходів.

Початок наступного періоду (антикризового) слід пов'язувати з прийняттям Конституції України 28.06.1996 р.

⁴⁹ Про проект Концепції соціального забезпечення населення України: постановою Верховної Ради України від 21.12.1993 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3758-12#Text

⁵⁰ Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf

У 1996 р. прийнята Конституція України, в якій стаття 1 проголошує Україну демократичною, соціальною, правовою державою. Соціальна держава – це соціально орієнтована держава, що визнає людину найвищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу індивідам, які потрапили у важку життєву ситуацію, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості і своє призначення вбачає в забезпеченні громадського миру і злагоди в суспільстві. Конституція України стала документом, який заклав базовий фундамент, став основою державної соціальної політики⁵¹.

Разом з тим тривалий спад виробництва унеможлилював досягнення відчутних зрушень у соціальному та економічному розвитку країни. Протягом першого десятиліття незалежності України відбулися істотні зміни в рівні реальних доходів населення. Суспільство поділилося на два вкрай протилежні за рівнем доходів прошарки – високоприбуткового населення (майже 10–12 %) і низько дохідного населення, що живе на межі бідності або за її межею (більш як 80 %)⁵².

У перше десятиліття незалежності України закріпилася тенденція перевищення смертності над народжуваністю, що призвело до зменшення населення держави з 51,8 млн осіб до 49,9 млн осіб у 1999 р. Рівень безробіття збільшився з 5,6 % до 11,6 % у 1999 р.⁵³.

Цей період часу свідчить про намагання влади окреслити загальні орієнтири та намітити певні шляхи вирішення проблемних питань у соціальній сфері. Однак актуальність розв'язання негативних соціальних явищ потребувала державного впливу та виправлення існуючої ситуації.

У 1997 році Президент України видав указ «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки», де було визначено пріори-

⁵¹ Основні засади соціального захисту в сучасній Україні. URL: ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2016/01/Osnovni-zasady-sotsialnogo-zahystu-v-Ukrayini.pdf

⁵² Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf

⁵³ Там само.

тети, головні напрями здійснення соціальної політики відповідно до реального соціально-економічного стану держави, поступовість, поетапність реалізації соціальної політики залежно від перебігу економічних та політичних реформ⁵⁴.

Цим документом було визначено основні стратегічні цілі соціальної політики на державному та регіональному рівнях, що включали:

- державний рівень: досягнення відчутного поліпшення матеріального добробуту і умов життя людей; забезпечення повної продуктивної зайнятості населення, підвищення якості і конкурентоспроможності робочої сили; гарантування конституційних прав громадян на працю, соціальний захист населення, освіту, охорону здоров'я, культуру, житло; значне поліпшення соціальної інфраструктури тощо;
- регіональний рівень: забезпечення виконання прийнятих державних програм на регіональному рівні; здійснення контролю за структурними зрушеннями в економіці регіону, забезпечення його життєдіяльності та підтримки відповідного рівня життя населення; створення нормативної бази формування місцевих бюджетів; створення у регіонах умов для забезпечення рівних стартових можливостей життєдіяльності з урахуванням мінімальних соціальних гарантій держави та бюджетної забезпеченості одного мешканця⁵⁵.

Наступний документ, що було прийнято у ці часи, була Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу (1998 р.), яка визначила основні напрями співробітництва нашої держави з ЄС, зокрема: адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини⁵⁶. У цьому документі також зосереджено увагу на адаптацію соціальної політики України, яка включає реформування систем страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного

⁵⁴ Про Основні напрями соціальної політики на 199–2000 роки: указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ Матеріали сайту LIGA: ZAKON. URL: www.ligazakon.ua/ru/ru_law-news.html

забезпечення, політики зайнятості відповідно до стандартів ЄС і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення⁵⁷.

У 1999 р. було прийнято Закон України «Про прожитковий мінімум». Цей Закон відповідно до ст. 46 Конституції України давав визначення прожиткового мінімуму, заклав правову основу для його встановлення, затвердження та врахування при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень. Певною мірою на рівень життя населення вплинуло прийняття у 1999 р. Закону України «Про гуманітарну допомогу», яким визначалися правові, організаційні та соціальні засади отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за пільговим використанням гуманітарної допомоги⁵⁸.

Таким чином, протягом перших 10 років незалежності та постійних безсистемних реформ відбулося різке зниження рівня життя населення України. Основою цих помилок стала відсутність наукового обґрунтування соціальних аспектів економічних реформ і відповідних суспільних інститутів⁵⁹.

Можна констатувати, що протягом перших років незалежності, проведені реформи були неефективними, що вплинуло на зниження рівня життя і поглибило соціальну кризу, хоча вже наприкінці ХХ ст. все ж вдалося більш менш зупинити негативні явища в економіці та стабілізувати ситуацію в соціальній сфері.

Початок наступного періоду становлення та розвитку державної соціальної політики в Україні слід пов'язувати з указом Президента

⁵⁷ Зуб М.Я., Шуліка Д.А. Етапи становлення державної служби зайнятості як основного елементу інституційного наповнення інфраструктури ринку праці. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2017. № 6. Т. 3. С. 126–133.

⁵⁸ Панасюк Б.Я. Формування державної системи економічного прогнозування і планування. *Банківська справа*. 1995. № 2. С. 11.;

Ніколаєць К.М. Соціальна політика в Україні (у 90-х роках ХХ ст.): монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 296 с.

⁵⁹ Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf

України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» від 24.05.2000 р.⁶⁰.

З метою створення умов для формування і реалізації соціальної політики на основі визначеної стратегії економічного розвитку та фінансової стабілізації, забезпечення права кожного громадянина на достатній життєвий рівень було прийнято основні напрями соціальної політики на період до 2004 року, затверджені 24.05.2000 р.⁶¹.

Згідно з цим указом пріоритетами соціальної політики є створення умов для забезпечення достатнього життєвого рівня населення, розвитку трудового потенціалу, народонаселення, формування середнього класу, недопущення надмірної диференціації населення за рівнем доходів, проведення пенсійної реформи, надання адресної підтримки незахищеним верствам населення, всебічного розвитку освіти, культури, поліпшення охорони здоров'я населення⁶².

У цей період часу також відбувається звернення Президента України з посланням до Верховної Ради України. У своїй доповіді «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки Президент України відмітив, що у 1999 р. вперше за останнє десятиріччя чітко виявили себе ознаки економічної стабілізації. В основному подолано падіння ВВП. Обсяг промислового виробництва зріс на 4,3 %. Принципове значення у цьому мають випереджаючі темпи зростання (+7,2 %) виробництва товарів народного споживання, в т.ч. непродовольчих товарів (+10,2 %). Стабілізаційні процеси в економіці дали можливість й стабілізувати соціальну ситуацію. Реалізація завдань економічного зростання створить необхідні передумови для вирішення найбільш складних і назрілих проблем соціальної політики. Ставиться

⁶⁰ Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: указ Президента України від 24.05.2000 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/717/2000#Text

⁶¹ Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: указ Президента України URL: zakononline.com.ua/documents/show/213862__213927

⁶² Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: указ Президента України від 24.05.2000 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/717/2000#Text

за мету забезпечити у 2000–2004 рр. зростання у 1,3–1,4 раза реальних доходів населення, забезпечити продуктивну зайнятість та створення 1 млн нових робочих місць, поступове підвищення мінімального рівня трудових пенсій до межі прожиткового мінімуму. Зі свого боку, активна соціальна політика позитивно впливатиме на прискорення економічного розвитку, надання цьому процесу незворотного характеру⁶³.

Основними пріоритетами соціальної політики у цьому посланні було визначено: адресна підтримка соціально незахищених верств населення; пенсійна реформа; забезпечення випереджаючого зростання вартості робочої сили; орієнтація стратегії економічного зростання на забезпечення продуктивної зайнятості; прискорений розвиток житлового будівництва, забезпечення доступності житла для різних верств населення; охорона здоров'я населення та демографічна політика; примноження інтелектуального потенціалу суспільств; створення рівних можливостей для молоді у здобутті якісної освіти; розвитку фундаментальної науки; зміцнення позицій середнього класу⁶⁴.

У 2000 р. було прийнято Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», де визначено правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій. Зокрема, визначено, що базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти⁶⁵.

⁶³ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.: послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000#top

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ Ніколаєць К.М. Соціальна політика в Україні (у 90-х роках XX ст.): монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 296 с.

З метою захисту грошових доходів громадян від знецінення у зв'язку з несвоєчасною їх виплатою, у 2000 р. прийнято Закон України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати». Необхідно особливо відзначити прийняття у 2000 р. Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»⁶⁶.

Загалом, період 2000–2004 рр. відзначився прийняттям різного роду програм та концепцій у галузі соціальної політики. Зокрема відповідним указом Президента було затверджено програму інтеграції України до Європейського Союзу на основі прийнятої раніше Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. У цьому документі окремим розділом виділено аналіз поточної ситуації та короткотермінові (2000–2001 рр.) та середньотермінові (2002–2004 рр.) пріоритети щодо забезпечення прав людини та захисту прав національних меншин, серед яких реформування системи соціального страхування та системи охорони праці, а також прийняття низки законодавчих актів у сфері сімейної та освітньої політики.

Отже, можна вести мову про те, що в ці часи вже було сформовано засади державної соціальної політики як окремої складової внутрішньої політики держави.

Водночас на практиці соціальна політика держави не розглядається як важлива складова стратегії забезпечення стійкості економічного зростання. Її потенціал не враховується при визначенні чинників відтворення виробництва, стабілізації фінансової системи, розвитку фондового ринку, залученням потужного інвестиційного ресурсу. Підтримка зайнятості передусім розглядається як перекладення на працюючих частини обов'язків і фінансових витрат держави у частині соціального забезпечення і захисту, а не як підтримка

⁶⁶ Ніколаєць К.М. Соціальна політика в Україні (у 90-х роках ХХ ст.) : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 296 с.

головного ресурсу майбутнього економічного розвитку – людського капіталу⁶⁷.

Наступний період державної соціальної політики (2004–2008 рр.) характеризується розробленням, затвердженням та виконанням різних програмних документів у різних соціальних сферах (Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, Концепція подальшого реформування оплати праці в Україні, Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року тощо). В цей період починають прийматися й регіональні програмні документи розвитку окремих соціальних галузей у межах адміністративно-територіальної одиниці (Державна стратегія регіонального розвитку на період 2015 року). Однак базовим документом все ж слід вважати Стратегію економічного і соціального розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції»⁶⁸.

Основними пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції» обрано: нові акценти політики доходів; становлення середнього класу; трансформація системи пільг і допомоги; пенсійна реформа; подолання бідності; адресність соціальної допомоги; подолання безробіття; забезпечення повної продуктивної зайнятості населення; реформа освіти та охорони здоров'я; подолання демографічної кризи⁶⁹. Позитивним моментом вказаної стратегії є глибокий аналіз існуючої ситуації у соціальній сфері, правильно обрані пріоритети, деталізовані шляхи вирішення проблемних питань, розрахунок стратегії на тривалу перспективу.

Цей період часту також характеризується тим, що держава стала приділяти увагу соціально-економічному розвитку регіонів. В таких

⁶⁷ Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf

⁶⁸ Стратегія економічного і соціального розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції»: указ Президента України від 28.04.2004 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/2004#Text

⁶⁹ Там само.

стратегічних документах стали закладатися основи регіоналізації соціальної політики держави. Мова йде про Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року⁷⁰. Аналізуючи зміст Стратегії визначалися проблеми соціальної сфери, які потребували вирішення на рівні регіонів (безробіття, бідність, відтік населення з села, трудова міграція, демографічна криза). У стратегії передбачалося вирішення цих проблемних питань у декількох абзацах.

Так, в Стратегії наголошувалося, що основним стратегічним ресурсом і чинником економічного зростання в регіонах є людський потенціал. Процес використання людського потенціалу в регіонах уповільнюється через ситуацію, що склалася на ринку праці, низький рівень якості надання соціальних послуг та освіти, зменшення доходів та рівня особистого споживання, поширення бідності тощо⁷¹.

Потребує розв'язання проблема збереження і зміцнення трудового потенціалу, що має велике значення для сталого соціально-економічного розвитку України. Саме кількісні та якісні параметри трудового потенціалу стають в умовах кризових явищ в економіці та соціальних протиріч у суспільстві основним чинником розвитку регіонів⁷².

Цей період також характеризується прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» (19.06.2003 р.), яким започатковано переорієнтацію пострадянської практики непрозорих різноманітних пільг та неефективних соціальних виплат на розбудову європейської моделі соціального захисту, центральне місце в якій відводиться соціальним послугам. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (09.07.2003 р.), визначив трирівневу структуру національної системи пенсійного забезпечення. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (08.07.2010 р.) удосконалив адміністративно-правове регулювання здійснення збору та обліку єдиного внеску.

⁷⁰ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text

⁷¹ Там само.

⁷² Там само.

Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що в цей період часу в Україні держава почала приділяти увагу питанням усунення проблем в соціальній сфері, чітко розумілися існуючі проблеми, які потребували свого вирішення. Позитивним моментом державної соціальної політики було намагання влади поліпшити якість життя як в Україні, так і на рівні регіонів. Аналіз державних та регіональних стратегій соціального розвитку, інших програмних документів у цій сфері свідчить про відсутність узгодженості вищенаведених документів між собою. Розуміючи проблеми і намагаючись їх вирішити, в державі не було вироблено дієвих заходів, спрямованих на покращення соціальної кризи та зменшення негативних тенденцій у соціальній сфері⁷³.

Наступний період (2008–2014 рр.) (дореформаторський) характеризується впливом на соціальну сферу в нашій державі світової економічної кризи.

Негативний вплив фінансово-економічної кризи позначився на скороченні попиту на робочу силу, зростанні довготривалого безробіття та прискоренні міграційних процесів, що вимагало вжиття державних заходів, спрямованих на подолання світової кризи⁷⁴.

На вирішення проблемних питань в соціально-економічній сфері була спрямована Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»⁷⁵, у якій були окреслені основні проблеми розвитку соціальної сфери, визначені причини їх виникнення та запропоновані заходи, спрямовані на їх подолання, але у таких

⁷³ Медяник В.А. Періодизація основ адміністративно-правового забезпечення сучасної державної соціальної політики. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 4(32). Vol. 3. С. 50–54.

⁷⁴ Зуб М.Я., Шуліка Д.А. Етапи становлення державної служби зайнятості як основного елементу інституційного наповнення інфраструктури ринку праці. *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія: «Економічні науки». 2017. №6(3). С. 126–133.

⁷⁵ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010-2014 роки. URL: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>

сферах, як медицина, пенсійне забезпечення, освіта та соціальний захист.

У цей період часу також приймаються такі програмні документи як Національний план дій на 2012 рік «Щодо впровадження економічних реформ на 2010–2014 роки».

Не можна не оминати увагою і тематичну доповідь «Економіка України в 2011 році: поступ і суперечності після кризового відновлення», розміщеної як один з аналітичних матеріалів у Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році», відповідно до якої модернізація інституту соціальної політики має відбуватися за такими основними напрямками:

1. Реформування системи соціального захисту населення з метою зміни пріоритетів щодо його форм (перехід від переважно натуральних до грошових трансфертів й до надання в принагідних випадках соціальних послуг) та визначення головних бенефіціарів соціальних послуг, споживачів державної соціальної допомоги та ланок системи соціального забезпечення сім'ї.
2. Трансформація державної політики стосовно доходів населення, поєднання соціальних програм із політикою зайнятості, що має забезпечити подолання надмірної поляризації доходів, створення новітніх механізмів їх перерозподілу на базі докорінної реконструкції ринку праці та оплати останньої.
3. Подальше реформування пенсійного забезпечення, основним засобом якого має стати перехід до моделі, що передбачає максимальну залежність розміру пенсії від обсягу страхових внесків.
4. Реформування системи охорони здоров'я з метою створення умов для рівного і справедливого доступу усіх членів суспільства до необхідних медичних послуг шляхом удосконалення законодавчого і ресурсного забезпечення цієї системи, стимулювання розвитку добровільного медичного страхування, підвищення якості послуг з охорони здоров'я тощо.
5. Реформування житлової політики держави, її спрямування на базі використання відповідних механізмів житлового будівництва та

способів і форм державної допомоги в русло забезпечення житлом прошарку сімей і з середньостатистичними статками.

6. Удосконалення політики щодо трудової міграції, яка (політика) покликана реалізувати два основних завдання: з одного боку, забезпечити належний соціальний захист трудових мігрантів за кордоном шляхом укладення дво і багатосторонніх угод і з країнами їх працевлаштування; з другого боку, створити умови для скорочення еміграції, повернення мігрантів на Батьківщину, використовуючи для цього, зокрема, засоби податкової, митної політики для стимулювання працівників – мігрантів до інвестиційного використання своїх заощаджень⁷⁶.

Важливим кроком до побудови соціально орієнтованої економіки є набуття чинності (з 1 жовтня 2011 р.) Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», яким передбачено збалансування солідарної системи пенсійного страхування та створення умов для запровадження П'ятого рівня пенсійної системи – обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування, а також підвищення пенсійного віку до 60 років для жінок до 2021 р. та страхового стажу на 10 років як для жінок (з 20 до 30 років), так і для чоловіків (з 25 до 35 років), внаслідок чого зменшились державні витрати на пенсійне забезпечення у ВВП на 1,7 %.

21 липня 2006 року Кабінет Міністрів України приймає постанову «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року», яка визначила напрями державного регіонального розвитку соціальної політики.

Як бачимо, законодавча і нормативно-правова база, яка регламентує державну соціальну політику в Україні, знаходиться на стадії формування й потребує удосконалення. Якість чинних законо-

⁷⁶ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. К. : НІСД, 2012. 256 с.

Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. / за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. К.; Львів : НАДУ, 2012. 368 с.

давчих і нормативно-правових актів визнано задовільною, оскільки має місце дублювання одних і тих питань у різних правових документах, до того ж трактування їх змісту в окремих випадках є різним, а іноді і суперечливим. Значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства і об'єктивних економічних законів, теоретичного обґрунтування.

Наступний період становлення та розвитку державної соціальної політики починається з 2014 р. і триває по теперішній час. Після Революції Гідності країна опинилася в складній політико-економічній ситуації, що не змогло не вплинути на соціальну сферу. З'явилися нові проблеми, які потребували свого вирішення – це соціальний захист вимушених переселенців та учасників бойових дій на Сході.

Державна соціальна політика, починаючи з 2015 року, зазнала значних змін, адже відбулося скорочення видатків бюджету, більшу частину якого становили видатки на соціальну сферу. Зокрема, скоротилися пенсії тим пенсіонерам, які працюють, фонди соціального страхування, деякі види допомоги, а також видатки на охорону здоров'я та освіти.

У цей період часу державна соціальна політика закріплювалася у чисельних нормативно-правових актах. Напрями розвитку галузей соціальної сфери відображаються в державних стратегічних і програмних документах, таких як Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»⁷⁷, Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року⁷⁸, Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки⁷⁹.

⁷⁷ Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

⁷⁸ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF

⁷⁹ Деякі питання реформування державного управління України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/paran9

Деякі з цих документів втратили свою актуальність, однак у певний період часу мали важливе значення для розвитку соціальної сфери.

Так, метою Стратегії сталого розвитку є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції в світі. Щодо впливу Стратегії на розвиток соціальної сфери, то слід зазначити, що в рамках цього документу передбачено реалізувати 62 реформи та програми розвитку. Метою Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року є підвищення рівня соціально-економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку соціальної інфраструктури. Важливими інструментами, за допомогою яких регулюються соціальні відносини, є також відповідні програми регіонального і галузевого рівнів. Для регулювання держава застосовує адміністративні (нормативно-правові акти, відомча інфраструктура) та економічні методи (фінансування з державного бюджету, дотації, реалізації державних програм, державне замовлення, фінансово-кредитні й податкові пільги, тощо)⁸⁰.

В цей період часу державна соціальна політика почала розглядатися у трьох вимірах: державному, соціальному та регіональному. Було закладено основи переходу надання соціальних послуг в електронному форматі.

У площині практичної реалізації е-відносин, розвитку е-країни починаючи з 2016 р. запрацювали державні веб-портали:

- Єдиний державний портал адміністративних послуг (<https://poslugy.gov.ua>);
- Єдиний державний веб-портал відкритих даних (<http://data.gov.ua>);

⁸⁰ Оксьом І. Адміністративно-правові основи регулювання соціальної сфери за умов розвитку інформаційного суспільства. URL: www.publuchne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=92:pp-2019-34-06&catid=90&Itemid=483&lang=uk

– Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<http://spending.gov.ua>)⁸¹.

Слід виділити портал е-послуг Пенсійного фонду України (<http://portal.pfu.gov.ua>), де всі послуги систематизовано по групах: пенсіонерам, застрахованим особам та страхувальникам. На веб-порталі відомства через персональний кабінет е-послуг із використанням особистого електронного цифрового підпису можна отримати інформацію про заробітну плату (дохід), з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування⁸².

У 2017 році в Україні розпочалася реформа системи охорони здоров'я, протягом 2017–2018 років відбулося ряд системних зрушень у сфері інформатизації охорони здоров'я, зокрема було прийнято Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення»⁸³.

Не дивлячись на те, що медична реформа активно запрацювала з 2015 року, фінансування заходів на оплату медичних послуг на первинному рівні має певні негативні тенденції. А на вторинному та третинному рівні механізм фінансування послуг існує тільки у віртуальному полі. Навіть до цього часу невідомі основні результати пілотної апробації в окремих регіонах нового фінансового механізму оплати медичних стаціонарних послуг⁸⁴.

⁸¹ Оксьом І.Г. Адміністративно-правові основи регулювання соціальної сфери за умов розвитку інформаційного суспільства. URL: www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=92:pp-2019-34-06&catid=90&Itemid=483&lang=uk

⁸² Матвейчук Л.О. Державне регулювання соціально-трудових відносин за умов розвитку інформаційного суспільства в Україні. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2018. №1. С. 122–128.

Оксьом І.Г. Адміністративно-правові основи державного контролю у соціальній сфері. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 64–72.

⁸³ Оксьом І.Г. Адміністративно-правові основи державного контролю у соціальній сфері. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 64–72.

⁸⁴ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ.управлін. Дніпро. 2020. С. 241.

У зв'язку із військовими подіями на Сході України 2014 р. та значною кількістю вимушених переселенців, у серпні 2014 р. було запроваджено спеціальну адресну допомогу для переміщених осіб⁸⁵.

Таким чином, державна соціальна політика у період з 2014 р. по теперішній час характеризується відходом від централізації до регіоналізації соціальної політики, відходом від пострадянської моделі і побудовою її заходів відповідно до європейських стандартів.

Такий підхід означає, що держава як суб'єкт соціальної політики з метою забезпечення оптимального узгодження загальнодержавних цілей та інтересів з особливостями розвитку окремих регіонів має розробляти лише загальнонаціональну філософію, основні принципи такої політики, стратегічні напрями діяльності регіонів щодо регулювання соціальних процесів, здійснювати координаційну діяльність у цій сфері. Натомість, на територіальному рівні основним суб'єктом здійснення соціальної політики повинен виступати регіон, який реалізує цю державну стратегію⁸⁶.

Підсумовуючи вищенаведене можна зробити наступні висновки цього підрозділу.

З часів незалежності України по сьогоднішній час державна соціальна політика привертала увагу політиків та уряду держави. Намагання покращити стан суспільних відносин у соціальній сфері залишалися і до цього часу залишаються одним із пріоритетів функціонування державної влади.

За часів незалежності адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики здійснюється за допомогою чисельних законодавчих та нормативно-правових актів, при цьому історично так склалося, що її напрями та пріоритети закладав Президент України у відповідних посланнях до Верховної Ради України.

⁸⁵ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управлін. Дніпро. 2020. С. 241.

⁸⁶ Там само.

Аналізуючи історію становлення та розвитку законодавства про державну соціальну політику можна виділити такі періоди:

Перший – 1991–1996 рр. (кризовий період) було закладено першооснови, початковий фундамент державної соціальної політики в Україні в окремих нормативно-правових документах. Державна соціальна політика мала фрагментарний характер і була спрямована на соціальний захист ветеранів війни, громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, репресованих громадян тощо.

Основні положення державної соціальної політики: впровадження заходів зупинки процесів дестабілізації соціальної сфери шляхом здійснення соціального захисту вразливих верств населення (ветеранів, пенсіонерів, малозабезпечених сімей тощо).

Другий – 1996–2000 рр. (антикризовий) пов'язується з прийняттям Конституції України, в якій було закладено положення про Україну, як соціальну державу, та прийнято правові акти, спрямовані на вирішення актуальних питань стабілізації в економічній сфері виходячи з постулату про соціальну державу. Основні положення державної соціальної політики були спрямовані на зупинення соціальної кризи; стабілізацію демографічної ситуації, соціального захисту, зайнятості населення.

Третій – 2000–2004 рр. (стабілізаційний) характеризується правовим оформленням та закріпленням в програмних документах стратегічного бачення державної соціальної політики. Було сформовано нормативно-правову основу, яка визначає діючу сьогодні систему соціального забезпечення та соціального захисту, закладено основи наближення соціальної політики держави до європейських соціальних стандартів та тенденцію переходу держави від соціального забезпечення до соціальних послуг.

Четвертий – 2004–2008 рр. (перманентний) характеризується формуванням основ загальної соціальної політики та намаганням зупинити подальші негативні тенденції у соціальній сфері, що призвело до прийняття низки різних програмних документів, спрямованих на подолання кризових явищ в окремих галузях соціальної сфери. Закладено основи регіоналізації соціальної політики держави.

П'ятий – 2008–2014 рр. (дореформаторський) характеризується коригуванням заходів державної соціальної політики з метою забезпечення мінімального гідного існування та недопущення соціальної кризи, а також намаганням реформувати окремі галузі соціальної сфери (пенсійне забезпечення, медична реформа, реформа освіти).

Шостий – 2014 р. по теперішній час (євроінтеграційний період) характеризується впровадженням європейських пілотних проєктів врядування у соціальній сфері, трансформацією підходів державно-управлінського регулювання суспільних відносин у соціальній сфері, яка характеризується відходом від централізації державної соціальної політики до її регіоналізації, покладенням на державу формування її основних засад, а реалізацію – переважно на регіони.

Узагальнюючи стан адміністративно-правового регулювання державної соціальної політики зазначимо, що починаючи з часів набуття незалежності, законодавство у цій сфері, по-перше, бурхливо розвивалося та оновлювалося відповідно до тих проблем, які потребували свого першочергового вирішення. По-друге, адміністративно-правове законодавство у цій сфері не було якісним, що є однією із основних причин неефективності заходів багатьох програмних документів, які визначали державну соціальну політику. До основних недоліків законодавства, яке регулювало державну соціальну політику на різних історичних етапах, можна віднести: недостатня наукова обґрунтованість багатьох заходів державної політики; декларативність багатьох заходів державної політики; відсутність чітких механізмів реалізації заходів державної політики; велика кількість змін та доповнень до законодавства, яке регулює соціальну сферу, його нестабільність та неузгодженість і суперечливість окремих норм⁸⁷.

На зазначених вище етапах становлення та розвитку державна соціальна політика була спрямована на реалізацію таких напрямів:

⁸⁷ Medyanik V.A. History of establishment and development of administrative and legal support of state social policy. *Journal of social sciences, nursing, public health and education*. 2021. № 1. С. 132–137.

цілеспрямована допомога незахищеним верствам населення; мінімізація наслідків безробіття; запобігання масовому обнищанню населення та його розшаруванню; припинення тенденцій погіршення демографічної ситуації.

1.3. Стан наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

Важливою сферою діяльності суспільства та держави є соціальна політика, адже від її виваженості, обґрунтованості залежать процвітання й добробут держави, сталий розвиток і благополуччя суспільства, свобода людини й задоволення її духовних та матеріальних потреб. Становлення демократичної, соціальної та правової держави неможливе без створення і впровадження належної та ефективної соціальної політики держави, за допомогою якої вдається вчасно виявляти проблеми в суспільстві, здійснювати їх ефективний аналіз, визначати й реалізувати оптимальні шляхи розв'язання⁸⁸.

Як зазначають вітчизняні науковці, у період суспільних трансформацій особлива роль у створенні системи безпечної життєдіяльності належить важливішим галузям соціальної сфери, до яких можна віднести галузі охорони здоров'я, освіти та науки, а також систему соціального захисту та соціального забезпечення населення тощо. Саме ці галузі формують найближче соціальне оточення та слугують джерелом задоволення основних соціальних потреб, прав та інтересів громадян України⁸⁹.

Тому не випадково, що від розвитку цих галузей напряму залежить добробут та якість життя населення. У зв'язку з чим зусилля держави мають бути спрямовані на покращення стану суспільних

⁸⁸ Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософ.), Київ, 2017. 240 с.

⁸⁹ Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 21 с.

відносин у соціальній сфері, на вирішення соціальних проблем населення. Це можливо завдяки виваженій державній соціальній політиці, яка має бути не тільки ефективною і дієвою, але й науково обґрунтованою. Наукова обґрунтованість державної соціальної політики залежить від того, наскільки ці питання вивчали фахівці різних галузей суспільних та гуманітарних знань, від того наскільки науковцями досліджено весь спектр проблем у соціальній сфері, здійснено пошук форм, моделей, засад формування та реалізації державної соціальної політики, шляхів імплементації передового зарубіжного досвіду тощо.

Як предмет наукових досліджень, державна соціальна політика привертала увагу багатьох вчених. В науці адміністративного права питання адміністративно-правового управління соціальною сферою, організації діяльності виконавчої влади, форм та методів регулювання адміністративно-правових відносин в різних сферах висвітлювалися на сторінках багатьох праць серед яких обов'язково слід відзначити В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурку, Л.Р. Білу-Тіунову, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, О.Ю. Дрозда, Т.Є. Кагановську, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюка, Ю.О. Легезу, Є.О. Легезу, Т.П. Мінку, Р.С. Мельника, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценка та інших. Очевидним є те, що проведені ними фундаментальні дослідження теоретичних та практичних проблем, які пов'язані з організацією та діяльністю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніх функцій, повноважень, адміністративно-правового статусу тощо заклали фундамент сучасного розуміння організації системи публічної адміністрації з адміністрування різними сферами суспільного життя, у тому числі у соціальній сфері.

Зокрема, праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.С. Дніпрова, І.Б. Коліушка, А.А. Коваленка, О.Д. Крупчана, Р.С. Мельника, А.О. Селіванова стосуються загальних концептуальних питань реформування діяльності й організаційних структур публічної адміністрації та правового статусу окремих органів публічної адмі-

ністрації, В.В. Галушка, Д.І. Голосніченка, Т.О. Мацелик, С.В. Петкова, О.П. Рябченко, Н.П. Христинченко – загальнотеоретичних питань формування повноважень публічної адміністрації, В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоєць, П.С. Лютікова, Х.П. Ярмакі – правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному процесі та адміністративно-процедурних відносинах, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Ю.В. Георгієвського, Т.О. Карабін – розподілу повноважень публічної адміністрації на місцевому рівні адміністрування⁹⁰.

Окремі галузі соціальної сфери та діяльності публічної адміністрації були предметом наукових пошуків таких вчених, як Чеховська І.В. («Адміністративно-правове забезпечення державної сімейної політики», 2014), Аріфходжаєва Т.Б. («Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні», 2016), Ярошенко І.С. («Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні», 2006) та Капітан О.І. («Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики України в умовах євроінтеграційних процесів», 2020).

Спробуємо коротко проаналізувати вказані праці з тим, щоб визначити тенденції подальших наукових пошуків, що стосуються державної соціальної політики.

Проблемам виявлення тенденцій становлення, розвитку та реалізації державної сімейної політики в Україні та її адміністративно-правового забезпечення; обґрунтуванні концептуальних засад такого забезпечення та на їх основі – розробці рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує сферу державної сімейної політики, правового регулювання діяльності державних органів та інших суб'єктів забезпечення державної сімейної політики в Україні присвячене монографічне дослідження І.В. Чеховської.

⁹⁰ Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 34 с.

Цікавими є висновки авторки стосовно організації та діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення державної сімейної політики. Так, І.В. Чеховська зазначає, що протягом 1991–2013 рр. відбулося шість реорганізацій центрального органу виконавчої влади, що відповідав за формування і здійснення державної сімейної політики в Україні, що негативно позначилося на змісті його роботи. Виявлено, що повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері державної сімейної політики зводяться лише до надання встановлених пільг і допомог, пов'язаних з охороною материнства і дитинства, соціального захисту одиноких матерів, багатодітних і малозабезпечених сімей. Встановлено, що така обмеженість повноважень місцевих органів виконавчої влади у сфері державної сімейної політики є причиною частих реорганізацій структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що здійснювалися протягом тринадцяти років і призвели до зміни їх статусу, кількісного складу, звуження повноважень⁹¹.

Управлінські рішення суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної сімейної політики І.В. Чеховська класифікує за формою на три групи: нормативно-правові; програмно-цільові; організаційно-розпорядчі. Далі І.В. Чеховська зазначає, що для реалізації своїх владних повноважень у процесі формування та здійснення державної сімейної політики суб'єкти адміністративно-правового забезпечення приймають рішення у таких правових формах, як видання адміністративно-правових актів, укладання угод, вчинення інших юридично значущих дій, що викликають певні правові наслідки. На підставі чого нею здійснено поділ форм управлінських рішень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної сімейної політики на правові і організаційні⁹².

Авторкою сформульовані концептуальні положення щодо адміністративно-правового забезпечення державної сімейної політики

⁹¹ Чеховська І.В. Адміністративно-правове забезпечення державної сімейної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Ірпінь. 2014. 39 с.

⁹² Там само.

в Україні: а) державна сімейна політика повинна формуватися як один із самостійних напрямів державної соціальної політики, а інститут сім'ї має входити до системи державної діяльності як цілісний об'єкт; б) держава повинна будувати рівноправні взаємовідносини із сім'єю, забезпечувати збалансованість прав і відповідальності державних інститутів і сім'ї, створювати необхідні умови для активізації потенціалу сім'ї, потрібного для її самозабезпечення; в) держава повинна гарантувати макроекономічні та соціальні стандарти, необхідні для самостійного функціонування сімей у суспільстві; здійснювати цілеспрямований облік і сприяти реалізації інституційних прав і інтересів сімей у процесі їх життєдіяльності; створювати умови для забезпечення незалежності сімей і розвитку їх функцій як агента соціальних відносин⁹³.

Багато висновків І.В. Чеховської та рекомендації стосовно адміністративно-правового забезпечення державної сімейної політики залишаються і зараз актуальними. Проведене І.В. Чеховською дослідження дозволило зробити висновки про існуючі і тривалі системні недоліки в діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового забезпечення державної сімейної політики. Висвітлені авторкою системні недоліки в організації та діяльності публічної адміністрації стосуються й інших галузей соціальної сфери. Поряд з цим, загальні проблемні питання вивчення сімейної політики у кореляції з соціальною політикою І.В. Чеховська не здійснила. В запропонованій праці фактично була досліджена складова соціальної політики – сімейна політика.

Наступне дослідження, на яке хотілося б звернути увагу – це дисертація Т.Б. Аріфходжаєвої на тему «Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення».

У запропонованому дослідженні авторка сформулювала авторське поняття публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення та розкрила його зміст; висвітлила еволюцію

⁹³ Чеховська І.В. Адміністративно-правове забезпечення державної сімейної політики в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Ірпінь. 2014. 39 с.

формування сучасної системи соціального захисту населення в Україні; визначила мету, завдання та принципи публічного адміністрування сферою соціального захисту населення в Україні; охарактеризувала правові основи публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення; запропонувала шляхи удосконалення публічного адміністрування соціального захисту населення в Україні; визначила напрями підвищення ефективності діяльності публічних органів адміністрування сферою соціального захисту населення в Україні.

Цікавими є висновки Т.Б. Аріфходжаєвої, що для удосконалення публічного адміністрування соціального захисту населення необхідно: закони та нормативно-правові акти, які врегульовують публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення, мають бути прозорими та чітко визначати завдання і функції соціальних інститутів, що провадять політику соціального захисту, але їх кількість потрібно звести до мінімуму задля якісного їх використання; запропоновано створити дієву систему адресної соціальної допомоги, яка буде спроможна при найменших витратах дати максимальний результат; впровадити нові джерела наповнення бюджету; мінімізувати державну монополію у сфері соціального захисту з метою розвитку системи недержавного фінансування окресленої сфери⁹⁴.

Запропоновані автором шляхи удосконалення сфери соціального захисту залишаються і досі актуальними з огляду на демонополізацію соціальних послуг. Поряд з цим, за межами дослідження залишилися питання механізму демонополізації сфери соціального захисту, організації діяльності місцевої влади та органів місцевого самоврядування з втілення нових підходів до соціального захисту під час делегування ним цих повноважень.

Т.Б. Аріфходжаєва обгрунтовує, що в умовах кризової економічної та напруженої соціально-політичної ситуації в країні періодич-

⁹⁴ Аріфходжаєва Т.Б. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 210 с.

ність аудиторських перевірок раз на рік є недостатньою, доцільним буде проводити перевірки щоквартально, у зв'язку з чим необхідно внести відповідні зміни до статті 5 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» та викласти її у наступній редакції: «Планові аудиторські перевірки діяльності пенсійних фондів, адміністраторів, компаній з управління активами, зберігачів, страхових організацій та банків, що надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення, проводяться не рідше ніж один раз на три місяці за рахунок юридичних осіб, що перевіряються. Результати аудиторських перевірок підлягають опублікуванню в порядку, визначеному цим Законом»⁹⁵.

Роблячи такі ґрунтовні висновки з питань пенсійного забезпечення авторка залишила поза увагою питання впровадження системи недержавного пенсійного забезпечення, невисвітленими залишилися проблеми удосконалення діяльності Пенсійного фонду в сучасних умовах реформ пенсійної системи, ролі та місця публічної адміністрації з адміністрування пенсійною сферою. В цьому дослідженні були висвітлені лише окремі питання діяльності публічної адміністрації у сфері соціального захисту. Соціальний захист, як складова державної соціальної політики, у дисертації не розглядався.

Наступним є дослідження О.І. Капітан на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в умовах євроінтеграції».

У проведеному дослідженні О.І. Капітан здебільшого приділяла увагу питанням розкриття адміністративно-правових засад формування державної соціальної політики з питань сім'ї та дітей; аналізу діяльності Міністерства соціальної політики щодо протидії торгівлі людьми; аналізу адміністративно-правового регулювання сфери пенсійного забезпечення; розкриттю особливостей адміністративно-правового регулювання сфери надання соціальних

⁹⁵ Аріфходжаєва Т.Б. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 210 с.

послуг; аналізу адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в зарубіжних державах, з метою запозичення позитивного досвід для України.

Заслужують на увагу висновки О.І. Капітан, що в державі сьогодні функціонує розгалужена система суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення та реалізацію концепції соціальної держави, зокрема, шляхом прийняття й виконання соціальних програм, надання соціальних послуг і соціальної допомоги населенню, здійснення соціального захисту громадян. Авторка доводить необхідність зміни принципів організації та діяльності органів виконавчої влади у соціальній сфері, оскільки критерієм ефективності застосування таких принципів є, передусім, досягнення системності державного управління, а через неї – гармонійності й комплексності суспільного життя, загалом, та її окремих сфер, галузей⁹⁶.

Поряд з цим, комплексно, питання адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики у вказаному дослідженні не відбулося. Формування та реалізацію державної соціальної політики авторка висвітлила шляхом дослідження діяльності публічної адміністрації в окремих складових соціальної сфери. Комплексно питання формування та реалізації державної соціальної політики публічною адміністрацією, відповідні адміністративні процедури, особливості вироблення державної соціальної політики не тільки на рівні держави, але й у регіонах, проблеми розподілу повноважень між публічною адміністрацією, удосконалення форм та методів її діяльності з адміністрування соціальною сферою у вказаному дослідженні залишилися поза увагою.

Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні привертала увагу І.С. Ярошенко, в працях якої зазначається, що «одним із соціальних прав є право на соціальний

⁹⁶ Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в Умовах євроінтеграції : дис. ... д-ра філософії. Львів, 2020. 227 с.

захист». Вчена звертає увагу на те, що в наукових джерелах відсутнє загальне «уявлення про характер інституту соціального захисту і його зміст, що призводить до змішування різноманітних категорій, термінів і довільного трактування понять, які розкривають зміст даного інституту». Вона вважає, що коли йдеться «про стан захисту всього комплексу соціальних прав, доцільно вживати термін «соціальна захищеність». Поняття «соціальний захист», вважає І.С. Ярошенко, слід використовувати для характеристики процесу реалізації вказаного права»⁹⁷.

Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення прав інвалідів вивчали в своїх працях А.М. Куца⁹⁸, О.В. Паровишник⁹⁹, Д.М. Переверзев¹⁰⁰.

А.М. Куца наводить класифікацію принципів соціального захисту інвалідів, яку подає у такому вигляді: «загальні (визначають систему соціального захисту інвалідів в цілому, фіксують вихідні начала будь-якого явища у цій сфері) та спеціальні (відображають особливості окремих напрямів соціального захисту інвалідів). Нею розкрито зміст таких принципів соціального захисту інвалідів: верховенства права, законності, гуманізму, демократизму, рівності, недискримінації, гарантованості прав і свобод, єдності прав і обов'язків, солідарності, відповідальності, реалістичності; забезпечення на рівні не нижчому за встановлені в державі соціальні

⁹⁷ Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 20 с.

Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в Умовах євроінтеграції : дис. ... д-ра філософії. Львів, 2020. 227 с.

⁹⁸ Куца А.М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 24 с.

⁹⁹ Паровишник О.В. Забезпечення прав інвалідів в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання : монографія. Харків : Право, 2016. 264 с.

¹⁰⁰ Переверзев Д.М. Адміністративно-правові засади охорони прав дітей з інвалідністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2021. 23 с.

нормативи, що є науково й економічно обґрунтованими; соціального захисту інвалідів; інноваційності заходів соціального захисту інвалідів»¹⁰¹.

О.В. Паровишник, до концептуальних питань у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні, які потребують належної уваги й певного вдосконалення, відносить: а) удосконалення процедурних норм, пов'язаних зі встановленням статусу інваліда й реалізацією прав і законних інтересів людей з інвалідністю; б) удосконалення адміністративно-правового статусу інваліда, зокрема, його основних елементів; в) посилення форм контролю за додержанням прав людей з інвалідністю; г) підвищення ефективності координаційної діяльності між державними й недержавними органами, підприємствами, установами й організаціями, діяльність яких спрямована на додержання і реалізацію прав інвалідів; д) розвиток заходів щодо безперешкодного доступу інвалідів до фізичного оточення; е) посилення відповідальності за порушення їх прав і свобод; є) підвищення матеріального забезпечення й розширення пільг для інвалідів; ж) удосконалення структури медичних, реабілітаційних та інших закладів, де утримуються або перебувають люди з інвалідністю; з) удосконалення правового регулювання у справі запобігання інвалідності; и) удосконалення правового регулювання питань з надання послуг особам з інвалідністю; і) удосконалення правового регулювання у сферах освіти, працевлаштування, інформаційного забезпечення тощо; к) опрацювання оптимальних методів фінансової діяльності, за допомогою яких здійснювався б розумний цільовий розподіл коштів та їх раціональне використання у цій царині та ін.¹⁰².

¹⁰¹ Куца А.М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 24 с.

Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в Умовах євроінтеграції : дис. ... д-ра філософії. Львів, 2020. 227 с.

¹⁰² Паровишник О.В. Забезпечення прав інвалідів в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання : монографія. Харків : Право, 2016. 264 с.

Д.М. Переверзев обґрунтовує необхідність за досвідом Німеччини прийняття Закону України «Про загальне рівне ставлення», який забезпечить запобігання дискримінації, Закону України «Про рівність людей з інвалідністю», який забезпечить усунення та запобігання перешкод і бар'єрів для людей з інвалідністю; запровадження мобільного додатку, який направлено на протидію дискримінації, інформування користувачів про алгоритм дії в разі застосування до них проявів дискримінації, адміністрування якого здійснюватиме Міністерство соціальної політики України¹⁰³.

Цікавим є дослідження М.О. Кропивницького на тему «Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект». У своєму дослідженні автор висвітлив проблемні аспекти фінансування соціального забезпечення населення України та запропонував, з огляду на найкращі здобутки світового досвіду соціального забезпечення населення, цікаві висновки¹⁰⁴.

Автором висвітлюються суб'єкти фінансування соціального забезпечення, до яких він відносить таких: 1) державу; 2) уповноважених державою суб'єктів, що виступають від імені держави, втілюючи її соціальну політику в реальних правовідносинах та сприяють реалізації соціально-правоздатними особами права на соціальне забезпечення в межах нормативно визначеної компетенції; 3) спеціально створені державою або законодавчо уповноважені для фінансового забезпечення соціально-правоможні суб'єкти; 4) суб'єктів недержавних організаційно-правових форм соціального забезпечення, які утворюються самостійно, вступають у правовідносини соціального забезпечення з дозволу держави або за визначеною в законодавстві вимогою: 4.1 суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва в працевлаштуванні;

¹⁰³ Переверзев Д.М. Адміністративно-правові засади охорони прав дітей з інвалідністю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2021. 23 с.

¹⁰⁴ Кропивницький М.О. Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 254 с.

4.2 недержавні пенсійні фонди; 4.3 благодійні організації; 4.4 волонтерів; 4.5 страхові організації; 4.6 органи місцевого самоврядування; 4.7 роботодавців; 4.8 фізичних осіб, які відповідно до правових норм є правосуб'єктними у сфері соціального забезпечення (фізичних осіб-підприємців, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичних осіб, які надають соціальні послуги) та пропонує механізм адміністративно-правового регулювання статусу цих суб'єктів¹⁰⁵.

З метою покращення фінансування соціальної сфери М.О. Кропивницький запропонував цікаві пропозиції: з метою забезпечення своєчасного та повного фінансування з державного бюджету заходів із підтримки сімей із дітьми визначити Міністерство соціальної політики України повноважним суб'єктом визначення обсягів відповідних цільових субвенцій; розробити й прийняти нормативно-правового акта (закон), який би чітко розмежував функції фінансування соціального захисту населення із закріпленням переліку надаваних коштом бюджету соціальних послуг з урахуванням стандартів надання відповідних послуг на кожному ієрархічному рівні (держава, регіон, район, громада); конкретизувати повноваження органів місцевого самоврядування в частині реалізації заходів по галузях бюджетної сфери та запровадженні чітких критеріїв для визначення об'єктів фінансування (видів соціальних послуг і суб'єктів їх надання) відповідно до місцевих потреб; децентралізація системи надання соціальних послуг: перехід від централізованого регламентування видатків місцевих бюджетів до встановлення мінімальних стандартів надання послуг власними коштами місцевих бюджетів або із застосуванням міжбюджетних трансфертів¹⁰⁶.

Наявність цих праць свідчить про те, що в науці спостерігається активізація наукових пошуків, присвячених дослідженню різнома-

¹⁰⁵ Кропивницький М.О. Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 254 с.

¹⁰⁶ Там само.

нітних аспектів діяльності публічної адміністрації в сучасних умовах державотворення. Однак незважаючи на вагомі здобутки наведених вище вчених, варто звернути увагу на такий принциповий момент, що в них комплексно питання державної соціальної політики не висвітлюються. Автори здебільшого акцентують увагу на окремих проблемах діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері.

Не заперечуючи цінність проведених досліджень варто відмітити їх концептуальний недолік, що стосується відсутності комплексного підходу та недостатньої уваги, що приділялася дослідженню питань публічного адміністрування у соціальній сфері, здійснення державного регулювання суспільних відносин у галузях соціальної сфери, розподілу повноважень, організації та втілення публічною адміністрацією державної соціальної політики. Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики в науці адміністративного права комплексно не вивчалось. Як наслідок, більша частина досліджень стосовно формування та реалізації державної соціальної політики стала предметом наукових пошуків фахівців у галузях теорії держави та права, теорії управління, права соціального забезпечення, а решта вивчалась науковцями інших галузей гуманітарних наук – соціології, політології, фінансів, економіки, філософії тощо.

Багатьох вчених в різні часи привертала увагу питання змісту та сутності політики держави в різних сферах. Це поняття осмислювалося не тільки науковцями, але й державними і політичними діячами, філософами. Дослідження феномену державної політики привертало увагу людство протягом всього часу його існування. В поняття державної політики фахівці різних галузей вкладали свій особливий зміст, що слугувало виробленню різноманіття поглядів на її сутність. Такі погляди є сучасним фундаментом для дослідження сутності та змісту державної соціальної політики,

Юридична державна політика як феномен розглядалася багатьма вченими правової гносеології: зокрема історико-правові засади окремих видів державної політики вивчав (М.М. Яцишин); адміністративно-правові аспекти інформаційної, кадрової, митної,

міграційної, освітянської, податкової, сімейної та інших різновидів державної політики досліджували І.В. Арістова, Т.О. Гуржій, Н.А. Железняк, В.В. Карлова, В.К. Колпаков, В.М. Мельникович, С.О. Мосьондз, В.І. Олефір, В.П. Печуляк, О.В. Ракул, І.М. Сопілко, І.В. Чеховська, Ю.В. Якимець та ін.; особливості кримінальної політики держави В.І. Борисов, І.В. Козич, К.Б. Марисюк, А.А. Митрофанов, Є.С. Мнишенко, Н.А. Савінова, О.М. Смушак, П.Л. Фріс та інші, а також кримінально-виконавчої політики – В.В. Кондратішина, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, кримінологічної політики В.В. Голіна, О.М. Джужа; напрями державної політики у сфері господарського (банківського) права (І.М. Дудка). Наукове і практичне значення мають міждисциплінарні наукові розвідки державної політики у сфері протидії злочинності та корупції (Д.Г. Заброда, К.І. Козлов, В.М. Ляшенко)¹⁰⁷.

Однак комплексного дослідження державної соціальної політики в науці адміністративного права не проводилося. Ці та інші дослідження сутності державної політики поповнили теоретичну базу нашого дослідження, слугують науковим підґрунтям розуміння сутності державної політики, значенням, яке вона відіграє для забезпечення життєздатності держави та суспільства, стабільності державного ладу та функціонування державно-правових інститутів.

Як вже зазначалося вище, багато наукових досліджень державної соціальної політики проводиться фахівцями різних галузей гуманітарних наук. В таких дослідженнях висвітлюються якісь складові державної соціальної політики з урахуванням предмету відповідної галузі.

Сутність соціальної політики як інституту публічного управління значною мірою визначається наявними економічними відносинами в суспільстві. Висвітленню цієї проблеми присвятили свої дослідження наступні автори: Ю.Л. Гребенчук, В.С. Дорошенко,

¹⁰⁷ Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 21 с.

С.О. Давидков, С.О. Корецька, П.Б. Левін, Г.С. Лопушняк, Ю.М. Петрушенко, П.І. Шевчук, С.В. Шишкин. Своєрідно проявляється соціальна політика як інститут суспільних відносин у сфері культури. Цю проблему досліджували, зокрема, Л.І. Буряк, Н.Т. Драгомирецька, С.В. Дрожжина, Л.М. Новохатько, Л.І. Синявська, А.К. Ситник, Т.Л. Шлепакова та інші¹⁰⁸.

У межах вітчизняної науки питання впровадження механізмів реалізації державної соціальної політики досліджували: А. Барсуков, Л. Безтелесна, Л. Баластрик, К. Дубич, О. Жук, С. Корнієнко, К. Міщенко, В. Мандибуря, Е. Макаренко, А. Міхненко, І. Мамонов, О. Орцева, Л. Прокопенко, О. Труш. Проблемні аспекти реалізації державної соціальної політики та шляхи їх усунення стали предметом окремого розгляду у працях таких вчених, як: О. Амоша, Н. Балтачаєва, В. Васильєв, О. Волохов, О. Іляш, С. Качула, Ю. Скулиш, У. Садова, І. Стеблянко, Р. Яковенко та ін.¹⁰⁹. Про необхідність формування нових моделей державної соціальної політики та нових її напрямів у своїх працях висвітлюють Є.І. Бородин, А.М. Колосок, Я.А. Жаліло, Є.Ю. Рибчинський та інші.

Цікавими є висновки Є.Ю. Рибчинського, який досліджуючи механізми реалізації державної соціальної політики в контексті євроінтеграційних процесів окреслив основні моделі соціальної політики. Науковець зазначає, що існує три основні моделі: скандинавська, континентальна (консервативна) модель та ліберальна (англосаксонська) модель. Крім того, останнім часом у світовій практиці й науковій літературі зазвичай описуються дві альтернативні моделі – пасивна та активна. Пасивна (патерналістська) модель соціальної політики передбачає створення централізованої системи масових грошових виплат, доплат, компенсацій, субсидій тощо. Мета такої

¹⁰⁸ Дорошенко В.С. Теоретико-методологічні засади соціальної політики як інституту публічного управління : дис. ... д-ра наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2021. 435 с.

¹⁰⁹ Рибчинський Є.Ю. Механізми реалізації соціальної політики держави в контексті сучасних інтеграційних процесів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2021. 23 с.

політики – підтримання певного рівня платоспроможності населення і певного оптимального рівня споживання, офіційно встановленого нормативно-правовими актами. Активна модель соціальної політики передбачає створення для кожного громадянина правових, економічних та інших можливостей і стимулів заробляти достатньо для того, щоб забезпечити себе і свою сім'ю всім необхідним для повноцінного життя, культурного розвитку, дозвілля і відпочинку. Активна модель, у разі її успішної реалізації, створює макроекономічні передумови, що сприяють самозабезпеченню працездатних громадян, і є ефективним способом соціальної захищеності з досвіду країн Західної Європи, США, Японії та ін.¹¹⁰

Далі цей дослідник робить висновок, що у практичній діяльності переважно спостерігається зближення моделей, де переважають характерні риси однієї з них. Найкращим у вітчизняних умовах варіантом є запровадження позитивної практики скандинавських країн, насамперед Швеції, що дозволить пристосувати населення до сучасної моделі управління та зрештою дозволить сформуванню виважену, послідовну й логічну модель соціальної політики у вітчизняних умовах. Слід користуватися комплексним механізмом реалізації державної соціальної політики, який ґрунтується на системі взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами реалізації державної соціальної політики, забезпеченні контролю за дотриманням та реалізацією чинної законодавчої бази, оскільки саме від ефективності її діяльності залежить успішність реалізації державної соціальної політики¹¹¹.

З точки зору напрацювання наукового підґрунтя сервісної діяльності органів публічної влади у сфері зайнятості населення, видається доцільним та логічним звернутись до праць учених, які розглядають особливості надання окремих послуг, спрямованих на регулювання рівня зайнятості населення, підвищення конку-

¹¹⁰ Рибчинський Є.Ю. Механізми реалізації соціальної політики держави в контексті сучасних інтеграційних процесів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2021. 23 с.

¹¹¹ Там само.

рентоспроможності робочої сили на ринку праці. Серед них варто виділи праці таких, як: Н.М. Бідюк, В.В. Дружиніна, К.В. Дубич, В.М. Геєць, А.А. Гриценко, О.В. Карпенко, Ю.М. Маршавін, М. Міропольська, Н. Ортікова, Н.В. Савченко, В.В. Синявський, В.Є. Скульська та ін.¹¹².

Проблемні питання соціального захисту висвітлювалися на сторінках праць багатьох вчених, таких як Е. Гансова, С. Горбатюк, В. Єлагіна, М. Коломойцева, В. Лаврухіна, А. Медвідь, К. Міщенко, Л. Павлова, О. Романюк, Н. Ярош та ін.

Моделі соціальної держави більш детально дослідила Н. Хома, яка охарактеризувала слабкі і сильні сторони світових моделей соціального захисту та сформулювала орієнтири розвитку української моделі реалізації державою соціальних функцій. А. Халецька дала комплексну оцінку державній соціальній політиці як багатоаспектному соціально-політичного механізму. На думку вченої, соціальна політика є ключовим чинником у діяльності соціальної держави, а політико-правова традиція окреслює можливі контури соціального захисту через створення системи суспільної соціальної безпеки. Механізми реалізації державної соціальної політики в Україні стали предметом дослідження О. Березовської-Чміль. Вчена акцентувала увагу на досягненнях і проблемах державної соціальної політики засобами політологічного аналізу, виявила реформаторські можливості системи політичних інститутів соціального захисту з урахуванням світового і вітчизняного досвіду. Регіональні особливості державної соціальної політики та їх стратегічні напрями досліджували В. Брич, К. Мезенцев, Г. Підгрушний, Н. Мезенцева. Автори дійшли висновку, що місцеві особливості здійснення соціальної політики та її стратегічного планування формуються у площині демографічних та соціо-економічних відносин з урахуванням рівня інтеграції в загальнодержавну соціальну систему тієї чи іншої території. Загальним питанням

¹¹² Савченко Н.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення : дис. ... д-ра наук з держ. управл.: 25.00.02. Харків, 2020. 495 с.

функціонування соціальних органів і служб присвячені наукові розвідки В. Камаєвої, А. Лазаревої, А. Мігалуш¹¹³.

Так, наприклад, у своєму дослідженні С.А. Піддубний зазначає, що недостатнім залишається науковий аналіз проблеми захисту сім'ї державою на регіональному рівні. Тому можемо констатувати потребу в подальшому продовженні дослідження соціального захисту сім'ї на фоні погіршення соціально-політичної безпеки та збереження актуальності політологічного аналізу системи функціонування сімейної політики у зв'язку з трансформацією загальнодержавної системи в Україні¹¹⁴.

Як робить висновок С.А. Піддубний, політична влада для відновлення соціального балансу в Україні поступово впроваджує на загальнонаціональному і регіональному рівнях якісно нові форми державного захисту сім'ї, зокрема збільшено перелік пільгових категорій, переглянуто рівень соціальних стандартів та методи нарахування субсидії, розширено мережу відповідних центрів соціальних послуг тощо. Але попри досягнуте, існує потреба в подальшій роботі державних інституцій щодо вироблення нової стратегії відновлення гідного рівня соціальної захищеності сімей¹¹⁵.

У вказаних вище працях науковці намагалися виявити та запропонувати шляхи покращення соціальних проблем економічними, фінансовими, політичними засобами тощо, досліджували окремі види соціальної політики. Поряд з цим системного і комплексного аналізу забезпечення державної соціальної політики за допомогою адміністративно-правового забезпечення не проводилося.

Підсумовуючи вищевикладене можна запропонувати такі висновки і узагальнення цього підрозділу.

Аналіз наукових напрацювань як вищезгаданих, так і інших вчених дозволяє стверджувати, що державній соціальній політиці приділя-

¹¹³ Піддубний С.А. Державна політика в сфері захисту сім'ї в умовах суспільно-політичної кризи України (на прикладі Донецької області) : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Маріуполь, 2019. 260 с.

¹¹⁴ Там само.

¹¹⁵ Там само.

лася і продовжує приділятися значна увага. У результаті проведених досліджень поняття «державної соціальної політики» розглядалося в різних аспектах, було розроблено понятійно-категоріальний апарат, розроблено практичні висновки та рекомендації щодо законодавчого регулювання окремих галузей соціальної сфери.

Підсумовуючи аналіз досліджень державної соціальної політики і звертаючи увагу на підвищену увагу науковців до соціальної сфери, варто зауважити, що не всі аспекти знайшли своє відображення як у юридичній науці, так і у гуманітарних науках. Деякі проблемні питання сутності та змісту державної соціальної політики залишилися поза увагою вчених, інші досліджені фрагментарно, а окремі є застарілими з огляду на сучасні процеси державотворення та реформи, що реалізуються в державі відповідно до 2030 року. При цьому не можна не відмітити, що науковий інтерес фахівців галузі адміністративного права до проблематики державної соціальної політики значно вужчий, ніж науковців галузей теорії управління, політології, економіки, філософії. В науці адміністративного права державна соціальна політика комплексно не досліджувалася.

Підходи більшості дослідників державної соціальної політики як правило зводяться до дослідження державної соціальної політики в межах політології, економіки, теорії управління без приділення комплексної критичної уваги вивченню сутності організації та діяльності публічної адміністрації з вироблення та забезпечення реалізації державної соціальної політики, особливостям адміністративних процедур її розроблення, змісту адміністративно-правового механізму впровадження положень державної соціальної політики у життя, питанням правового інструментарію, способам та методам організації діяльності виконавчої та місцевої влади, органів місцевого самоврядування з реалізації заходів державної політики, розподілу між ними повноважень.

Така концептуальна помилка не дозволяє повною мірою висвітлити всю сукупність проблем організації та діяльності публічної адміністрації із забезпечення формування та реалізації державної соціальної політики. Як наслідок, більшість практичних питань,

які стосуються побудови системи органів публічної адміністрації різних рівнів з адміністрування соціальною сферою, питань їх організаційно-правового, кадрового, ресурсного та іншого забезпечення, взаємодії та розподілу повноважень між ними, реалізації завдань та функцій з формування та реалізації державної соціальної політики, залишаються недостатньо дослідженими. Нерозробленість цих та інших проблем в науці адміністративного права негативно позначається на стані правотворчої діяльності публічної адміністрації, на виробленні та прийнятті недосконалих і суперечливих програмно-цілевих документів у соціальній сфері та інших правових актів управління. І, як наслідок, ми маємо ситуацію, коли більшість реформ у соціальній сфері належним чином не впроваджується у життя.

Розділ 2

ДЕРЖАВНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

2.1. Адміністративно-правова характеристика державної соціальної політики України

Стабільний економічний розвиток держави та суспільства неможливий без існування соціально забезпеченого населення країни та соціально орієнтованої країни. Актуальність соціально орієнтованого адміністративно-правового регулювання країни зростає в умовах економічної кризи, пандемії коронавірусу, військових дій на Сході, що в цілому негативно впливає на зростання добробуту населення як сьогодні, так і у найближчій перспективі. Тому пошуки дієвої соціальної політики є актуальними в сучасних умовах існування нашої держави. Ці пошуки є не тільки актуальними, але й нагальними.

З іншого боку, соціальна політика держави є складовою внутрішньої політики держави, вона має бути втілена в соціальних програмах, концепціях, планах, включати різноманітні заходи, спрямовані на покращення добробуту населення. Крім того, вона має бути адекватною сучасному стану економіки країни, адже ігнорування економічного стану та питань її фінансування можуть призвести або до невиконання заходів політики, або до значних економічних витрат.

Соціальна політика є змістовним та багатогранним поняттям, включає в себе сукупність різних напрямів, систему правових, організаційних, фінансових заходів, містить мету та завдання, що врешті-решт спрямовані на підвищення добробуту населення. Тому правильне визначення змісту поняття, що вкладається в термін «державна соціальна політика» є дуже важливим. Адже з нього

(поняття) впливають й складові елементи політики: напрями, цілі, пріоритети, заходи тощо.

Загальновідомо, що термін «політика» походить від давньо-грецького слова polis (місто-держава) та пов'язаних з ним politike (мистецтво управління), politicas (державний діяч), означає діяльність з керівництва й управління суспільством на основі публічної влади. Отже, політика має вплив не тільки на суспільство, але й на окремі суспільні групи людей, котрі знаходяться у межах здійснення її управлінських функцій. А тому вона здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства. Важливим видом політики є державна (політика уряду, президента, парламенту, різних міністерств), котра під впливом змін у її політичній і функціональній сферах кожен раз видозмінюється і виступає об'єктом теоретико-методологічних наукових досліджень (проблемних і дискусійних)¹¹⁶.

Необхідно брати до уваги той факт, що до розуміння сутності й визначення дефініції державної політики та структурування її функціональних дій використовуються різні наукові підходи, оскільки політика вважається специфічним різновидом суспільної діяльності. А тому в дослідженнях науковців акцентується увага на функціональних напрямках діяльності політики, тобто на сутності її основних функцій, та на елементах вживання терміну «політика». Зокрема вважається, що політика ґрунтується на повноваженнях відповідного органу; є процесом посилення організації знань щодо врегулювання проблеми відповідної сфери діяльності; передбачає наявність порядку в системі, узгодженості та встановлення обмежень на поведінку посадових осіб¹¹⁷.

¹¹⁶ Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. URL: old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf

¹¹⁷ Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / пер. з англ. К. : КМ Академія, 2004. 127 с.

Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. URL: old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf

Як зазначається в окремих наукових джерелах, термін «соціальна політика» був запропонований відомим німецьким вченим Л. фон Штайном (1815–1890 рр.), котрий розглядає її як «компромісне рішення, призначене об'єднати соціальне і політичне нетоталітарним шляхом соціального адміністрування»¹¹⁸. Інші дослідники зазначають, що цей термін було введено раніше. Так, як зазначає А. Сіленко, термін «соціальна політика» був введений у науковий обіг не в Німеччині, а у Франції видатним теоретиком утопічного соціалізму Ш. Фур'є (1772–1837 рр.), котрий наголошував на обов'язку держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії. Для цього, на думку Ш. Фур'є, держава мала монополізувати торгівлю, емісію грошей і збір податків, оскільки завдяки державній монополії могла бути реалізована ефективна соціальна політика¹¹⁹. Теренс М. Ганслі наводить власне визначення соціальної політики як «функції державної відповідальності за використання суспільних ресурсів та регулювання приватної діяльності з метою максимізації соціальної вигоди й умов життя населення»¹²⁰.

В цілому слід зазначити, що формування поняття «державна соціальна політика» було започатковано у західних країнах. Також у західноєвропейських країнах сучасне його тлумачення в цілому сформувалося на початку 1940 р. і отримало остаточне закріплення 18 жовтня 1961 року з прийняттям Європейської соціальної хартії. Так, підписуючи хартію країни-учасники зазначили, що здійснення соціальних прав повинно бути забезпечене без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, віросповідання, політичних переконань, національної належності чи

¹¹⁸ Leisering L. Nation state and welfare state: an intellectual and political history. *Journal of European social policy*. 2003. Vol. 13. No 2. P. 175–185.

¹¹⁹ Сіленко А.О. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 118–128.

¹²⁰ Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / пер. з англ. О. Перепада. Київ : Основи, 1996. 184 с.; Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.

соціального походження. Країни-учасники сповнені рішучості спільно зробити все можливе для підвищення життєвого рівня та поліпшення соціальної забезпеченості як міського, так і сільського населення шляхом використання відповідних установ і здійснення відповідних заходів¹²¹.

Визначення «соціальної політики» дається й у словниках. Так, у «Словнику соціальної роботи» Р. Баркера: «Соціальна політика – це діяльність і принцип суспільства, які формують спосіб, за допомогою якого воно втручається та регулює відносини між індивідами, групами, громадами, соціальними закладами. Ці принципи та дії є результатом звичаїв і цінностей суспільства та у великій мірі визначають розподіл ресурсів і рівень добробуту його людей»¹²².

В американській енциклопедії соціальної роботи Е. Баумхайєр та А. Шорр визначили соціальну політику як напрям дій щодо соціальних явищ з метою управління взаємовідносинами і розподілом соціальних ресурсів. Дж. Стюарт характеризує соціальну політику (Велика Британія) як сферу державної діяльності, відповідальну за створення та надання соціального захисту, що включає соціальні послуги та виплати¹²³.

Наприклад у «Фармацевтичній енциклопедії» під соціальною політикою розуміється напрям державного регулювання економіки і частина внутрішньої політики держави, спрямована на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, задоволення

¹²¹ Європейська соціальна хартія. Турин, 18.10.1961 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300#Text

¹²² Горлач М. Політологія: наука прополітику : підручник / М.І. Горлач, В.Г. Кремень. К. : Центр навчальної літератури, 2009. 840 с.

Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37.

¹²³ Тамм А.Є. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі: навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.О. Ріяка. Харків : А.І. Шуст, 2002. 307 с.

Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37.

потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад, а також підвищення добробуту суспільства в цілому¹²⁴.

Досліджуючи сутність змісту поняття «державна соціальна політика» слід зазначити, що по-перше, цей термін розглядався на сторінках своїх наукових праць багатьма вченими різних суспільних, політичних, правових наук. По-друге, даючи визначення досліджуваному поняттю вчені обирали різні критерії та підходи щодо розкриття його змісту, одні використовували сфери регулювання та впливу соціальної політики, другі розглядали її через призму функцій держави, треті – як складову розвитку економіки, четверті, як діяльність держави у відповідній сфері. Наведене говорить про складність та багатогранність досліджуваного поняття. Отже, повертаючись до дослідження змісту поняття «державна соціальна політика» варто навести приклади тлумачення цього поняття у науковій сфері.

Так, наприклад, А.А. Кочетков зазначає, що соціальна політика – це система економічних відносин, коли держава забезпечує кожному члену суспільства гарантії певного рівня життя, мінімально необхідного для розвитку і використання його здібностей (трудо-вих, підприємницьких, особистісних) і забезпечує його при втраті цих здібностей (люди похилого віку, хворі, інваліди, діти, тощо)¹²⁵.

Соціальна політика – пріоритетний напрям державного регулювання економіки, органічна частина внутрішньої політики держави, спрямована на забезпечення добробуту й усебічного розвитку його громадян і суспільства загалом. Соціальна політика впливає на процеси відтворювання робочої сили, підвищення продуктивності праці, освітнього і кваліфікаційного рівня трудових ресурсів, на рівень науково-технічного розвитку продуктивних сил, на культурне і духовне життя суспільства. Це система взаємовідносин основних елементів соціальної структури суспільства з приводу

¹²⁴ Фармацевтична енциклопедія. URL: www.pharmencyclopedia.com.ua/article/7581/socialna-politika

¹²⁵ Кочетков А.А. Основы экономической теории: курс лекций. М. : Дашков и Ко, 2005. С. 472.

збереження та зміни соціальної поведінки населення загалом і складових його класів, верств, спільнот¹²⁶.

Соціальна політика є важливим компонентом соціальної сфери.

Як зазначає О.В. Крюков, особливістю соціальної політики є необхідність доведення її кінцевих результатів до кожного громадянина. У зв'язку з цим місцевий рівень виявляється основною ланкою здійснення заходів соціальної політики. У соціальній державі безпосереднім суб'єктом вирішення вказаних завдань є місцеве самоврядування. Економічна політика – базовий механізм функціонування соціальної держави. Принцип загального добробуту як основоположний для соціальної держави обумовлює в якості необхідної умови її існування високий рівень економічного розвитку, що дозволяє забезпечувати прожитковий мінімум для кожного громадянина. Тому ключовим моментом побудови соціальної держави є створення її відповідної економічної бази. Згідно зі світовим досвідом, найефективнішою економічною моделлю, що дозволяє найбільш повно реалізувати принципи соціальної держави, є соціально орієнтована ринкова економіка. При цьому ринкові механізми забезпечують економічну ефективність, а державна участь – соціальне спрямування за допомогою податково-фіскальних механізмів, заходів грошово-кредитної та бюджетної політики.

Економічна політика соціальної держави передбачає: поглиблення ринкової трансформації економіки; створення необхідних для цього нормативно-законодавчої бази та інфраструктури; сприяння розвитку та співіснуванню державного та приватного сектору і в економіки, які мають рівні права (без особливих пільг і виключних привілеїв); стимулювання розвитку соціально-благодійної діяльності. В економічній політиці соціальної держави потрібно сполучення і заходів державного регулювання, і конкуренції, і розвитку особистої ініціативи громадян щодо забезпечення власного добробуту¹²⁷.

¹²⁶ Добреєва Н., Борошук Є., Корецька Т. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. *Збірник наукових праць*. 2015. Вип. 44. С. 73–79.

¹²⁷ Крюков О.В. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/apdy_2010_1_6.pdf

Можна погодитися з тим, що державна соціальна політика є складовою економічної сфери і напряду її реалізація залежить від економіки держави. Однак обмежувати це поняття економічною сферою не є зовсім вірним.

Наприклад А. Крупнік зробив узагальнення визначення цього поняття та зазначив, що воно включає в себе такі підходи:

- 1) базується на ототоженні соціального та суспільного, тобто соціальна політика розглядається як «суспільні дії з рішення проблем, які торкаються всього суспільства». Мета соціальної політики – сприяти досягненню цілей суспільства;
- 2) соціальна політика насамперед орієнтована на соціально-трудові відносини та їх стабілізацію, регламентування відносин праці та капіталу, виключаючи екстремістські або радикальні варіанти розв'язання суперечностей;
- 3) ця група концепцій визначає соціальну політику як вид суспільної діяльності, яка орієнтована на потенційно соціально небезпечні верстви населення – непрацевдатних, маргіналів, декласовані елементи, щоб через систему державної допомоги та суспільної благодійності забезпечити цим верствам мінімально прийнятний рівень задоволення їхніх потреб, добробуту і таким чином захистити заможні верстви від можливої неконтрольованої люті;
- 4) соціальна політика – інструмент, який пом'якшує негативні наслідки індивідуальної та соціальної нерівності через систему перерозподільчих заходів. Як правило, дії в рамках такого підходу мають за мету утримати диференціацію доходів різних верств населення у безпечних межах, а засобом виступає податкова політика;
- 5) принципи соціальної справедливості та соціального партнерства проголошуються базовими цінностями сучасного громадянського суспільства та соціальної держави¹²⁸.

¹²⁸ Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства : монографія. Одеса, 2002. 169 с.

Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37.

Як вже зазначалося вище, чисельна група вчених розглядає соціальну політику держави як політико-правовий феномен.

Соціальна політика – це система програм, служб та заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей. Соціальна політика охоплює всі сфери життєдіяльності людей – виробничу, соціальну, політичну, духовну та регулює відносини між суспільством, колективом, громадою, особою в кожній із цих сфер та зонах їх взаємодії¹²⁹.

На думку В.О. Мандибура, соціальна політика - це сукупність науково сформульованих ідей, положень та концептуальних підходів, за допомогою яких практично регулюються соціальні процеси¹³⁰.

Як елемент внутрішньої політики держави соціальну політику розглядають І.Л. Мамонов та Л.І. Беззтелесна, які стверджують, що такий підхід віддзеркалює мету й завдання соціальної політики через відповідний механізм державного регулювання усього комплексу соціальних процесів та соціально-трудових, соціально-демографічних, соціально-економічних відносин, суспільних верств та класів, груп, спільнот з приводу збереження чи зміни їх соціального статусу¹³¹.

Варто погодитися з О.Б. Жук, що використання різних підходів до визначення соціальної політики все ж таки є більш обґрунтованим крізь призму поєднання ідеологічної та діяльнісної компоненти, які доповнюють одна одну і дають системну характеристику. З огляду на вищевикладене, пропонуємо розглядати соціальну політику як систему узгоджених, цілеспрямованих заходів та логічно послідовних управлінських рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства й окремих осіб, що регламентуються відповідними нормативно-

¹²⁹ Тамм А.Є. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі: навч. посібн. / А.Є. Тамм, В.О. Ріяка. Харків : А.І. Шуст, 2002. 307 с.

¹³⁰ Мандибура В. Соціальна політика держави та її структурні складові. *Україна: аспекти праці*. 2000. № 7. С. 21–23.

¹³¹ Кришень О.В. Теоретико-методолгічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій : дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. С. 241.

правовими актами, втілюються в соціальних проектах/програмах та спрямовані на забезпечення стабільного розвитку соціальної сфери з метою підвищення суспільного добробуту, створення рівних і належних умов для всебічного розвитку та самореалізації творчого соціального потенціалу кожного члена суспільства¹³².

У контексті нашого дослідження державну соціальну політику слід розглядати з позиції діяльності держави та публічних органів у досліджуваній сфері, яка втілюється у відповідних програмних документах (формування політики) та реалізується завдяки відповідному державному механізму, який спрямований на втілення ідеології, цілей, принципів, відповідних заходів у соціальній сфері суспільства.

У зв'язку з цим варто погодитися з А.С. Крупнік, який зазначає, що соціальна політика – це комплекс заходів, що здійснюються державними інститутами та недержавними суб'єктами з метою виявлення, задоволення та узгодження потреб та інтересів громадян, соціальних груп, територіальних громад¹³³.

Цілком слушно зазначає і О.Б. Жук, розглядаючи соціальну політику як систему узгоджених, цілеспрямованих заходів та логічно послідовних управлінських рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства й окремих осіб, що регламентуються відповідними нормативно-правовими актами, втілюються в соціальних проектах/програмах та спрямовані на забезпечення стабільного розвитку соціальної сфери з метою підвищення суспільного добробуту, створення рівних і належних умов для всебічного розвитку та самореалізації творчого соціального потенціалу кожного члена суспільства¹³⁴.

¹³² Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.

¹³³ Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства : монографія. Одеса, 2002. 169 с.

¹³⁴ Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.

Отже, соціальна політика – це організована та цілеспрямована діяльність органів публічної влади, яка ґрунтується на комплексі ідеологічних, політичних, правових, економічних, фінансових, організаційних заходів, втілюється у стратегічних та інших програмних документах, спрямованих на створення умов для задоволення членами суспільства своїх життєвих потреб, соціальної стабільності та соціальної безпеки населення.

Важливо підкреслити, що соціальна політика забезпечує соціальну безпеку населення. Це дуже важливий її елемент.

Упродовж ХХ століття в країнах Заходу сформувався великий досвід підтримки соціальної безпеки шляхом компромісу інтересів країн і класів, налагодження механізмів соціальної спрямованості антагоністично суперечливих процесів. Власне, соціальна держава і виникла як механізм для досягнення цих цілей. Центральним пунктом є масштабний владний (державний) перерозподіл частини ефекту на користь бідних, що й компенсує їхнє потенційне масове незадоволення соціальною несправедливістю системи. Відомий теоретик і практик соціального ринкового господарства – у минулому канцлер ФРН В. Брандт коментує це так: «... суспільство може більш-менш повно задовольнити вимоги всіх громадян на гідне життя лише тоді, коли воно покладає обов'язок піклуватися про це на державу, краще сказати, на соціальну державу. ... Ми розглядаємо соціальну державу як інституційний гарант людської гідності і людської гідності простого чоловіка та простої жінки...». Отже, соціальне ринкове господарство пом'якшує соціальну нерівність в обмін на соціальне партнерство різноманітних груп, прошарків, класів¹³⁵.

Соціальна політика є втручанням в економічну, соціальну сферу, вона має єдину мету – забезпечення добробуту суспільства, що передбачає як захист незаможних верств населення, так і під-

¹³⁵ Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/27514/10-Chetverikova.pdf

тримку й зростання рівня добробуту середніх верств населення. Характерним для соціальних держав є спрямування їхньої соціальної політики на прошарки суспільства з низьким та середнім рівнем доходу¹³⁶.

Головним суб'єктом реалізації соціальної політики в сучасному світі традиційно є держава. Саме держава гарантує можливість взаємодії соціальних груп та інших елементів соціальної структури як суспільно впорядкованого і суспільно захищеного системного процесу, тобто соціальної політики в масштабах країни. Тобто держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Сумісність у державі функцій гаранта реальних можливостей для регулярного здійснення соціальної політики та функцій одного зі суб'єктів соціальної політики – тонке місце, яке рветься, якщо держава не функціонує в реально багатосуб'єктному (громадянському) суспільстві, а діє безконтрольно. Отже, у громадянських суспільствах, які традиційно є в країнах Заходу, державна соціальна політика здійснюється в багатосуб'єктному середовищі. Її цілі і зміст формуються як результат взаємодії держави з суб'єктами громадянського суспільства та їхніми представниками¹³⁷.

Соціальна політика української держави впродовж усіх років її незалежного і суверенного розвитку має досить багато проблем, однією з яких є відсутність цілісної стратегії соціального захисту¹³⁸. Це означає, що соціальна політика, як один із різновидів державної політики, повинна охоплювати широке коло соціальних проблем у відповідності із цілями діяльності правлячих партій та органів державної влади.

¹³⁶ Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/27514/10-Chetverikova.pdf

¹³⁷ Там само.

¹³⁸ Андрищенко К.М. Теоретико-правові засади загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук; МВС України, Донецький юрид. ін-т, Кривий Ріг, 2017. 19 с.

До поняття «соціальна політика» належать:

- 1) система взаємодії державної влади, що постійно встановлюється, недержавних структур, самої особливості щодо забезпечення, та розвитку людини¹³⁹;
- 2) система цілеспрямованої діяльності суб'єктів норм, правил, рішень, дій, спрямованих на забезпечення ефективного та оптимального функціонування держави¹⁴⁰;
- 3) комплекс заходів, що здійснюються державними інститутами та недержавними суб'єктами з метою виявлення, задоволення та узгодження потреб і інтересів громадян, соціальних груп та держави загалом¹⁴¹.

Поняття державної соціальної політики, як адміністративно-правової категорії, можна розглядати у двох вимірах: статичному – державна соціальна політика представляє собою сукупність суспільних відносин, що є об'єктом регулювання, та у динамічному – державна соціальна політика як різновид управлінського рішення, що обумовлює діяльність органів публічної влади, спрямовану на прийняття та реалізацію цього рішення з метою досягнення цілей та завдань політики.

Слід підкреслити, що законодавче визначення поняття державної соціальної політики відсутнє.

У Конституції України зазначається, що Україна є правовою і соціальною державою. Далі в інших статтях Конституції розкриваються елементи, на які має бути спрямована державна соціальна політика. Згідно з Конституцією України, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (ст. 13). Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних

¹³⁹ Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 119–123.

¹⁴⁰ Скуратівський В.А. Соціальна політика: навч. посібник / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. Київ : УАДУ, 1997. 360 с.

¹⁴¹ Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 528 с.

Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17). Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36). Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46). Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47). Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм (ст. 49). Отже, Конституція України лише вказує на напрями державної соціальної політики. Конституція України визначає загальні засади регулювання відносин у соціальній сфері, та є вектором прийняття відповідних управлінських рішень і діяльності публічної влади у соціальній сфері¹⁴².

В останніх Стратегічних документах, які спрямовані на удосконалення життєдіяльності суспільства у соціальній сфері, поняття державної соціальної політики відсутнє.

Наприклад, Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2021 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2022–2023 рр.)¹⁴³ визначає місію

¹⁴² Конституція України від 28.06.1991 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

¹⁴³ Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2021 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2022–2023 рр.): наказ Міністерства соціальної політики України від 26.10.2021 р. № 30. URL: www.msp.gov.ua/documents/5959.html

Міністерства соціальної політики України, яка полягає у формуванні та реалізації державної соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення, соціальних стандартів, якості надання соціальної підтримки особам і сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самостійно подолати, забезпечення гідної старості, умов для інтеграції осіб з інвалідністю у суспільне життя, рівних прав і можливостей жінок і чоловіків, прав та інтересів дітей, сприяння їх вихованню у сімейному середовищі.

Аналізуючи численні державні цільові програми, що стосуються соціальної політики держави, необхідно зазначити, що в них поняття державної політики також не надається.

У Положенні про Міністерство соціальної політики України зазначено, що 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, однак тлумачення поняття що є «сферою соціальної політики» не надається. Як впливає із подальших пунктів цитованого нами положення, міністерство також забезпечує формування та реалізацію політики у сферах загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, торгівлі людьми, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, ветеранів праці, ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, ветеранів військової служби, жертв нацистських

переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей, а також забезпечує формування та реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності в частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування, державного регулювання та нагляду за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з Фондом соціального страхування у сфері гуманітарної допомоги¹⁴⁴.

У цьому положенні скоріше мова йде про складові цієї політики. Нас же цікавить питання, що розуміти під «сферою соціальної політики», формування та реалізація якої покладена на міністерство. Відповіді на це питання законодавство не містить.

На нашу думку, відсутність законодавчого закріплення поняття «соціальна політика» є недоліком сучасного законодавства, у тому числі й стратегічних документів у цій сфері. На нашу думку, закріплення цього поняття у законодавстві має бути, адже це поняття в цілому узагальнює сутність діяльності держави у цій сфері, визначає об'єкти адміністративно-правового забезпечення та регулю-

¹⁴⁴ Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text

вання, робить визначеною діяльність Міністерства соціальної політики України з питань формування та реалізації останньої.

Досягнення позитивного розвитку національної економіки, політична стабільність в державі, оптимальність та ефективність публічного управління у сфері соціального захисту і соціального забезпечення є гарантією становлення української держави – держави соціального добробуту¹⁴⁵. Державна соціальна політика є тим засобом та інструментом держави, завдяки якому можна розв'язувати нагальні проблеми у соціальній сфері, досягати соціального добробуту населення, створювати умови для дієвого соціального захисту та соціального забезпечення тих верств громадян, які цього потребують.

Незважаючи на певні відмінності у розумінні науковцями меж і, відповідно, природи та сутності державної соціальної політики, слід зазначити, що таке явище як «державна політика» має певні ознаки, атрибутивні властивості. До їх числа, зазвичай, відносять здійснення в конкретних історичних умовах і конкретному зовнішньому середовищі; публічність; цілеспрямованість; відповідність або невідповідність загальнонаціональним інтересам; комплексність або координаційний характер; універсальність та включеність (інклюзивність); безперервність або постійний характер; правову опосередкованість (наявність правового підґрунтя)¹⁴⁶.

Державна соціальна політика є складовою внутрішньої політики держави, однак має певні властивості, що обумовлені сферою її реалізації.

На нашу думку, до ознак державної соціальної політики можна віднести такі: здійснення в конкретних історичних умовах і конкретному зовнішньому середовищі; державно-владний характер;

¹⁴⁵ Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Львів, 2021. 528 с.

¹⁴⁶ Чайка В.В. Правова природа та ознаки державної політики. URL: ir.nusta.edu.ua/bitstream/doc/1342/1/1364_IR.pdf

цілеспрямованість; безперервність; комплексність; публічність; програмний характер; наукова обґрунтованість.

Розглянемо сутність кожної з перелічених ознак. Здійснення державної політики в конкретних історичних умовах означає, що в процесі вироблення та реалізації державної політики особливої уваги потребує врахування історичних особливостей розвитку українського суспільства та притаманної державі на всіх історичних етапах патерналістської спрямованості діяльності державного апарату. Необхідно зважати на ті характерні особливості стилю роботи системи органів державної влади в Україні та всієї системи цінностей, що сформувались протягом багатьох десятиліть і суттєво впливають на психологію та моделі поведінки як посадових, так і службових осіб суб'єктів владних повноважень, особливо під час вибору та реалізації стратегічних рішень¹⁴⁷.

Здійснення в конкретному зовнішньому середовищі як одна з атрибутивних властивостей державної політики передбачає аналіз зовнішнього середовища (контекст політики), під яким розуміють ті численні чинники зовнішнього середовища, що з різним ступенем інтенсивності впливають на її формування, зміст і реалізацію. У зв'язку з цим для того, щоб планувати та успішно керувати, необхідно виокремити, оцінити та проаналізувати основні чинники зовнішнього середовища, що впливають на органи державної влади, а після цього визначити стратегію та тактику з урахуванням довготривалих тенденцій і сприятливих можливостей, уникаючи надмірних ризиків¹⁴⁸.

Отже, державна соціальна політика впливає із системи цінностей, які сформувалися в нашій державі, з тих положень, які закріплені у Конституції України, що Україна є правовою та соціальною державою. Державна соціальна політика також обумовлена й впливом зовнішнього середовища, що пов'язане зі станом економіки

¹⁴⁷ Чайка В.В. Правова природа та ознаки державної політики. URL: ir.nusta.edu.ua/bitstream/doc/1342/1/1364_IR.pdf

¹⁴⁸ Там само.

в державі, наявності бойових дій на Сході. Тому, для того, щоб планувати якісь заходи цієї політики потрібно здійснити аналіз стану зовнішнього середовища, оцінити співвідношення запланованих заходів з реальною можливістю їх реалізувати.

Державно-владний характер соціальної політики полягає у тому, що вона формується та реалізується державою в особі уповноважених органів публічної влади, які її розробляють, затверджують та втілюють у життя. Від владних рішень публічної влади залежить її формування та реалізація.

Комплексність або координаційний характер державної політики означає, що її пріоритети носять суміжно-галузевий характер і, відповідно, зусилля та ресурси держави не можуть бути сконцентровані на якійсь одній сфері суспільної діяльності. Ця ознака державної політики передбачає, що зміни в одній сфері тягнуть за собою необхідність корекції в регулюванні процесів, що відбуваються в інших сферах. Зауважимо, що комплексний характер державної політики може приводити до так званих синтетичних форм здійснення урядового курсу, серед яких особливе місце займає реформа¹⁴⁹.

Державна соціальна політика має комплексний характер, що передбачає поєднання системи заходів та засобів політичного, економічного, правового, організаційного, фінансового характеру, сукупність яких надає змогу розробити заходи політики та їх реалізувати.

Комплексність державної політики також передбачає те, що в процесі її розроблення та реалізації має використовуватися мультидисциплінарний підхід із залучення та використанням знань, досвіду, наукових досягнень тощо в різних галузях: економіки, фінансів, права, соціології, менеджменту тощо.

Публічність (прозорість, транспарентність) політики держави полягає у відкритості обговорення та вирішення державою проблем, що є найбільш важливими для суспільства. Публічність передбачає

¹⁴⁹ Чайка В.В. Правова природа та ознаки державної політики. URL: ir.nusta.edu.ua/bitstream/doc/1342/1/1364_IR.pdf

залучення до процесу розроблення завдань державної політики та пошуку шляхів їх реалізації не лише владних суб'єктів, які займаються цією діяльністю на професійній основі, а й різних категорій громадян та їх представників, що виявляють зацікавленість у розв'язанні обговорюваних проблем. Зокрема, у процесі формування своєї політики держава так чи інакше взаємодіє з найбільшими бізнес-корпораціями, політичними партіями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями, експертно-академічними колами та засобами масової інформації. Кожний із цих партнерів держави, зазвичай, має власні канали впливу на процес вироблення державної політики та використовує специфічні способи взаємодії з центрами підготовки та прийняття державних рішень. Публічність державної політики нерозривно пов'язана з існуванням різних форм громадського контролю за діяльністю органів державної влади¹⁵⁰.

В аспекті державної соціальної політики ця ознака є дуже важливою.

Програмний характер державної соціальної політики втілюється у стратегічних та цільових програмах, в яких вона має свій зовнішній вигляд. Програмний характер досліджуваної нами політики також передбачає її зв'язок з внутрішньою політикою держави, тими програмними документами, які визначають заходи держави у сферах соціального захисту, соціального забезпечення тощо.

Безперервність або перманентний характер виявляється в тому, що формування державної політики передбачає ще й поточну її корекцію. Здійснювана практично постійно поточна корекція змінює зміст політики, роблячи її рефлексивною до стану об'єкта управління, щодо цілей, засобів, строків і, що не менш важливо, виконавців¹⁵¹.

Наукова обґрунтованість державної політики полягає у тому, що під час її формування слід враховувати останні наукові та аналітичні дослідження в сферах тих суспільних відносин, на які буде

¹⁵⁰ Чайка В.В. Правова природа та ознаки державної політики. URL: ir.nusta.edu.ua/bitstream/doc/1342/1/1364_IR.pdf

¹⁵¹ Сулакшин С.С. Современная государственная политика и управление: курс лекций. М. : Директ-Медиа, 2013. 386 с.

спрямована політика, стан економіки, можливі ризики та прогнози, відповідність державної політики міжнародному досвіду тощо.

У науковій і навчальній літературі пропонують різні підходи до класифікації державної політики та її видів. Так, державну політику поділяють за напрямками залежно від змісту питань, які необхідно вирішити органам влади та державного управління в певній сфері або галузі забезпечення суспільного розвитку чи економіки. На підставі цього критерію виокремлюють такі основні види державної політики: економічна, соціальна, фінансова, паливно-енергетична, аграрна, екологічна, культурна, науково-технічна, інформаційна, адміністративна, зовнішня, національна, військово-промислова, національної безпеки, демографічна тощо¹⁵². Водночас Ю.О. Мосенко запропонував таку класифікацію державної інформаційної політики: за часовим критерієм – короткострокова, середньострокова та довгострокова; за територіальною ознакою – зовнішня та внутрішня; за об'єктами впливу – засоби масової інформації: телебачення та радіомовлення, преса, електронні засоби масової інформації; інформатизація: інфоінфраструктура, програмне забезпечення, цифрові системи; видавнича справа: поліграфія, книговидавництво, книгорозповсюдження; бібліотечна та архівна справа; інтелектуальна власність: авторське право та суміжні права; зв'язок: телефонний, поштовий, спеціальний; реклама; Інтернет; інформаційна безпека¹⁵³.

Одним із різновидів державної політики є державна соціальна політика.

Важливим критерієм класифікації державної політики є її регіональний вимір, що співвідноситься з відповідною територією. Так,

¹⁵² Державна політика: підручник / Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.

¹⁵³ Мосенко Ю.О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософ.), Київ, 2017. 240 с.

виокремлюють центральну, регіональну та муніципальну політику. Проте кожна з них має досить специфічну сутність¹⁵⁴.

За цим критерієм державну соціальну політику можна поділити на такі види: загальнодержавна, регіональна та місцева.

Державну політику класифікують також залежно від періоду, на який вона запланована. На підставі застосування цього критерію виокремлюють короткострокову (до трьох років), середньострокову (п'ять-сім років) і довгострокову (понад 10 років) державну політику¹⁵⁵.

На нашу думку, загальнодержавна соціальна політика має бути розрахована на довгострокову перспективу, окремі галузі соціальної сфери мають розвиватися відповідно у середньостроковій перспективі, а місцеві чи регіональні програми соціального розвитку мають бути розраховані на короткостроковий період.

Найпоширенішою є класифікація державної політики, яку здійснюють відповідно до сфери діяльності або змісту об'єкта управління. З огляду на це, політичний процес управлінського впливу держави на економіку є економічною політикою, на соціальну сферу – соціальною політикою, на культурну сферу – культурною політикою тощо. Критерій класифікації державної політики за сферою діяльності може бути ускладнений горизонтальною спрямованістю певної галузі управління суспільними відносинами. Ідеться про те, що суб'єкти й інститути влади чинять управлінський вплив на конкретніші об'єкти в межах основних видів державної політики. У межах соціальної політики функціонують медична, сімейна, освітня, пенсійна, соціального захисту, соціальних послуг тощо. Наприклад, у процесі складання планів соціально-економічного та соціально-культурного розвитку держави розробляють заходи за напрямками: фінансова, грошова та цінова політики; структурна

¹⁵⁴ Державна політика: підручник / Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософ.), Київ, 2017. 240 с.

¹⁵⁵ Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософ.), Київ, 2017. 240 с.

політика; аграрна політика; соціальна політика; регіональна економічна політика; зовнішньоекономічна політика тощо. У межах кожного напрямку можна виокремити декілька піднапрямів державної політики. Зокрема, у межах державної соціальної політики планують заходи щодо зайнятості населення, пенсійного забезпечення населення, охорони здоров'я тощо¹⁵⁶.

Державна соціальна політика складається із сукупності піднапрямів, відповідно до галузей соціальної сфери: медичної, пенсійної, соціального захисту, соціального забезпечення, захисту прав дітей та охорони дитинства, демографічної, зайнятості населення.

Підсумовуючи вищевикладене слід зробити такі висновки і узагальнення цього підрозділу.

Державна соціальна політика представляє собою багаторівневу та функціональну систему, завдяки якій забезпечується розвиток України як соціальної держави. Державна соціальна політика спрямована на забезпечення гарантованих конституційних прав і свобод громадян у соціальній сфері, благополуччя особистості і добробуту суспільства, забезпечення соціальної справедливості

Державна соціальна політика є багатоаспектним поняттям, адже має широкий спектр визначень та варіантів тлумачень, які висвітлюють її відповідний критерій або аспект. Державну соціальну політику можна розглядати з різних позицій: як інструмент соціального розвитку та соціального захисту; як складовий елемент системи економічних відносин; як елемент внутрішньої політики держави; як соціально-політичне явище; як ідеологічне явище; як різновид управлінського рішення; як елемент системи державного управління тощо¹⁵⁷.

Державну соціальну політику з позиції адміністративного права слід розглядати у двох вимірах: статичному – державна соціальна

¹⁵⁶ Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософ.), Київ, 2017. 240 с.

¹⁵⁷ Медяник В.А. Поняття державної соціальної політики: адміністративно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 399–401. URL: www.lsej.org.ua/3_2020/130.pdf

політика представляє собою сукупність суспільних відносин, що є об'єктом адміністративно-правового регулювання, та у динамічному – державна соціальна політика як різновид управлінського рішення (концепції, стратегії, плану), що обумовлює діяльність органів публічної влади, спрямовану на прийняття та реалізацію цього рішення (рішень) з метою досягнення цілей та завдань політики¹⁵⁸. Державна соціальна політика є формою діяльності публічної адміністрації з виконання соціальної функції держави. Державна соціальна політика в процесі державно-владної та організаційно розпорядчої діяльності публічної адміністрації набуває правової форми та втілюється у життя.

Пропонуємо під державною соціальною політикою розуміти організовану та цілеспрямовану діяльність органів публічної влади, яка ґрунтується на комплексі ідеологічних, політичних, правових, економічних, фінансових, організаційних заходів і засобів, передбачає законодавче розроблення, втілення у стратегічних та інших програмних документах у соціальній сфері та впровадження органами державної та місцевої влади, місцевого самоврядування її положень у життя.

Державній соціальній політиці, як адміністративно-правовій категорії властиві такі ознаки:

- державна соціальна політика є правовою формою організації та здійснення діяльності органів державної та місцевої влади, місцевого самоврядування у соціальній сфері;
- державна соціальна політика є сукупністю цілеспрямованих заходів, містить положення щодо перспектив розвитку соціальної сфери, має обов'язковий характер, адже містить перелік заходів, які мають бути реалізовані органами публічної адміністрації;
- державна соціальна політика спрямована на розв'язання соціальних проблем і врегулювання суспільних відносин

¹⁵⁸ Медяник В.А. Державна соціальна політика як адміністративно-правова категорія. *Правові новели*. 2021. № 13. Т. 2. С. 67–73.

у соціальній сфері, маючи комплексний характер дозволяє спрямовувати в необхідних напрямках діяльність публічної адміністрації;

- формування та здійснення публічною адміністрацією державної соціальної політики відбувається за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів, форм, методів та адміністративних процедур.

З-поміж принципів державної соціальної політики виділено такі, як: цілеспрямованість; безперервність; комплексність; публічність; програмний характер; наукова обґрунтованість.

З'ясовано критерії, за якими можна виокремити види державної соціальної політики: за територіальною ознакою: загальнодержавна, регіональна та місцева; за часовою ознакою: короткострокова, середньострокова та довгострокова; за галузями соціальної сфери: охорона здоров'я, пенсійна, соціального захисту, соціального забезпечення, захисту прав дітей та охорона дитинства, демографічна, зайнятості населення, міграційна, освітня.

2.2. Сучасна доктрина державної соціальної політики України

Сьогодні в Україні соціальні питання залишаються актуальними.

Говорячи про сучасну доктрину соціальної політики, слід констатувати необхідність докорінних змін підходів до вирішення проблемних питань у соціальній сфері та зміни існуючої моделі соціальної політики і приведення її до Європейських стандартів.

У цьому сенсі заслуговує на увагу інтерв'ю експерта проекту ЄС з питань розвитку системи соціальних послуг в Україні А. Третьяка, який зазначив, що ключова відмінність української системи від європейської полягає в успадкуванні радянської моделі. Взагалі, в цьому немає нічого поганого: Радянський Союз був першим, хто почав впроваджувати інноваційні соціальні програми – ще на початку 1920-х рр. Деякі з них навіть вплинули на розвиток соціальних систем у Європі. Але радянська та західноєвропейська системи

керувалися різними парадигмами розвитку. Радянська система розробляла соціальну політику навколо ідеї повного працевлаштування, яка передбачала інтеграцію всього працездатного населення до виробничого процесу¹⁵⁹.

Дійсно, за часів Радянського Союзу в державі була висока ступінь зайнятості населення та забезпечувалися загальні соціальні гарантії. В сучасній Україні стан справ інший. Соціальну підтримку за часів СРСР отримували практично всі громадяни. Така модель практично залишилася і до сьогоднішнього дня.

Західноєвропейські країни продовжили свій розвиток за принципом ринкової економіки, в якій безробіття неможливо уникнути. Тому країни Європи орієнтували свої системи соціального захисту на підтримку людей у тимчасово скрутному фінансовому становищі (безробіття, інвалідність, тощо). Ідеєю соціальної політики стала швидка інтеграція таких людей до нормального життя. Взагалі, дешевше допомогти таким людям відразу ж після того, як стався життєвий негаразд, ніж потім постійно їм допомагати упродовж їхнього життя. У цьому і полягає ґрунтовна різниця. Головні відмінності можна побачити у ставленні до безхатченків та безробітних людей. В українській пострадянській системі таких людей прийнято вважати лінивими або винними у своїх злиднях¹⁶⁰.

На практиці це означає, що в Україні люди можуть отримувати державну підтримку лише якщо вони на неї заслуговують. Наприклад, ветерани війни або постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи. В Європі ж підтримка надається людям, які потрапили в скрутне фінансове становище, щоб допомогти їм інтегруватися до звичного способу життя в суспільстві. Це означає, що люди повинні щось зробити аби отримати державну підтримку від держави. Наприклад, пільги по безробіттю можуть передбачати громадські

¹⁵⁹ Експерт ЕС: соціальна політика має ґрунтуватися на реальних потребах. URL: euukrainecoop.net/2014/12/19/social-policy-reform

¹⁶⁰ Там само.

роботи: можливі бенефіціари можуть, наприклад, взяти участь в посадженні квітів у громадських місцях тощо¹⁶¹.

Ведучи мову про сучасну доктрину соціальної політики не можна не звернути увагу на зарубіжний досвід у цій сфері, а саме на те, що в світі існує три моделі соціальної політики, які Г. Еспинг-Андерсеном поділяються на ліберальну (США, Австралія, Англія, Канада), континентально-європейську (Німеччина, Австрія, Італія, Франція) і скандинавську (Швеція, Норвегія, Нідерланди, Данія)¹⁶². В основу цієї класифікації покладені принципи доступності, ступені охоплення населення та перерозподілу доходів у системах соціального забезпечення. Важливе значення мало також з'ясування ролі та міри впливу на ці процеси політичних сил (партій, рухів, державної влади)¹⁶³.

Практично в цих моделях виокремлюється доктрина соціальної держави європейського зразку.

Що стосується ліберальної моделі державної соціальної політики, то домінуючу роль у соціальній сфері відіграють не державні органи, а приватні добродійні організації, створені за різними ознаками – етнічними, релігійними чи іншими. Ця модель передбачає державні обов'язки з соціального захисту лише для найбільш вразливих груп населення. Інші громадяни повинні забезпечувати себе самостійно. Тобто в питаннях соціальних, зокрема, забезпеченні свого добробуту, перевага надається не державі, а особистим зусиллям кожного окремого громадянина. Для ліберальної моделі характерне надання адресної соціальної допомоги найбільш вразливим верствам при посиленні страхового принципу фінансування соці-

¹⁶¹ Експерт ЕС: соціальна політика має ґрунтуватися на реальних потребах.
URL: euukrainecoop.net/2014/12/19/social-policy-reform

¹⁶² Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, UK: Polity Press, 1990. P. 28–30.

¹⁶³ Ільчук Л. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні / Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України. Національна академія наук України.
URL: cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=363:2014-02-21-06-52-37&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27

альних програм, а також зростання ролі особистих коштів в оплаті соціальних послуг¹⁶⁴.

Континентально-європейська (консервативна) модель. Ця модель заснована на об'єднанні зусиль у розв'язанні соціальних проблем, коли відповідальність окремого підприємця замінена системою їх обов'язкової колективної відповідальності під контролем держави. Ця модель має обов'язковою попередньою умовою високо й добре організоване суспільство і є підсумком політичної прихильності суспільства принципам добробуту. Корпоративний тип поєднує у собі різні риси: яскраво виражена стратифікація як за рівнем доходу (особливо у Франції), так і по соціальному статусу. Позиції держави тут значно сильніші; бюджетні відрахування на соціальні заходи приблизно дорівнюють страховим внескам працівників і роботодавців; основні канали перерозподілу перебувають або в руках держави, або під її контролем. При цьому держава прагне надавати перевагу системі страхового захисту. Завдяки цьому розмір соціальної допомоги перебуває в пропорційній залежності від трудових доходів і розмірів відрахувань на страхові платежі¹⁶⁵.

Скандинавська модель заснована на концепції «солідарності», у якій соціальний захист розглядається як справа всього суспільства, а не окремо взятих індивідів. Соціальний захист повинен бути безперервним, всебічним і охоплювати всі сфери життя людини; соціальний захист повинен бути гнучким, доступним і здатним вирівнювати соціальні умови для всіх груп населення. Держава забезпечує реалізацію гарантованих прав і дій соціального захисту й відповідає за активне функціонування різних недержавних соціальних служб¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: ipzn.org.ua/svitoviy-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini

¹⁶⁵ Там само.

¹⁶⁶ Тюленева Ю.В. Особливості державної соціальної політики в Україні. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2019. Вип. 24. С. 40–46.

Класифікація моделей соціальної політики є важливим етапом визначення основних принципів та передумов впровадження ефективних інструментів досягнення соціальних цілей. Так під час розгляду Європейською Комісією питання формування соціальної політики для «Загальноєвропейського будинку» була розроблена уніфікована модифікація соціальної політики: «бісмарківська» та «бевериджська» моделі¹⁶⁷. Враховуючи євроінтеграційний курс України важливо врахувати особливості даної класифікації при модифікації та переформатуванні своєї соціальної політики¹⁶⁸.

Отже, на сучасному етапі розвитку нашої держави слід здійснити осмислення існуючої державної соціальної політики, проаналізувати недоліки та причини, чому вона не є ефективною, вивчити зарубіжний досвід, врахувати євроінтеграційні наміри держави і обрати таку модель соціальної політики, яка для України стане дієвою та результативною і надасть можливість реалізувати постулат, що Україна – соціальна держава.

На сучасному етапі соціальна політика України є неефективною, науково необґрунтованою і суперечливою. Вона представляє собою поєднання лібералізму та соціальної орієнтації. Лібералізм державної політики спрямований на самозабезпеченість населення, а соціалізація – на ведучу роль держави у соціальному захисті та соціальному забезпеченні. Поряд з цим, відсутність фінансових ресурсів, непослідовність стратегічного курсу і соціальних заходів ускладнює вирішення соціальних проблем.

Сучасна доктрина державної соціальної політики має враховувати як європейський досвід, так і соціально-економічне становище держави. Просте копіювання тієї чи іншої моделі державної соціальної політики не повинно відбуватися, адже ефективною буде саме та політика держави, яка стане адаптованою до сучасного стану економіки,

¹⁶⁷ Михненко А. Світові моделі соціальної політики: уроки для України / А. Михненко, Н. Шур. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 219–227. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_31

¹⁶⁸ Тюленева Ю.В. Особливості державної соціальної політики в Україні. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2019. Вип. 24. С. 40–46.

враховувати національні інтереси України, соціокультурні аспекти, ментальність та традиції.

Таким чином, аналіз моделей соціальної політики інших держав дозволив зробити певні узагальнення:

- по-перше, сучасна доктрина соціальної політики в Україні, її розвиток має ґрунтуватися і враховувати політико-економічну ситуацію і проблеми, існуючі в соціально-гуманітарній сфері нашої держави;
- по-друге, заходи сучасної доктрини соціальної політики повинні ґрунтуватися на економічному становищі та здатності держави реалізовувати у життя соціальні проекти та програми;
- по-третє, на сучасному етапі копіювання досвіду соціальної політики інших держав без врахування історичних, соціокультурних, економічних умов не є правильним. Україна, спираючись на світовий досвід, має обрати власну стратегію державної соціальної політики, визначитися з місцем і роллю держави в цій сфері;
- по-четверте, корисною для України вбачається обрання передового досвіду скандинавської та німецької моделі соціальної політики. Це передбачає універсальність послуг, відповідальність суспільства за надання державних соціальних послуг високої якості в таких областях як освіта, медицина, пенсійне забезпечення, соціальний захист вразливих верств населення. Держава має забезпечувати людину економічним захистом у разі настання інвалідності, старості, нещасного випадку, хвороби, безробіття тощо. Держава має забезпечувати справедлива пенсійне забезпечення для тих верств населення, які мають малозначні доходи за індивідуальними розрахунками. І гарантувати пенсію та інші соціальні виплати для осіб з низькими доходами, та тих, які не працювали. Для цього має бути поєднано диференційовані підходи до соціальних внесків і поєднання як державного, так і приватного соціального страхування¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Медяник В.А. Світові моделі соціальної політики: досвід для України та шляхи впровадження. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 63–66.

Сучасна державна соціальна політика сьогодні втілена у низці програмних документів, а саме: у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5¹⁷⁰, у Цілях сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених указом Президента України від 30.09.2019 р. № 722, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою від 12.06.2020 р. № 471¹⁷¹, у Національній економічній стратегії на період до 2030 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179, у наказі Міністерства соціальної політики України від 07.02.2020 р. № 97 «Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 рр.)»¹⁷². Це основні програмні документи, які визначають стратегію державної соціальної політики на державному рівні.

Державна соціальна політика має не тільки загальнодержавний, але і регіональний рівень, і місцевий рівень. Засади соціальної політики на регіональному рівні містяться в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року¹⁷³, а місцевої соціальної політики у відповідних Стратегіях розвитку областей України.

Звернемося до аналізу вказаних документів.

¹⁷⁰ Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

¹⁷¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. URL: www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620

¹⁷² Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 рр.): наказ Міністерства соціальної політики України від 07.02.2020 р. № 97. URL: www.msp.gov.ua/documents/5641.html

¹⁷³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2020-roku

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» Президент України прийняв указ, яким затвердив Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, і в якому підтримав забезпечення досягнення глобальних цілей сталого розвитку та результатів їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладених у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна»¹⁷⁴.

Указом було затверджено 17 цілей сталого розвитку: подолання бідності; подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці; забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх; забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат; забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією; забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх; сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх; створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям; скорочення нерівності; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів; забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва; вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками; збереження та раціональне

¹⁷⁴ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text

використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку; захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття; сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях; зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку¹⁷⁵.

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року є орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України¹⁷⁶.

Говорячи про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року не можна не оминати такий документ, як Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», підготовлену Міністерством економічного розвитку і торгівлі України¹⁷⁷.

У доповіді наведено результати адаптації 17 глобальних цілей сталого розвитку з урахуванням специфіки національного розвитку. Бенчмаркінгові орієнтири для досягнення до 2030 року було встановлено на підставі розрахунково-прогнозної роботи з використанням сценарних підходів до визначення напрямів розвитку країни на довгострокову перспективу. Міністерство економічного

¹⁷⁵ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text

¹⁷⁶ Подолання бідності та голоду: Зеленський підписав указ про цілі сталого розвитку. URL: https://espreso.tv/news/2019/09/30/podolannya_bidnosti_ta_golodu_zelenskyu_pidpysav_ukaz_pro_cili_stalogo_rozvytku

¹⁷⁷ Цілі сталого розвитку: Україна: національна доповідь. URL: mepr.gov.ua/files/docs/Національна%20доповідь%20ЦСР%20України_липень%202017%20ukr.pdf

розвитку і торгівлі України ініціювало та протягом 2016 року координувало інклюзивний процес обговорення ЦСР за такими групами: справедливий соціальний розвиток; стале економічне зростання та зайнятість; ефективне, підзвітне та всеохоплююче управління і справедливість для всіх; екологічна рівновага та розбудова стійкості. Результатом інклюзивного процесу адаптації ЦСР для України стала ця доповідь, яка надає орієнтири розвитку України до 2030 року¹⁷⁸.

У цьому дослідженні також зазначено про амбіційність та складність завдань, виконання яких передбачено Національною доповіддю, та як найбільш складні й такі, що потребують залучення приватних інвестицій, визначено такі: у 4 рази зменшити рівень бідності; удвічі підвищити продуктивність сільського господарства за рахунок використання інноваційних технологій; довести до 100% частку міського та сільського населення, яке має доступ до питної води гарантованої якості; майже втричі скоротити обсяги скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти; у 3,5 рази збільшити частку енергії, виробленої з відновлюваних джерел; удвічі знизити енергоємність ВВП; забезпечити підвищення рейтингу України в легкості ведення бізнесу, піднявшись з 81 на 20 місце; у 10 разів зменшити частку сільського населення, яке проживає на відстані понад 3 км від доріг із твердим покриттям; у 3,3 рази підвищити частку транспорту громадського користування та в 4 рази – частку транспортної інфраструктури й дорожнього сервісу, що враховують потреби людей з інвалідністю; у 7 разів підвищити частку доріг загального користування державного значення з твердим покриттям, що відповідають нормативним вимогам; у 5 разів підвищити витрати на виконання наукових і науково-технічних робіт, а також більш ніж у 10 разів – частку реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової; забезпечити 100% затвердження регіонами

¹⁷⁸ Цілі сталого розвитку: Україна: національна доповідь. URL: mepr.gov.ua/files/docs/Національна%20доповідь%20ЦСР%20України_липень%202017%20ukr.pdf

стратегій розвитку та планів заходів щодо їх реалізації за участю громадськості; майже в 3 рази збільшити площу природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; майже вдвічі збільшити кількість робочих місць у сфері туризму; майже у 2 рази збільшити частку спалених та утилізованих відходів у загальному обсязі їх утворення; втричі скоротити частку скидів забруднених стічних вод у загальному обсязі скидів до морського середовища; забезпечити 100% задоволення населення Донецької та Луганської областей користуванням інфраструктурними об'єктами та рівнем надання послуг у сфері адміністративного управління¹⁷⁹.

Позитивно оцінюючи цей документ та визначаючи можливість його використання як моделі розвитку України як соціальної держави, не можна не звернути увагу на певні його недоліки, які фактично знецінюють його значення в діяльності органів публічної адміністрації.

По-перше, у Національній доповіді не визначено системи та порядку проведення моніторингу досягнення вищенаведених показників сталого розвитку, що значно послаблює ефективність імплементації цього документу. Більшість показників підлягають кількісному вимірюванню, а отже потребують достатніх можливостей національної статистичної системи, проте, як зазначено в Національній доповіді, «аналіз наявної в Україні інформаційної бази для моніторингу глобальних показників досягнення цілей сталого розвитку свідчить, що наразі органи державної статистики збирають інформацію щодо 96 показників. При цьому інформація збирається та розробляється: за 52 показниками – у повній відповідності до існуючих міжнародних стандартів; за 44 показниками – у неповній відповідності (частковій) до існуючих міжнародних стандартів». Ще 35 показників не підлягають кількісному вимірюванню. А інші індикатори залишаються невизначеними та потребують подальших уточнень та консультацій¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Мар'янович М.Е. Національні індикатори досягнення цілей сталого розвитку та їх роль у порядку денному ООН до 2030 року. URL: inneco.org/index.php/innecoua/article/view/79

¹⁸⁰ Там само.

По-друге, як зазначено у самій доповіді, реалізація цілей сталого розвитку потребує удосконалення процесу прийняття управлінських рішень на основі аналізу відповідної статистичної інформації. Моніторинг стану виконання завдань для досягнення цілей сталого розвитку вимагає відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення із застосуванням комплексних підходів та використанням різних джерел даних. Комплексний підхід до дослідження прогресу на шляху досягнення цілей сталого розвитку передбачає застосування різноманітних типів інформації, які дозволять визначити масштаби та напрями зрушень, виявити прямі та приховані причинно-наслідкові зв'язки та фактори найбільш вагомого впливу для подальшого використання у процесі розроблення відповідної державної політики¹⁸¹.

По-третє, слід також зазначити, що органом, який відповідає за досягнення цілей сталого розвитку в Україні, є Міністерство економічного розвитку та торгівлі. У цьому міністерстві питаннями цілей сталого розвитку опікується профільний департамент. Це не дає змогу координувати здійснення заходів в сфері досягнення цілей сталого розвитку у нашій країні. Не залучено до цього процесу й національний парламент – Верховну Раду України, а також контрольно-ревізійні органи, наприклад, такі, як Рахункова палата України. Ані Уряд, ані відповідальне за досягнення цілей сталого розвитку міністерство не зобов'язано звітувати перед ними за виконання завдань, поставлених в рамках цілей сталого розвитку, та за фінансові ресурси, які витрачаються на відповідні цілі¹⁸².

По-четверте, усунення вищенаведених проблемних питань, що ускладнюють впровадження цілей сталого розвитку, пов'язане з правовою невизначеністю цього документу. Цей документ не схвалений ні Верховною Радою України, ні актами Президента України чи Уряду.

¹⁸¹ Мар'янович М.Е. Національні індикатори досягнення цілей сталого розвитку та їх роль у порядку денному ООН до 2030 року. URL: inneco.org/index.php/innecoua/article/view/79

¹⁸² Там само.

Отже, для всіх органів влади, як державної, так і місцевої, він має суто рекомендаційний характер й, по факту, майже не враховується у програмних та стратегічних документах, що схвалюються на галузевому або на місцевому рівні. Більш того, далеко не всі органи влади, особливо на місцях, навіть знають про його існування¹⁸³.

Для того, щоб цілі сталого розвитку України досягалися, Національній доповіді необхідно надати правову форму та вирішити всі проблемні питання, наведені вище.

Наступним програмним документом є Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179¹⁸⁴.

Ця Стратегія визначає довгострокову економічну візію, принципи і цінності, «червоні лінії» (неприпустимі напрями руху), ключові напрями (вектори) економічного розвитку та за кожним з 20 напрямів – стратегічні цілі, шляхи їх досягнення з урахуванням наявних і потенційних викликів і бар'єрів, а також основні завдання державної економічної політики та цільові індикатори на період до 2030 року. Стратегія передбачає поетапне досягнення мети щодо підвищення рівня добробуту населення. Першочерговим етапом є формування конкурентоспроможних умов для бізнесу та інвестицій, а також відновлення довіри до державних інститутів. Це дасть змогу перемогти у конкуренції за капітал на світовому ринку та, як результат, залучити інвестиції для модернізації секторів економіки¹⁸⁵.

Окремі положення стратегії присвячені питанням розвитку соціальної сфери, підвищення рівня та якості життя населення.

¹⁸³ Мар'янович М.Е. Національні індикатори досягнення цілей сталого розвитку та їх роль у порядку денному ООН до 2030 року. URL: inneco.org/index.php/innecoua/article/view/79

¹⁸⁴ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text

¹⁸⁵ Там само.

Так, Метою державної регіональної політики визначено створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. Саме місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати збалансований соціально-економічний розвиток регіонів¹⁸⁶.

Одними із напрямів стратегії визначено забезпечення повної комп'ютеризації об'єктів соціальної інфраструктури (закладів дошкільної та загальної середньої освіти, закладів охорони здоров'я, відділень поштового зв'язку, державних органів, бібліотек) у селищах та маленьких містах; збільшення кількості соціальних послуг, що надаються он-лайн та покращення рівня їх якості; розвиток соціального підприємництва¹⁸⁷.

Якість життя населення пропонується вирішити досягненням таких цілей, як: створення інклюзивного, інноваційного та освіченого суспільства, в якому громадяни мають рівні права та можливості для розвитку свого таланту протягом життя; створення безпечного довкілля для населення; забезпечення високого рівня здоров'я та високих показників тривалості життя і тривалості здорового життя; забезпечення рівних прав та можливості для кожного, інклюзії та безбар'єрності, високого рівня соціального захисту для гідного життя; підвищення рівня зайнятості жінок і чоловіків відповідних вікових груп та скорочення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків. Окремо у Стратегії зазначається, що ефективна соціальна політика, забезпечення рівних прав і можливостей, гідного пенсійного забезпечення, високого рівня соціального захисту для гідного життя, підвищення рівня зайнятості жінок і чоловіків відповідних вікових груп та скорочення розриву в оплаті праці

¹⁸⁶ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text

¹⁸⁷ Там само.

жінок і чоловіків є критично важливим для підтримки високого рівня життя населення¹⁸⁸.

Як зазначається у положеннях Стратегії, за наслідками її реалізації у галузях соціальної сфери досягнення стратегічних цілей дасть змогу забезпечити побудову інклюзивного суспільства всебічно розвинутих, освічених, здорових та захищених громадян з високим рівнем добробуту завдяки:

- реалізації рівних прав та можливостей, інклюзії та безбар'єрності, розвитку свого таланту, здобуття освіти і розширених можливостей для працевлаштування протягом життя;
- підвищенню рівня здоров'я та тривалості життя населення;
- покращеній системі соціального захисту та підтримки вразливих верств населення;
- забезпеченню сприятливих умов для створення і споживання культурного продукту, реалізації культурного потенціалу, збереження культурної спадщини та її сталому використанню;
- забезпеченню кращої якості та безпеки навколишнього природного середовища;
- популяризації занять фізичною культурою і спортом¹⁸⁹.

Загальні засади державної соціальної політики також містяться в Стратегії сталого розвитку «Україна–2020».

Стратегія передбачає в рамках чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких визначено такі пріоритети в соціальній сфері: Реформа сфери трудових відносин; Реформа системи соціального захисту; Пенсійна реформа; Реформа системи охорони здоров'я; Реформа освіти; Програма розвитку для дітей та юнацтва. У Стратегії визначено, що першочерговою є реалізація реформи системи охорони здоров'я. Метою державної політики у цій сфері визначено карди-

¹⁸⁸ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text

¹⁸⁹ Там само.

нальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав¹⁹⁰.

Отже, вказана Стратегія лише визначає певні напрями розвитку окремих секторів соціальної сфери без деталізації змісту відповідних реформ (крім реформи системи охорони здоров'я), яка визначена пріоритетом. Можна припустити, що інші реформи мають відбуватися повільно, без вжиття кардинальних заходів в інших галузях соціальної сфери. Стратегія Сталого розвитку ставить узагальнені напрями трансформацій у соціальній сфері, уряд зобов'язаний на основі цих напрямів розробити і прописати акти у вигляді програмно-цільових документів реформи, у тих сферах, які визначені у Стратегії. Проте вже можна констатувати, що конкретні програмні документи, розроблені Кабінетом Міністрів України та профільними міністерствами, підготовлені на виконання положень Стратегії у соціальній сфері, не стали дієвим механізмом, за допомогою якого мали б бути реалізовані всі зазначені реформи.

Недоліком Стратегії є те, що вона не вказує шляхів розвитку пріоритетних галузей соціальної сфери, тобто є декларацією намірів.

Наступним документом, який визначає державну соціальну політику, є Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка містить заходи розвитку соціальної сфери та повноваження центральних органів виконавчої влади з їх реалізації.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України зазначено, що даний документ – це реакція Уряду на ряд проблем, які постали перед нашою країною, а також порядок денний діяльності на середньо-та довгостроковий період для забезпечення економічного розвитку та, як наслідок, підвищення благополуччя населення. Пріоритетами у даній стратегії визначено: подолання

¹⁹⁰ Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

Російської агресії; зменшення поширення пандемії; подолання економічної кризи; реалізація курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію¹⁹¹.

У відповідь на термінові виклики у вигляді пандемії та економічної кризи Урядом була розроблена Програма стимулювання економіки. Вона має на меті подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Вона включає в себе ряд короткого та середньострокових заходів для пріоритетних галузей економіки України на 2020–2022 роки¹⁹². В цілому стимулювання економічного розвитку держави є найбільшим пріоритетом вказаної програми.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України окремими пунктами визначено повноваження Міністерства соціальної політики по розвитку соціальної сфери у таких напрямках: соціальні стандарти та якісні послуги; гідне пенсійне забезпечення; підтримка незахищених верств населення; підтримка осіб з інвалідністю; сімейна політика, захист прав дітей.

З метою визначення основних завдань Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 рр.), з урахуванням цілей, визначених для Мінсоцполітики Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою постановою Верховної Ради України від 04.10.2019 р. № 188-IX, і статті 22 Бюджетного кодексу України, Міністерство соціальної політики затвердило Стратегічний план діяльності на період 2020–2022 роки.

Місія Міністерства соціальної політики України полягає у формуванні та реалізації державної соціальної політики, спрямованої на створення умов для інтеграції осіб з інвалідністю у суспільне життя, забезпечення прав та інтересів дітей, сприяння їх вихованню у сімей-

¹⁹¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. URL: www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620

¹⁹² Там само.

ному середовищі, надання соціальної підтримки особам і сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах та самостійно не можуть їх подолати, забезпечення гідної старості, створення середовища рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків¹⁹³.

Аналізуючи зміст вищенаведених документів не можемо не звернути увагу на наступні моменти.

По-перше, існуючі стратегічні програмні документи, що визначають вектори державотворення в Україні, розвиток соціальної сфери не розглядають як пріоритет, а вирішують ці питання в контексті реалізації європейської інтеграції та подолання економічної кризи.

По-друге, вказані програмні документи передбачають пріоритети трансформацій у таких галузях соціальної сфери, як соціальна підтримка окремих верств населення; гендерна рівність; інклюзія соціальної сфери: реформа системи охорони здоров'я та освіти. Розвиток інших галузей соціальної сфери першочергового пріоритету не має, хоча державою передбачаються фрагментарна реалізація певних заходів.

По-третє, проаналізовані вище програмні документи є неузгодженими між собою щодо напрямів розвитку тих чи інших галузей соціальної сфери. Наприклад, Стратегія сталого розвитку передбачає реформи системи соціального захисту; пенсійну реформу; реформу системи охорони здоров'я; реформу освіти; програму розвитку для дітей та юнацтва. То, відповідно вектори цих реформ мають бути прописані в Програмі діяльності Уряду та деталізовані у програмно-цільових документах профільних міністерств. Однак, як можна перекоонатися, окремі реформи в соціальній сфері Міністерством соціальної політики України не деталізовано.

Отже, можна констатувати, що прийняття вищенаведених та інших програмно-цільових документів створюють сприятливі умови для розвитку соціальної сфери, проте реалізація намірів

¹⁹³ 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 від 07.02.2020 р. № 97. URL: www.msp.gov.ua/documents/5641.html

Стратегії, Планів діяльності тощо залежить від наявності узгодженості їх заходів між собою, системної, та покрокової технології розробки та реалізації цих програм.

Крім того, розгортання процесів реалізації стратегії залежить від наявності та ефективності відповідних інституцій, фінансової підтримки сталого розвитку та кваліфікованого кадрового забезпечення. У цілому в Україні готовність і спроможність до такої діяльності є недостатньою. І проблема полягає не тільки у складності та новизні завдань, а й у відсутності системної методології та дієвих механізмів управління сталим розвитком та соціальною сферою¹⁹⁴.

Впровадження стратегічних планів економічного та соціального розвитку важливі як власне для окремих територіальних одиниць, так і для держави в цілому. Але як показує час, більшість позитивних стратегічних змін залишаються лише на папері, якщо в кожному конкретному випадку не були чітко визначені кількісні та якісні результати реалізації програм розвитку, терміни їх виконання, відповідальні виконавці та механізми оцінювання досягнення запланованого результату. Саме відсутність застосування всіх відомих інструментів проєктного менеджменту стає причиною невдоволення громадськості щодо реалізації стратегій¹⁹⁵.

Таким чином, крім складної економічної ситуації, недофінансування соціальної сфери, проблемні питання залишаються нерозв'язаними, і це в першу чергу обумовлено відсутністю єдиної, комплексної стратегії соціальної політики держави. Головними вадами вказаних стратегічних документів є відсутність узгодженості положень між собою, перенасиченість фразами-побажаннями, декларативність положень, відсутність конкретних заходів та конкретних шляхів їх реалізації.

¹⁹⁴ Молоканова В.М. Моніторинг практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 11-12. С. 85–92.

¹⁹⁵ Там само.

Треба зазначити, що стратегія має поєднати три відомі положення: по-перше, описати модель системи «як вона зараз»; по-друге, описати бажаний стан системи «як має бути» у майбутньому і, по-третє, описати механізм, завдяки якому система має переміститися із теперішнього стану в майбутнє, тобто побудувати механізм реалізації стратегії.

Таким чином, сучасна стратегія державної політики у соціальній сфері має ґрунтуватися на політичних, економічних, правових і організаційних заходах. Вона повинна бути втілена у програмному документі, в якому мають ці заходи міститися і закріплюватися, а також передбачати повноваження органів публічної адміністрації з її реалізації. Тобто сучасна стратегія державної політики має також визначати і механізми її впровадження, а не бути декларацією намірів. Тоді вже можна вести мову про ефективність її реалізації¹⁹⁶.

Сучасна державна соціальна політика має міститися в програмному документі, який повинен мати назву. Якщо проаналізувати програмні документи, в яких визначаються напрями державної політики у різних сферах, то назви в цьому випадку різняться. Так, законодавцем вживаються поряд з терміном «державна політика» такі поняття, як «стратегія», «план дій», «дорожня карта», «концепція», «доктрина». Сучасна державна соціальна політика міститься у документах, які мають різні назви «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», Програма діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 роки)». Наявність різних назв, які визначають державну політику не є правильним. Терміни мають бути науково виражені і вживатися у правильному контексті стосовно назви державної політики. Така термінологічна плутанина не сприяє ефективності реалізації заходів державної політики.

¹⁹⁶ Медяник В.А. Стан адміністративно-правового регулювання сучасної доктрини соціальної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 2(37). С. 71–74.

Отже, державна соціальна політика представляє собою програмний документ – цільову програму, тобто законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами¹⁹⁷.

Поняття «стратегія» етимологічно походить від грецького *strategia*, складається з двох частин: *stratos* – військо і *ago* – веду, тобто за походженням є військовим терміном. Стратегія – це вища область військового мистецтва, що вивчає закономірності та характер війни, що розробляє теоретичні основи планування та ведення військових операцій, що визначає стратегічні завдання політики і обслуговує її¹⁹⁸.

Досить часто, даючи визначення поняттю «стратегія», автори керуються одночасно декількома підходами. Аналізуючи численні дефініції стратегії за кожним підходом, було виявлено ряд суттєвих причинно-наслідкових залежностей: стратегія будується в контексті визначеного напрямку (сукупності напрямів), котрий у свою чергу передбачає існування наперед поставленої мети. Досягнення цієї мети стає можливим за умови виконання послідовності дій; сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення поставленої мети є процесом. Виходячи з цього, стратегію як послідовність дій, також слід вважати процесом; в процесі досягнення мети стає можливим здобуття бажаного стану в майбутньому – визначеної наперед позиції. Таким чином, стратегія є засобом досягнення цієї позиції; досягнення поставленої мети передбачає виконання ряду завдань, що встановлюються заздалегідь та підпорядковуються загальній меті. У процесі виконання завдань приймаються рішення щодо того, яким чином необхідно діяти, враховуючи зовнішні зміни та існуючі можли-

¹⁹⁷ Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. URL: www.viche.info/journal/2566

¹⁹⁸ Стратегічний кадровий менеджмент. Поняття «стратегія». Аналіз існуючих концепцій понять. URL: library.if.ua/book/146/9659.html

вості; наперед визначені мета й завдання, а також заходи, що передбачають реалізацію цих завдань, формалізуються у вигляді планів¹⁹⁹.

В Енциклопедії сучасної України термін «концепція» (від лат. *conceptio* – осягати, сприймати) розуміється як система поглядів, понять про ті чи інші явища або процеси, спосіб їхнього розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності²⁰⁰.

Концепцією називають систему «...понять про ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ, подій; основна ідея будь-якої теорії». Концепція соціальної політики держави, основою якої є концепція державної соціальної політики – це система сучасних науково обґрунтованих теоретичних положень, які визначають принципи діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в соціальній сфері та щодо соціальнозахисту населення²⁰¹.

Доктрина (лат. *doctrina* – вчення) – сукупність узагальнених положень, провідних принципів, певна концепція, що визначає спосіб розуміння і дії у певній галузі знань. Традиційно доктрина складається з системи поглядів у галузі науки, релігії, філософії, політики, права, війська (див. Воєнна доктрина) та ін., яка формується упродовж тривалого часу²⁰².

Філософська наука розуміє доктрину як «... систематизоване політичне, ідеологічне чи філософське вчення, концепцію, сукупність

¹⁹⁹ Ломоносов Д.А. Сутність поняття «стратегія» та його відмінності від тактики та оперативних дій. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/67073/22-Lomonosov.pdf?sequence=1

²⁰⁰ Рижко В.А. Концепція /І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: esu.com.ua/search_articles.php?id=3256

²⁰¹ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

²⁰² Рижко В.А. Концепція / І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: esu.com.ua/search_articles.php?id=3256

принципів» або «... вчення, систему теоретично обґрунтованих поглядів на важливі соціально-політичні, моральні, релігійні та інші питання». В юридичній енциклопедії та словнику-довіднику «Державне управління та державна служба» доктрина визначена як «... вчення, наукова або філософська теорія, система поглядів, керівна політична програма». Отже, доктрина об'єднує систематизоване вчення, цілісну концепцію, сукупність принципів, систему теоретично обґрунтованих поглядів на важливі питання розвитку суспільства та керівну політичну програму²⁰³.

Отже, концепція та стратегія є довготривалими програмними документами, а доктрина представляє собою систему поглядів, намірів, планів дій. Спочатку слід виробити доктрину соціальної політики, в якій визначити майбутню модель соціальної держави та розвитку соціальної сфери, а на підставі неї розробляти вже розраховані на тривалу перспективу концепції та стратегії.

Таким чином, національною соціальною доктриною держави пропонуємо вважати державний документ стратегічного значення, який відображає наукове систематизоване вчення, сукупність принципів, пріоритетів і механізмів формування й реалізації соціальної політики, цілісну концепцію соціального розвитку суспільства, яка є основою для визначення формування економічної та екологічної доктрин держави²⁰⁴.

Виходячи з викладеного, процес формування національної соціальної доктрини і реалізації її засад, на нашу думку, доцільно пов'язувати саме з соціальною політикою держави, із виділенням певних етапів, взаємопов'язаних між собою. Перший етап – національна соціальна доктрина (наукове обґрунтування, розробка державного документа). На цьому етапі пропонуємо сформулювати наукові підходи до обґрунтування національної соціальної доктрини, її засад, на основі чого розробити державний документ, що визначав

²⁰³ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

²⁰⁴ Там само.

би найважливіші параметри цієї доктрини. Доцільно, щоб такий документ був затверджений Верховною Радою України і використовувався для керівництва органами державної влади та місцевого самоврядування. Вважаємо, що наукова частина доктрини повинна постійно перебувати під увагою вітчизняних учених з метою її удосконалення, на основі чого можна було б вносити корективи у державний документ. Другий етап – формування соціальної політики держави, зокрема й державної соціальної політики, її стратегії і тактики. Державну соціальну політику ми вважаємо найважливішим середовищем реалізації національної соціальної доктрини України. У процесі розроблення соціальної стратегії на базі соціальної доктрини можна було б передбачити цілісну систему дій держави, які б спрямовувалися на реалізацію мети, завдань, пріоритетів довготривалого курсу державної соціальної політики. Соціальну стратегію доцільно розраховувати на тривалу перспективу, пов'язувати з виконанням глобальних завдань, визначених стратегією соціально-економічного розвитку держави. Соціальна тактика як форма реалізації соціальної стратегії поєднувала б комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування взаємовідносин у суспільстві²⁰⁵.

Питання формування державної стратегії у соціальній сфері та розроблення оперативних планів у цьому напрямі буде розглядатися в інших розділах даної роботи. Тут варто акцентувати увагу саме на процесі формування загальної національної доктрини, яка має визначити модель соціальної держави в Україні. Розроблення такої моделі належить таким суб'єктам як Верховна Рада України та Президент України.

Третій етап пов'язаний із формуванням механізму реалізації соціальної політики держави, зокрема й державної соціальної політики, відповідно до засад національної соціальної доктрини. Розроблення дієвого механізму реалізації соціальної політики

²⁰⁵ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

повинно відображати послідовність і способи дій відповідних державних органів з метою регулювання взаємовідносин у суспільстві для забезпечення достойного рівня життя населення із застосуванням достатньої кількості видів, форм, методів, інструментів для їх організації. У процесі формування ефективних організаційних форм, форм фінансового забезпечення, методів та інструментів державного регулювання, певних стимулів і санкцій. Ми розглядаємо механізм реалізації соціальної політики держави як прагматичну модель реалізації національної соціальної доктрини²⁰⁶.

Тобто реалізація державної соціальної політики має бути втілена у відповідних оперативних планах, які розробляють профільні міністерства.

Четвертий етап пов'язаний із організацією системи соціального захисту населення та функціонування соціальної сфери. Під час цього етапу засади соціальної доктрини за допомогою соціальної політики реалізують на практиці. Саме тому цей етап є найскладнішим, найсуперечливішим і найважливішим, оскільки він дає відповідь на питання про реальну ефективність національної соціальної доктрини України та шляхи її практичної реалізації. На п'ятому етапі відбувається визначення основних критеріїв ефективності провадження державної соціальної політики. Ними, на нашу думку, мали б виступати показники, які повинні відображати рівень досягнення тих соціальних стандартів, що закладені у національній соціальній доктрині України для конкретного періоду розвитку держави²⁰⁷.

Розробка стратегії розкриває головну управлінську проблему, показуючи, яким чином досягти необхідних результатів з урахуванням поточного стану об'єкта управління та перспектив його розвитку. Разом з тим, реалізація стратегії неможлива без здійснення заходів, адекватних ситуації, що склалася у певний момент часу. Тому поряд зі

²⁰⁶ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

²⁰⁷ Там само.

стратегією, як протилежні йому, розглядаються такі поняття як «тактика» та «оперативні дії»²⁰⁸.

Взаємозалежність між стратегією, тактикою та оперативними діями можна пояснити наступним чином: тактика визначає, що слід робити для виконання поставлених завдань, тоді як оперативні дії визначають те, яким чином це зробити. Деякі дослідники, говорячи про відмінність стратегії від тактики й оперативних дій, акцентують увагу на таких ознаках як часові рамки, ступінь деталізації поставлених завдань та ін. На нашу думку, тактика визначається конкретним моментом часу та ситуацією, що склалася у цей момент. Тактика охоплює незначний за часом період та спрямовується на здійснення поточних заходів з використанням конкретних методів, інструментів (оперативних дій) в рамках досягнення довгострокових цілей. У свою чергу довгострокові цілі визначаються в рамках стратегії. Реалізація стратегії стає неможливою без тактики та оперативних дій, тоді як тактика й оперативні дії без заздалегідь обраної стратегії не можуть забезпечити стабільного функціонування об'єкта управління на перспективу²⁰⁹.

Підсумовуючи вищенаведене ми можемо зробити наступні висновки та узагальнення цього підрозділу.

Незважаючи на кількість різноманітних стратегій, планів діяльності, програм, спрямованих на розвиток соціальної сфери, вона все ж залишається позбавленою цілісної, комплексної системи програмних документів, які б визначали державну соціальну політику. Ця проблема є частиною більш значного питання, пов'язаного з недоліками стратегічного планування, що тягне за собою нерозуміння на державному рівні ієрархії і змісту основних програмних документів, які визначають державну політику, і не тільки в соціальній сфері.

²⁰⁸ Ломоносов Д.А. Сутність поняття «стратегія» та його відмінності від тактики та оперативних дій. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/67073/22-Lomonosov.pdf?sequence=1

²⁰⁹ Там само.

Аналіз програмних документів, які визначають державну соціальну політику свідчить про принципове незрозуміння на державному рівні того, що державна політика не може обмежуватися стратегіями та планами діяльності, які містять загальні наміри розвитку в соціальній сфері, а має і повинна передбачати конкретні механізми їх впровадження.

Покращення процесу розроблення та впровадження у життя державної соціальної політики пропонується шляхом прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування», положення якого повинні визначати програмні документи державної політики, їх назву, ієрархію та зміст. Щодо кожного виду документу (доктрина, стратегія, концепція, план тощо) встановлювати його форму, структуру, термін дії, процедуру підготовки тощо. Система стратегічних документів у соціальній сфері потребує нової правової бази, яка повинна визначати їх ієрархію, взаємозв'язки, структуру, адміністративні процедури підготовки та затвердження.

Державна соціальна політика має втілюватися у доктрині – стратегії – плані дій. Доктрина визначає модель соціальної держави, напрями та засади розвитку соціальної сфери. Стратегія – розраховані на тривалу перспективу дії, спрямовані на досягнення визначених у доктрині соціальної політики цілей та вирішення поточних завдань, які спрямовані на вирішення сучасних проблем у соціальній сфері. Плани діяльності визначають шляхи реалізації тактичних та оперативних дій, спрямованих на реалізацію стратегії, містять конкретні заходи, терміни виконання, механізм впровадження.

Модель системи стратегічного планування державної соціальної політики повинна мати такий вигляд:

Загальнодержавні програмні документи	Галузеві програмні документи	Регіональні програмні документи
1	2	3
Довгостовкові (понад 5 років)		
Доктрина державної соціальної політики Стратегія державної соціальної політики	Стратегії розвитку окремих галузей соціальної сфери	Стратегії державної регіональної політики

1	2	3
Середньострокові (до 5 років)		
Концепція діяльності Кабінету Міністрів України з реалізації Стратегії державної соціальної політики	Стратегічні плани діяльності профільних міністерств	
Оперативні (1 рік)		
План дій Кабінету Міністрів України з реалізації заходів Стратегії на поточний рік	Річні плани дій профільних міністерств Окремі програми розвитку галузей соціальної сфери	Програми соціального розвитку окремих галузей соціальної сфери на поточний рік

З метою покращення стану стратегічного планування та вироблення сучасної доктрини соціальної політики запропоновано: розробити структуру та встановити ієрархію системи стратегічних документів державної соціальної політики за схемою доктрина-стратегія-план; визначити адміністративно-правові процедури формування цих стратегічних документів, механізми їх впровадження та корегування, зміст, зв'язки між собою; забезпечити їх узгодженість з іншими державними та регіональними програмними документами в економічній та гуманітарній сфері; розробити згідно із сучасними поглядами стратегічного планування базові поняття, що визначають зміст суспільних відносин у соціальній сфері, існуючі загрози та актуальні проблеми (кризові явища, тенденції розвитку, негативні наслідки тощо), комплексний механізм стратегічного та тактичного управління в соціальній сфері; узгодити між собою положення державних, регіональних та місцевих програмних документів у соціальній сфері; завершити формування нормативно-правової бази у соціальній сфері відповідно до сучасної доктрини державної політики; затвердити на законодавчому рівні Доктрину соціальної держави Україна та Стратегію державної соціальної політики до 2030 року. Положення цих стратегічних документів мають

деталізуватися у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України з реалізації Стратегії державної соціальної політики до 2030 року та у Планах дій профільних міністерств²¹⁰.

2.3. Стратегічні напрями та пріоритети державної соціальної політики України

Сьогодні для України стає актуальним питання про вибір і втілення у життя стратегічних пріоритетів розвитку з урахуванням, з одного боку складної соціально-економічної ситуації, з іншого задекларованого курсу на європейську інтеграцію. Державна соціальна політика є ключовим та основоположним елементом у діяльності соціально-орієнтованої держави. Очевидно, що основним напрямом державної соціальної політики має стати послідовне поліпшення добробуту та якості й рівня життя населення на основі підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Конституція України проголошує, що Україна є соціальною державою.

Становлення та розвиток соціальної держави України забезпечується наступними пріоритетами:

- гарантуванням конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- розвитком громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- зміцненням політичної і соціальної стабільності в суспільстві;
- створенням конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпеченням постійно зростаючого рівня життя й добробуту населення;
- розвитком духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцненням фізичного

²¹⁰ Медяник В.А. Шляхи удосконалення адміністративно-правових засад сучасної державної соціальної політики. *Правові новели*. 2020. № 12. Т. 3. С. 75–80.

здоров'я нації, створенням умов для розширеного відтворення населення²¹¹.

Реалізація цих пріоритетів соціальної держави неможлива без виваженої соціальної політики, напями якої мають бути спрямовані на реалізацію конституційних положень про соціальну державу. Напями державної політики мають містити пріоритети, зміст яких залежить від багатьох чинників: стану політичної та економічної ситуації в країні, від проблем, які потребують першочергового вирішення тощо. Напями державної соціальної політики є більш статичним явищем, адже вони залежать від галузей, які є складовими елементами соціальної сфери, впливають з цих галузей. Пріоритети державної соціальної політики – явище динамічне і можуть змінюватися залежно від динамічних чинників зовнішнього середовища.

Сьогодні пріоритети державної соціальної політики дуже тісно пов'язані зі складною політико-економічною ситуацією в нашій державі, внаслідок якої існують чисельні проблемні питання в соціальній сфері, на вирішення яких має бути спрямована соціальна політика держави.

Тому для подолання соціальної кризи необхідна розробка єдиної і цілісної соціальної стратегії, зрозумілої населенню, розрахованої на його підтримку, здатної відновити довіру до влади, покращити добробут та соціальну рівність в державі. Соціальна політика за своєю суттю мусить бути довгостроковою, орієнтованою на тривалу перспективу²¹². Тому початковим пунктом її розробки має стати вибір пріоритетів, які повинні бути втілені у відповідних напрямках політики.

²¹¹ Концепція формування правовихоснов та механізмів реалізації соціальної держави в країнах Співдружності: СНД. Концепція. Міжнародний документ від 31.05.2007 р. № 997_g2496. URL: www.zakon1.rada.gov.ua;

Халецька А.А. Теоретичні основи формування цілісної системи державного регулювання соціальної сфери. URL: www.economy.in.ua/pdf/5_2009/19.pdf

²¹² Цілі та пріоритети соціальної політики. URL: buklib.net/books/25470

На кожному етапі свого розвитку соціальна держава визначає пріоритети щодо реалізації установлених принципів, виходячи із ступеня гостроти найважливіших соціально-економічних та політичних проблем. Зміст і пріоритети соціальної політики кожної держави протягом періоду її розвитку не залишаються незмінними, а зазнають певної трансформації на різних етапах цього розвитку. Таким чином, цілі соціально орієнтованої держави можуть бути досягнуті тільки всією її політикою, а не окремо застосуванням методів соціальної політики. На підставі історично-динамічного підходу підтверджено відоме положення, що зміст і пріоритети соціальної політики кожної держави зазнають певних трансформацій. В умовах соціальної напруги, кризи, девальвації моральних цінностей першочергового значення набуває пошук механізмів узгодження інтересів більшості членів суспільства²¹³.

Вирішення соціальних проблем є одним з актуальних завдань і орієнтиром розвитку цивілізованої держави. Конкретний зміст соціальної політики залежить від політичних, економічних та культурних особливостей розвитку країни. Тривалий час в Україні існувала патерналістська модель соціальної політики, успадкована від колишнього СРСР. Українська модель соціальної політики, що функціонує та формується нині, в чистому вигляді не належить до жодної з моделей світової практики. Особливістю сучасної соціальної політики нашої країни є те, що вона розглядається як одна зі складових системи державних пріоритетів, має всеохоплюючий і зрівняльний характер. Водночас у ній відсутні попереджувальні дії, акцент робиться на підтримці непрацевдатних і малозабезпечених, а переважно бюджетне фінансування соціальних галузей стикається з нестачею фінансових ресурсів²¹⁴.

Однак перед тим, як визначитися з питаннями сучасних пріоритетів та напрямів державної соціальної політики слід зазначити,

²¹³ Халецька А.А. Теоретичні основи формування цілісної системи державного регулювання соціальної сфери. URL: www.economy.in.ua/pdf/5_2009/19.pdf

²¹⁴ Балтачєєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/econ_2012_8_6.pdf

що ці напрями тісно пов'язані з такими сферами її регулюючого впливу: охорона здоров'я й фізична культура; освіта та наука, житлово-комунальне господарство; пасажирський транспорт і зв'язок; побутове обслуговування; соціальне забезпечення та соціальний захист; культура й мистецтво; діяльність із забезпечення зайнятості населення.

Як поліструктурний комплекс соціальну політику визначають такі складові:

- політика доходів населення (рівень життя, базовий споживчий кошик, матеріальний добробут);
- політика у сфері праці і соціально-трудова відносин (умови зайнятості, оплати праці, охорони праці та соціальне страхування);
- соціальний захист непрацездатних та малозабезпечених верств населення (пенсійне забезпечення, надання соціальних гарантій, соціальна допомога, і т.д.);
- галузі соціальної сфери (освіти, науки, охорони здоров'я, культури, спорту, інших складових);
- соціоекологічна політика (створення здорових, сприятливих умов для життя, праці та дозвілля);
- соціальна інфраструктура (житлово-комунальне господарство, транспорт, дороги, зв'язок, торговельне та побутове обслуговування);
- міграційна політика (внутрішню та зовнішню міграцію, вимушені переміщення, захист прав та інтересів громадян за кордоном);
- політику щодо окремих верств населення (сімейну, молодіжну, політику щодо літніх людей, недієздатних тощо)²¹⁵.

Об'єктом соціальної політики виступають соціальні відносини (сімейно-шлюбні, освітньо-виховні, соціально-трудова, житлово-кому-

²¹⁵ Жеребіло І.В. Сутнісна парадигма соціальної політики держави. *Економіка, фінанси, облік і право в умовах глобалізації*: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 30 вересня 2020 р. Полтава : ЦФЕНД, 2020. 83 с.

нальні та ін.), процеси життєдіяльності соціуму (природний та механічний рух населення, диференціація доходів, житло забезпеченість тощо) і суспільні потреби (медико-демографічні, освітні, трудові, соціально-побутові), які в сукупності складають соціальну сферу країни²¹⁶.

Вказані сфери містять свої цілі та напрями свого стратегічного та перспективного розвитку. Тому державна соціальна політика має вміщувати в себе ці цілі та напрями. Виходячи з цього, напрями державної соціальної політики мають впливати із вищенаведених її складових елементів.

Важливість державної соціальної політики засвідчує вже сам перелік її напрямів. Наприклад, у нашій державі виокремлено такі основні напрями соціальної політики:

- *політика розподілу і перерозподілу суспільного продукту*: політика формування доходів населення; політика стимулювання найманої праці; політика формування доходів власників засобів виробництва і капіталу; політика оподаткування доходів і майна населення; політика прямого оподаткування доходів; політика непрямого оподаткування доходів; політика оподаткування майна населення (нерухомості); політика індексації доходів населення; політика надання пільг (компенсацій і привілеїв); політика обмеження тіньових доходів;
- *демографічна політика*: політика охорони материнства і дитинства; політика стимулювання репродуктивного зростання населення; політика регулювання шлюбно-сімейних відносин і державної допомоги сім'ї; геронтологічна політика; міграційна політика;
- *політика зайнятості та охорони праці*: політика регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення; політика організації та нормування праці; політика забезпечення умов праці; політика страхування праці (у разі

²¹⁶ Жеребіло І.В. Сутнісна парадигма соціальної політики держави. *Економіка, фінанси, облік і право в умовах глобалізації*: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 30 вересня 2020 р. Полтава : ЦФЕНД, 2020. 83 с.

- безробіття, хвороби або каліцтва); політика забезпечення оптимального вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів;
- *політика соціального забезпечення і соціального страхування*: пенсійна політика та забезпечення страхування пенсійних внесків; політика медичного забезпечення і медичного страхування; субсидіарна політика (політика надання адресної соціальної допомоги); політика мінімальних соціальних гарантій, стандартів і ліквідації бідності; політика забезпечення соціальної безпеки;
 - *політика гармонізації соціально-економічних інтересів і забезпечення соціального діалогу*: гендерна політика; молодіжна політика; житлова політика; політика розвитку соціальної сфери села; рекреаційна політика; політика захисту прав споживачів; гуманітарна політика²¹⁷.

Отже ми бачимо, що напрями державної соціальної політики охоплюють собою багато важливих для життєдіяльності суспільства сфер.

Поряд з цим, формування якісно нової соціальної стратегії в Україні має передбачати ряд пріоритетних завдань у цій сфері: розширення соціальної бази, зокрема охорони здоров'я, освіти й культури, для мобілізації соціальних чинників з метою розвитку економіки; удосконалення структури й вартості споживчого кошика з урахуванням споживання соціально значущих послуг, необхідних для відтворення робочої сили, а також встановлення мінімального розміру оплати праці на рівні не мінімального, а раціонального споживчого кошика; активізація соціальної політики шляхом фінансування соціальної сфери підприємствами, оскільки якісне споживання послуг, наприклад охорони здоров'я та освіти, безпосередньо впливає на продуктивність праці; збільшення соціальних витрат на підприємствах шляхом встановлення нормативів розподілу прибутку з урахуванням формування

²¹⁷ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.: послання Президента України до Верховної Ради України. URL: www.zakon.rada.org.ua

фонду соціального розвитку; посилення соціальних принципів, перехід від переважно соціальної підтримки до переважно соціального страхування населення з диференціацією залежно від соціальних ризиків розмірів страхових виплат, страхових внесків; посилення адресності та цільового використання бюджетних коштів, забезпечення справедливого перерозподілу матеріальних благ²¹⁸.

Вирішення цих завдань неможливе без ґрунтовного дослідження та вивчення сучасного стану тих процесів, які відбуваються у сферах, що охоплюються державною соціальною політикою.

Як правильно зазначає С. Корецька, в Україні існують системні суперечності між економічними, політичними та цільовими факторами державної політики, що стосується і соціальної, і сервісної політики:

- значні перевитрати державного бюджету на соціальні потреби, надмірна витратність соціальної політики при збереженні доволі низької ефективності її механізмів та результатів діяльності;
- залежність функціонування (фінансування) соціальної сфери від електоральних циклів, оскільки основні політичні суб'єкти формують завищені очікування в соціальній сфері;
- переважно фіскальний характер фінансування соціальної сфери, нерозвиненість механізмів корпоративного, приватного джерел соціального захисту (нерозвиненість усіх видів страхування, незалежних пенсійних, інвестиційних фондів тощо);
- значний сегмент тіньової економіки, що не сприяє ні бюджетному, ні корпоративному фінансуванню соціальних потреб;
- збереження значної частини соціальних трансфертів у доходах населення, що свідчить про занадто високі показники бідності в суспільстві;
- нестабільність банківської системи, що перешкоджає зростанню заощаджень населення і стримує реформи в цій сфері²¹⁹.

²¹⁸ Балтачевєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/econ_2012_8_6.pdf

²¹⁹ Корецька С.О. Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації: монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 445 с.

У зв'язку з чим при обранні пріоритетів та напрямів державної соціальної політики мають бути урівноважені соціальні потреби та наявність економічних, матеріально-технічних та інших ресурсів для їх задоволення. Соціальна політика має охоплювати всі сфери життєдіяльності в країні.

Виходячи з усього зазначеного, можемо констатувати, що Україні на сьогодні потрібен абсолютно новий концептуальний підхід до формування і реалізації соціальної політики, втілення абсолютно нових стандартів і підходів у державному управлінні.

Ми підтримуємо думку, що варто чітко усвідомити, що бути соціальною державою означає зовсім не надання значної кількості пільг та видів допомоги різноманітним прошаркам населення, а створення таких умов, щоб кожен індивід міг обійтися і без допомоги, тобто щоб кожен мав можливість досягати чогось власними силами. Саме вказане твердження, з нашої точки зору, повинно стати базисом нової концепції соціальної політики в Україні, оскільки лише такий підхід дозволить корінним чином перебудувати не лише систему державного управління, але й свідомість громадян²²⁰.

З іншого боку, державна соціальна політика має ґрунтуватися на принципах рівності, загальності охоплення й доступності для всіх людей і різних верств населення систем освіти, охорони здоров'я, соціального страхування. У фінансовій підтримці пенсіонерів, інвалідів, сімей із дітьми (з низькими доходами), людей, які втратили працездатність не зі своєї вини і не здатні достатньою мірою потурбуватися про себе, має враховуватися принцип солідарності. Щодо працездатного населення, то держава має створювати умови для забезпечення особистої відповідальності кожного²²¹.

Тобто має бути обрано баланс між тим, щоб підтримувати найбільш соціально вразливі верстви населення, забезпечувати соціальні гарантії держави і соціальних захист, та втіленням нової ідеології,

²²⁰ Кудлаєнко С.В. Соціальна політика: моделі, пріоритети, механізми реалізації: монографія. Хмельницький : ХНУ, 2018. 342 с.

²²¹ Балтачєєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/econ_2012_8_6.pdf

згідно з якою слід створювати умови для того, щоб в країні розвивався середній клас, працездатне населення в державі мало гідний рівень оплати праці, умови життя та оплати праці.

Спробуємо проаналізувати та виокремити проблемні питання стосовно складових елементів державної соціальної політики. Вказане дозволить з'ясувати і узагальнити пріоритети сучасної державної соціальної політики.

1. Політика доходів населення (рівень життя, базовий споживчий кошук, матеріальний добробут).

Рівень доходів є основним показником сучасного суспільства, який передусім відображає добробут його громадян. В Україні не сформована довгострокова державна політика у сфері регулювання доходів населення, що значно ускладнює збільшення рівня життя населення та, відповідно, формування середнього класу.

Сьогодні потрібно на рівні держави вживати заходів, спрямованих на зміцнення робочої сили, на збільшення розмірів оплати праці. Потрібно створити умови, завдяки яким суб'єкти підприємницької діяльності не були б зацікавлені в ухиленні від сплати податків, від укриття своїх доходів. Трудові та підприємницькі відносини повинні розвиватися на засадах соціального партнерства. Таке партнерство також має бути і з державою.

Одним із пріоритетних напрямів політики держави щодо доходів населення є сприяння зростанню цих доходів. Для цього необхідно:

- створити сприятливі умови для розвитку підприємництва;
- забезпечити стабільність податкової системи та встановлення поміркованого податку з доходів від підприємницької діяльності і власності;
- вдосконалити податкову систему щодо доходів, отриманих від окремих видів заощаджень, страхування та кредитування;
- розробити та впровадити комплекс цілеспрямованих заходів щодо легалізації тіншових доходів, отриманих від власності та підприємницької діяльності;
- забезпечити широке впровадження банківськими установами дієвих механізмів і напрямів кредитування населення;

– створити відповідні економічні, законодавчі та соціальні умови для формування та закріплення в Україні широкого прошарку середнього класу громадян²²².

2. Політика у сфері праці і соціально-трудоових відносин (умови зайнятості, оплати праці, охорони праці та соціальне страхування).

Зараз для України актуальними залишаються питання оплати праці. В державі заробітна плата також має відповідати європейським стандартам.

Збереження орієнтації на дешеву робочу силу спричиняє цілу низку вкрай негативних наслідків. Зокрема, роботодавці не мотивуються до запровадження нових технологій і економії живої праці, через що у складі зайнятих надмірно високою є питома вага некваліфікованих працівників; наймані працівники не стимулюються до ефективної трудової діяльності, і підприємства, які доволі динамічно розвиваються, потерпають від нестачі кваліфікованої робочої сили (це стосується як інженерно-технічних, так і робочих професій); найбільш активні і кваліфіковані верстви населення виїжджають за кордон, тобто бюджетні витрати на їх підготовку не компенсуються, а натомість українська робоча сила працює на економіку інших країн; в економіці є численні вакансії, попит на які практично відсутній; значна частина населення потребує державної допомоги, що невиправдано збільшує обсяги соціальних трансфертів; відсутність розвиненої системи страхування (йдеться не тільки про загальнообов'язкове і взагалі соціальне страхування) обмежує інвестиційні можливості країни і не стимулює розвиток відповідних фінансових інструментів²²³.

Тобто сьогодні для України стають актуальними питання створення нових робочих місць, формування і утримання високопрофесійних фахівців, розвиток професійної освіти.

²²² Шкірко О.І. Державна політика регулювання доходів населення. URL: www.ej.kherson.ua/journal/economic_22/2/18.pdf

²²³ Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики на початку XXI століття. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8701/01-Libanova.pdf

Незадоволеність населення і невпевненість у майбутньому виявляється у масштабній трудовій еміграції, в якій, за оцінками, беруть участь 2,5–3 млн осіб, відсутність традицій здорового способу життя – у надзвичайно високій смертності населення працездатного віку (ризик смерті сягає майже 40 %), відсутність зв'язку між страховими внесками та страховими виплатами (передусім пенсійними) веде до принципової згоди найманих працівників на те, що роботодавець не сплачує передбачених законодавством внесків, а отже – на тінізацію заробітної плати. Орієнтація політики виключно на підвищення доходів, до того ж не пов'язаних із трудовою діяльністю, має вкрай негативний побічний ефект²²⁴.

У зв'язку з чим запровадження в Україні концепції гідної заробітної плати має стати наступним напрямом державної соціальної політики. Це в свою чергу для України створить можливість знизити відтік працездатного населення за кордон; сприятиме формуванню високопрофесійного ядра кваліфікованих працівників; зростанню рівня і якості життя населення; формуванню середнього класу; підвищення рівня соціальної стабільності в державі.

3. Галузі соціальної сфери (освіти, науки, охорони здоров'я, культури, спорту, інших складових). Одним із напрямів соціальної політики в цій сфері має стати підвищення рівня освіти населення, але не шляхом зниження її якості.

Судячи із ситуації на ринку праці, в країні не вистачає кваліфікованих робочих кадрів із середньою освітою та є надлишок фахівців із кваліфікацією магістра. Водночас за останні 17 років кількість випускників професійно-технічних навчальних закладів скоротилась на чверть, кількість випускників вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації – майже на половину, а кількість випускників вищих навчальних закладів III–IV рівнів зросла у 3,3 рази. Зарадити нестачі кваліфікованих робітників можна тільки за допомогою

²²⁴ Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики на початку XXI століття. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8701/01-Libanova.pdf

державної підтримки системи професійно-технічної освіти, спрямованої на надання студентам дійсно якісної професійної підготовки і відповідної кваліфікації, що забезпечить їхню конкурентоспроможність на ринку праці, а отже, і працевлаштування. Проте це – тільки необхідна передумова. Необхідною і достатньою вона стане лише через ефективну роз'яснювальну та професійно-орієнтаційну роботу серед молоді²²⁵.

Отже, важливим і перспективним напрямом державної політики у сфері освіти має стати підвищення рівня професійної підготовки. Сьогодні в системі шкільного навчання також можна впровадити для учнів випускних класів отримати не тільки середню освіту, але й професійну підготовку за певним напрямом.

4. Політика щодо окремих верств населення (сімейну, молодіжну, політику щодо літніх людей, недієздатних тощо). В цьому аспекті варто звернути увагу на наступне.

Досвід економічно розвинених країн, і – ще більшою мірою – країн, що здійснили економічний ривок (у різні періоди ХХ сторіччя: Японія, Корея, Німеччина, Ірландія, Чехія, Угорщина, Словенія), свідчить про вирішальне значення людського капіталу, якості робочої сили і мотивації ефективної праці. Ця нова концепція, орієнтована на примат людського розвитку, замінила застарілу, рушійною силою якої було накопичення матеріального багатства²²⁶.

Тобто не розвиток матеріальних благ та соціальних виплат, а розвиток людського капіталу має стати одним із пріоритетів державної соціальної політики. Чим це обумовлено? Всі демографічні прогнози свідчать про практичну неможливість подолання тенденції скорочення чисельності населення в осяжній перспективі. Але відбуватиметься не просто зменшення загальної чисельності населення – очікуються значні структурні зрушення: передусім на фоні випереджального скорочення чисельності населення

²²⁵ Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики на початку XXI століття. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8701/01-Libanova.pdf

²²⁶ Там само.

працездатного віку спостерігатиметься зростання чисельності осіб старшого віку. А взагалі демографічне старіння – закономірний наслідок зростання тривалості життя і не є негативним явищем. Та цей процес потребує адекватних змін державної політики, зокрема реалізації низки заходів, які протидіятимуть соціальній ізоляції осіб похилого віку, поширенню серед них бідності та хвороб. Необхідність швидкого економічного зростання в умовах скорочення чисельності населення потребує покращання умов і посилення стимулів формування трудового потенціалу та максимально ефективного його використання²²⁷.

Звісно, що вказані питання стосовно соціального захисту вразливих верств населення держава сьогодні зобов'язана вирішувати. Однак ці проблемні питання мають тактичне значення. Повертаючись до нової ідеології державної соціальної політики варто зазначити, що вона має бути спрямована на створення умов для гідного існування сьогодні в державі працездатного населення – середнього класу – який збільшуючи матеріальні блага має нарощувати як свій капітал, так і сплачувати помірні податки, заощаджувати збереження.

В цьому сенсі актуальними стають питання підвищення тривалості здорового та працездатного життя населення та зниження передчасної смертності. Це можливо досягти шляхом утвердження ідеології здорового способу життя, правильного та раціонального харчування, оптимальної рухової активності тощо.

За показником очікуваної тривалості життя при народженні Україна відстає від 27 європейських країн із найнижчими рівнями смертності (так званий регіон Європа-А) 2 на 12,6 року (ще у 2003 р. відставання становило 11,3 року), від 25 країн Європейського регіону з більш високими рівнями смертності (регіон Європа-В+С) 3 – на 1,8 року, а від Швейцарії (країни з найвищою в Європі трива-

²²⁷ Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики на початку XXI століття. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8701/01-Libanova.pdf

лістю життя) – на 14,4 року. ВООЗ відносить Україну до групи з найвищими в європейському регіоні рівнями смертності – до регіону Європа-С, але і серед цих 9 країн Україна в числі останніх²²⁸.

Сьогодні держава має обмежити подальше зростання соціальних зобов'язань, зокрема в зв'язку із передвиборними обіцянками практично усіх партій, можливо, навіть піти на діалог із населенням і пояснити, що активна соціальна політика і соціально спрямований бюджет не мають нічого спільного з витрачанням усіх доходів на поточне споживання. Соціальна спрямованість бюджету означає спрямування його коштів переважно: на розвиток людини; на забезпечення доступності якісної освіти незалежно від місця проживання та майнового статусу; на формування та поширення здорового способу життя, включаючи як створення ефективної системи медичної допомоги, так і забезпечення належного державного контролю за якістю споживчих товарів, протидію палінню та зловживанню алкогольними напоями, запобігання наркоманії; на розвиток ринку праці та забезпечення гідної праці для всіх. Тільки на цих засадах може бути сформований соціально орієнтований бюджет, а підвищення доходів від зайнятості максимально широких верств населення звужить коло осіб, які потребують державної соціальної підтримки, з одного боку, і забезпечить необхідні кошти для її надання – з другого. Просте ж спрямування бюджетних коштів на виплату різноманітних соціальних трансфертів означає допомогу бідним верствам, а не подолання бідності²²⁹.

У цьому сенсі подальшим пріоритетом державної соціальної політики має підвищення якості та рівня надання соціальних послуг, а не збільшення обсягів соціальних видатків бюджету та розширення сфери соціального забезпечення.

Найважливіший аспект зміни моделі соціальної політики пов'язаний із переходом від соціальної підтримки до переважно

²²⁸ Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики на початку XXI століття. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8701/01-Libanova.pdf

²²⁹ Там само.

соціального страхування з диференціацією ризиків і залежністю розмірів страхових виплат від страхових внесків. На сучасному етапі розвитку України системна трансформація соціальної політики має передбачати перехід від бюджетно-страхової до субсидіарно-страхової моделі реалізації соціальних потреб, тобто зміни співвідношення функцій держави, ринку, роботодавців і працівників. Наведена модель дозволить реалізувати функцію держави щодо фінансування й контролю коштів, акумульованих для соціального забезпечення²³⁰.

Стратегічні напрями та пріоритети державної соціальної політики мають відповідати якійсь новій моделі соціальної політики держави, яка має бути заснована на диференційованому підході відносно різних верств населення та бути спрямована на забезпечення розвитку людського потенціалу. Поступальний та динамічний розвиток країни повинен орієнтуватися у першу чергу на соціалізацію економічної системи з урахуванням потреб, інтересів населення, його стимулів до продуктивної трудової діяльності для реалізації власного професійно-кваліфікаційного потенціалу, усебічного розвитку, одержання гідної винагороди за результати праці. Пріоритетність вирішення соціальних завдань логічно впливає з об'єктивної необхідності створення належних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, їх інтеграції до світового економічного простору. З урахуванням реальних бюджетних можливостей та сучасної економічної ситуації, першочерговими пріоритетами державної соціальної політики мають стати зростання економічно та працездатно активного населення, зміна політики доходів та оплати праці, трансформація системи соціального забезпечення та соціального захисту, покращення якості населення та збереження здоров'я нації²³¹.

²³⁰ Балтачевєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/econ_2012_8_6.pdf

²³¹ Medyanik V.A. Main strategic directions and priorities for the implementation of state social policy. *European Socio-Legal and Humanitarian Studies*. 2021. № 1. С. 163–170.

Цілком згодні, що перехід від соціальної підтримки до соціального страхування дозволить покращити якість соціальних послуг. Однак при цьому такий перехід має ґрунтуватися на спроможності та реальному втіленні державою заходів, пов'язаних з підвищенням зайнятості населення, збільшенням розмірів заробітної платні та зменшенням рівня трудової еміграції.

Ще одна риса системної зміни моделі соціальної політики – це її регіоналізація. Будь-який регіон повинен мати нагоду задовольняти суспільно обґрунтовані потреби населення у сфері соціальних послуг, які виникають у жителів конкретної території. Природно, що не всі регіони в змозі це зробити самі. Для цього необхідна система міжбюджетних відносин. Тим самим виконуватиметься функція держави як гаранта єдиної соціальної політики в країні. Регіоналізація соціальної політики дозволить підвищити результативність витрачання бюджетних коштів. Розглядаючи напрями соціальної політики, перш за все необхідно визначитися з функціями державної та місцевої влади в соціальній сфері. Перерозподіл відповідальності з центру на місця, що відбувається нині, багато в чому є закономірним, але стихійним, він потребує чіткого методичного та юридичного забезпечення й підкріплення відповідними бюджетними угодами²³².

Як бачимо, пріоритетність вирішення соціальних завдань логічно впливає з об'єктивної необхідності створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, їх оптимальної інтеграції до світового економічного простору, який висуває нові вимоги до процесу відтворення населення, формування соціально трудових відносин, розвитку всіх сфер життязабезпечення населення та його основного складника – робочої сили. У зв'язку із цим необхідно трансформувати функції держави в управлінні соціальним розвитком; еволюція сучасних методів державного регулювання повинна відбуватися у напрямі зростання

²³² Балтачєєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/econ_2012_8_6.pdf

їх гнучкості, зміщення акцентів з регламентуючих та обмежуючих заходів на суто стимулюючі²³³.

Таким чином, реалії сьогодення потребують глибоких трансформацій сучасної соціальної політики, якій притаманний всеохоплюючий та зрівняльний характер підтримки непрацевдатного та мало-забезпеченого населення, що призводить до того, що реалізація її заходів стикається з нестачею фінансових ресурсів. Існуюча модель виявила свою нежиттєздатність та неспроможність вирішити поставлені завдання – забезпечити добробут населення та гідний рівень життя.

Підводячи підсумок вищенаведеному ми можемо запропонувати такі висновки цього підрозділу.

Конкретний зміст державної соціальної політики залежить від її напрямів та стратегічних пріоритетів. Негативні процеси, які відбуваються в нашій державі, представляють серйозну загрозу соціально-економічному розвитку країни, що не може не впливати на рівень добробуту населення. Тому виважена, сучасна та дієва соціальна політика є актуальною і напряму залежить від тих пріоритетів, які потребують вирішення.

Реалії сьогодення потребують глибоких трансформацій сучасної соціальної політики, якій притаманний всеохоплюючий та зрівняльний характер підтримки непрацевдатного та мало-забезпеченого населення, що призводить до того, що реалізація її заходів стикається з нестачею фінансових ресурсів. Існуюча модель виявила свою нежиттєздатність та неспроможність вирішити поставлені завдання – забезпечити добробут населення та гідний рівень життя.

Все це потребує впровадження у життя якісно нової моделі соціальної політики, розробки нових стратегічних напрямів та пріоритетів, які мають бути спрямовані на підвищення її результативності.

²³³ Медяник В.А. Пріоритети трансформації державної соціальної політики в Україні. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Дніпро, 6–7 вересня 2019 р. Дніпро: ГО «Правовий світ». 2019. С. 62–65.

Говорячи про стратегічні напрями та пріоритети державної соціальної слід підкреслити, що вони мають відповідати якісно новій моделі соціальної політики держави, яка має бути заснована на диференційованому підході відносно різних верств населення та бути спрямована на забезпечення розвитку людського потенціалу.

Стратегічними напрямами сучасної державної соціальної політики мають бути такі складові:

- досягнення гідного рівня матеріального добробуту й умов життя людей;
- забезпечення зайнятості населення та належної охорони праці, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили;
- забезпечення прав і соціальних гарантій окремих верств населення (літніх людей, інвалідів, вимушених переселенців, недієздатних);
- забезпечення демографічного благополуччя країни;
- покращення стану соціального захисту та соціального забезпечення.

З урахуванням реальних бюджетних можливостей та сучасної економічної ситуації, першочерговими пріоритетами державної соціальної політики мають стати: зростання економічно та працездатно активного населення; зміна політики доходів та оплати праці; трансформація системи соціального забезпечення та соціального захисту; покращення якості населення та збереження здоров'я нації.

У межах кожного напрямку державної соціальної політики пропонуємо виокремити свої пріоритети.

1. Досягнення гідного рівня матеріального добробуту й умов життя людей. Напрямами державної соціальної політики у цій сфері мають стати такі пріоритети: формування широкого прошарку середнього класу, підвищення тривалості здорового та працездатного життя населення; стабільність податкової системи та встановлення поміркованих податків з доходів від власності та підприємницької діяльності; відхід від орієнтації на дешеву робочу силу.

2. Забезпечення зайнятості населення та належної охорони праці, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили. Пріоритетними шляхами вирішення проблемних питань у цьому напрямку є: зростання економічно та працездатно активного населення; відповідність заробітної плати європейським стандартам; підвищення зайнятості населення; створення нових робочих місць; формування і утримання високопрофесійних фахівців; розвиток професійно-технічної освіти.

3. Забезпечення прав і соціальних гарантій окремих верств населення (літніх людей, інвалідів, вимушених переселенців, недієздатних). Пріоритети державної соціальної політики мають полягати у вирішенні таких завдань: поєднання системи соціальної допомоги із соціальним страхуванням; трансформація системи пільг та підвищення якості соціальних виплат; адресність допомоги з диференціацією рівня нужденності.

4. Забезпечення демографічного благополуччя країни має відбуватися в напрямі підвищення народжуваності та зниження смертності населення, формуванні та утвердженні ідеології здорового способу життя та правильної вітальної поведінки; збільшенні тривалості життя, зменшенні рівня трудової еміграції; збереженні здоров'я нації.

5. Соціальний захист та соціальне забезпечення. Пріоритетними трансформаціями у цій сфері мають стати такі складові: необхідно обмежити зростання соціальних зобов'язань держави і відійти від спрямування бюджету на соціальні виплати; слід підвищити доходи від зайнятості населення; перехід від соціальної підтримки до соціального страхування; регіоналізація соціальних послуг.

На нашу думку, реалізація цих стратегічних напрямів та пріоритетів державної соціальної політики забезпечить реальне підвищення рівня життя населення та його ефективну зайнятість, дотримання конституційних прав громадян у соціальній сфері та виконання соціальних гарантій державою.

2.4. Адміністративно-правові засади формування та реалізації сучасної доктрини державної соціальної політики України

Сьогодні в Україні відчувається гостра необхідність в експертно-аналітичному супроводі державно-політичних рішень, у коректній, зваженій та науково обґрунтованій державній політиці. Пріоритетом державного будівництва та розвитку і вдосконалення державного апарату має стати відмова від практики кон'юнктурних, ситуативних та емоційних рішень в державних справах. Важливим є усвідомлення і державою, і суспільством, що науковий підхід в управлінні державою є запорукою нашого прогресу і благополуччя. Держава і суспільство за допомогою науки мають визначити мету, завдання та пріоритети функціонування нашої країни²³⁴.

Сьогодні відсутня комплексність та системність при визначенні змісту програмних документів щодо соціальної політики, невизначено їх ієрархію, недосконалою є науково-теоретична та методологічна розробка стратегії, концепції, планів дій розвитку соціальної сфери²³⁵. Це обумовлює потребу формування чіткої системи вироблення державних рішень.

Дані застереження стосуються й питань як науково-обґрунтованого, виваженого підходу до вироблення сучасної доктрини державної соціальної політики, так і впровадження її ужиття.

Розвиток соціальної сфери, подолання соціальної кризи неможливі без знання, яку модель соціальної держави ми будемо, на яких принципах і засадах, який інструментарій буде застосовано для цього.

Метою державної соціальної політики є вирішення нагальних проблем у соціальній сфері, задоволення існуючих потреб та визна-

²³⁴ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

²³⁵ Медяник В.А. Стан адміністративно-правового регулювання сучасної доктрини соціальної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 2(37). С. 71–74.

чення стратегічних пріоритетів. Тобто основою сучасної доктрини державної соціальної політики повинна бути проблема, яка вимагає державного втручання та вирішення.

Вирішення цього завдання неможливо без створення дієвого та ефективного механізму, завдяки якому відбувався процес ініціювання та затвердження державної політики, з подальшою її реалізацією.

Окремої уваги потребують теоретичні дослідження таких понять, як «формування» та «реалізація» державної політики.

В одних наукових джерелах ототожнюються поняття «формування державної політики» та «вироблення державної політики», а в інших – формування та реалізація державної політики розглядаються як стадії вироблення державної політики. В останньому випадку йдеться про п'ять етапів вироблення державної політики: 1) ініціювання політики – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; 2) формування політики – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення; 3) ухвалення політики – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики у низці рішень і програм; 4) реалізація політики – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм; 5) оцінка політики – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від політики, що запроваджується²³⁶.

У випадку, коли вироблення державної політики ототожнюється з формуванням державної політики, також виділяють схожі етапи:

²³⁶ Палагнюк Ю.В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2012. Серія: «Державне управління». Т. 181. Вип. 169. С. 29–35.

Дерець В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. URL: chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100

визначення проблеми, необхідність урядових дій; встановлення порядку денного; формулювання пропозицій; ухвалення політики; впровадження політики; контроль за виконанням; оцінювання²³⁷.

Інші вчені формування політики розглядають як управлінський цикл. Цикл політики в публічному управлінні – це послідовність етапів процесу політики, що поєднані у три основні стадії формування, впровадження (реалізації) і оцінювання політики та утворюють замкнене коло. Формування політики в публічному управлінні – це сукупність етапів, чинників, умов діяльності суб'єктів політики щодо постановки цілей політики та визначення шляхів їх досягнення, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, стратегіях, концепціях, програмах тощо)²³⁸.

Реалізація державної політики починається одразу після її погодження і легітимації²³⁹. Підтримуємо думку, що важливими факторами для успіху у реалізації державної політики є визначення результатів, які очікуються від її здійснення у різній перспективі²⁴⁰.

²³⁷ Козлова Л.В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2011. Серія: «Державне управління». Т. 159. Вип. 147. С. 63–69.

Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196.

Дерець В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. URL: chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100

²³⁸ 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/ppek.pdf

²³⁹ Козлова Л.В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2011. Серія: «Державне управління». Т. 159. Вип. 147. С. 63–69.

²⁴⁰ Палагнюк Ю.В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2012. Серія: «Державне управління». Т. 181, Вип. 169. С. 29–35.

Реалізація політики – процес багатовимірний, спрямований як по вертикалі (згори вниз і знизу вгору), так і по горизонталі (між різними дійовими особами, секторами суспільства і економіки)²⁴¹.

Отже, формування державної соціальної політики є процесом прийняття управлінського рішення, яке втілено у формі доктрини, стратегії, концепції або плану. Залежно від того, який суб'єкт буде формувати це рішення, воно буде мати різні процедури його підготовки та прийняття. Якщо мова йде про доктрину, то вона має бути затверджена на рівні закону, що обумовлює ініціювання законотворчого процесу. Стратегія та план, як види державно-цільових програмних документів у соціальній сфері, мають затверджуватися на рівні органів виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України та профільних міністерств. То в цьому випадку діяльність з підготовки цих програмних документів має бути втілена у форму відповідної адміністративної процедури. Змістом такої діяльності є правотворча діяльність публічної адміністрації з прийняття правових актів. Формою такої діяльності є адміністративна процедура з прийняття правових актів.

У науці адміністративного права існують різні погляди на поняття та зміст адміністративної процедури. Одні вчені розглядають адміністративну процедуру як процесуально-правове закріплення адміністративної діяльності, що реалізується в межах адміністративних правовідносин і має регламентоване відображення у практичній діяльності²⁴². На нашу думку такий підхід є доволі розпливчатим.

Деякі вчені ототожнюють адміністративні процедури з діяльністю, пов'язаною з прийняттям індивідуальних актів, окремі вчені ведуть мову, що поняттям адміністративної процедури охоплюється

²⁴¹ Дерещ В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. URL: chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100

²⁴² Адміністративне право України: навч. посібн. /В.В.Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. С. 276.

діяльність публічної адміністрації з прийняття як індивідуальних, так і правових актів, а також адміністративних договорів. Другий підхід, на нашу думку, більше відображає сутність та призначення адміністративних процедур в адміністративному праві.

Цілком підтримуємо О.І. Миколенка, який пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ²⁴³.

Не вдаючись в наукові дискусії щодо змісту поняття адміністративної процедури, яке не є предметом нашого дослідження, слід зазначити, що адміністративна процедура представляє собою врегульований нормами адміністративного права порядок діяльності публічної адміністрації з прийняття актів управління, вирішення адміністративних справ, здійснення організаційних та інших заходів.

Характеризуючи загальне значення адміністративних процедур, до їх головних завдань пропонуємо віднести:

- забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб з метою виконання обов'язків, забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин;
- сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності;
- забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів;
- протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого

²⁴³ Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин²⁴⁴.

Одним із видів адміністративної процедури є правотворча діяльність публічної адміністрації та діяльність з прийняття управлінських рішень у формі оперативних та поточних планів реалізації державної соціальної політики. Таку діяльність, згідно із законодавством, здійснюють Кабінет Міністрів України та профільні міністерства.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до основних завдань Кабінету Міністрів України належать: забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм²⁴⁵.

Отже ми бачимо, що Кабінет Міністрів України має повноваження щодо розроблення державної соціальної політики та її виконання.

Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики²⁴⁶.

²⁴⁴ Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf

²⁴⁵ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#top

²⁴⁶ Про Центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

Згідно з Положенням про Міністерство соціальної політики України Міністерство соціальної політики України 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.

Відповідно до Положення, Міністерство у справах ветеранів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»²⁴⁷.

Інші профільні міністерства, згідно із законодавством, також наділені повноваженнями щодо формування і реалізації державної політики в окремих галузях соціальної сфери, а саме: охорони здоров'я, освіти, культури.

Отже, міністерства за своїм статусом є суб'єктами формування та реалізації державної соціальної політики. Звідси виникає питання, а як співвідносяться повноваження Кабінету Міністрів та профільних міністерств у питаннях формування державної соціальної політики?

Існує й підхід, відповідно до якого Кабінет Міністрів України визначається лише центром формування урядової політики, а не державної політики загалом, і, як орган виконавчої влади, здійснює державне управління (виконавчо-розпорядчу діяльність), реалізуючи державну політику, втілену в законах та актах Президента України та забезпечуючи розробку останньої. Розроблені міністерствами та внесені міністрами до Уряду політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних

²⁴⁷ Положення про Міністерство у справах ветеранів України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175. URL: mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy

напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ відображаються у відповідному проекті розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері та концепції закону. Загалом можливості Уряду щодо участі у формуванні державної політики обмежуються його правом законодавчої ініціативи та схваленням парламентом його Програми як стратегії діяльності на період повноважень. Відповідно, можливості Уряду в частині стратегічного планування безпосередньо залежать від підтримки його пропозицій Верховною Радою України. Міністерства, як і Уряд, не формуватимуть державну політику, а лише забезпечуватимуть цей процес. Тому Уряду слід більш коректно визначати як власну роль, так і роль міністерств із цього питання у своїх політико-правових актах²⁴⁸.

Таким чином, формування державної соціальної політики має відбуватися на рівні законодавчого органу влади і втілюватися у формі законів, якими мають бути затверджена Доктрина соціальної держави і Стратегія Державної політики. При цьому Кабінет Міністрів України, як один із суб'єктів формування державної соціальної політики, має право законотворчої ініціативи і може реалізовувати це право шляхом подання до Верховної Ради України проекту закону, яким слід затвердити державну соціальну політику.

Профільні міністерства в цьому процесі відіграють роль суб'єктів, що вносять пропозиції стосовно заходів державної соціальної політики, які мають подаватися до Кабінету Міністрів України.

При цьому ефективність державної соціальної політики на етапі її ініціювання та формування багато в чому буде залежати

²⁴⁸ Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ: НАДУ, 2019. 210 с.

Дерець В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. *Juris Europensis Scientia*. Вип. 3. 2020. URL: chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100

від злагодженої взаємодії та координації основних суб'єктів її формування: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Нині вкрай необхідно на законодавчому рівні розробити і затвердити положення, що має на належному рівні регулювати адміністративні процедури формування політики держави у відповідній галузі. В цьому положенні мають бути відображені вимоги до відповідного рівня стратегічного документа, до його структури, вимоги щодо оформлення та узгодження, взаємодії із зацікавленими суб'єктами, розподілу між ними повноважень тощо²⁴⁹.

Як зазначалося вище, діяльність з підготовки правових актів втілюється у формі відповідної адміністративної процедури. Одним із складових етапів адміністративної процедури формування державної соціальної політики є розробка відповідного програмно-цільового документа. На рівні Кабінету Міністрів України цей процес має назву прийняття політичної пропозиції. На рівні профільних міністерств – це підготовка проекту відповідного управлінського рішення, яке потім отримує форму стратегічного чи оперативного плану з реалізації заходів державної соціальної політики.

Процес прийняття політичної пропозиції визначений у § 68 «Політична пропозиція» Регламенту Кабінету Міністрів України.

Для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів. На підставі цих документів Кабінет Міністрів України, користуючись правом законотворчої ініціативи, вносить до парламенту Концепцію державної соціаль-

²⁴⁹ Медяник В.А. До питання адміністративних процедур формування державної соціальної політики. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 2. С. 48–52.

ної політики. Або за результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері.

Аналізуючи Закон України «Про державні цільові програми»²⁵⁰, Регламент Кабінету Міністрів України²⁵¹, Порядок розроблення та виконання державних цільових програм²⁵² можна виокремити такі етапи підготовки стратегії державної соціальної політики:

1. Профільне міністерство готує проєкт політичної пропозиції, зокрема:

- визначає суспільну проблему, проводить її аналіз та постановку цілей політики;
- розробляє альтернативні варіанти вирішення проблеми (не менше двох);
- обґрунтовує вибір одного з альтернативних варіантів політики (оптимального варіанта).

2. Профільне міністерство проводить консультації із заінтересованими групами бізнесу та громадськості, на основі яких доопрацьовує проєкт політичної пропозиції.

3. Профільне міністерство проводить узгодження позицій із заінтересованими органами державної влади, насамперед, міністерствами, на основі яких ще раз доопрацьовує проєкт політичної пропозиції.

4. Відповідний міністр вносить політичну пропозицію на розгляд Кабінету Міністрів України, до якої додає: перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність результатів її реалізації; порядок проведення моніторингу реалізації; комунікативний план, у якому зазначаються заходи щодо висвітлення у засобах масової інформації відповідного рішення.

²⁵⁰ Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text

²⁵¹ Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 712. URL: www.kmu.gov.ua/npras/228286390

²⁵² Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text

5. Політична пропозиція обговорюється на засіданні Кабінету Міністрів України, за результатами якого вона приймається або відхиляється чи повертається на доопрацювання.

6. Якщо політична пропозиція (рішення щодо політики) приймається, то на її основі Кабінет Міністрів України видає розпорядження про схвалення концепції державної політики у відповідній сфері або галузі, що може по-іншому називатися концепцією розвитку чи діяльності у цій сфері (галузі)²⁵³. Або реалізовує своє право законотворчої ініціативи.

Після затвердження стратегії державної соціальної політики профільними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади готуються оперативні плани щодо її впровадження.

Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України, міністерство протягом місяця після схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері розробляє та подає на затвердження Кабінетові Міністрів план заходів щодо її реалізації²⁵⁴.

Після офіційного схвалення концепції починається процес реалізації політичної пропозиції, що містить наступні основні етапи.

1. Профільне міністерство розробляє проєкт плану заходів щодо реалізації схваленої концепції державної політики.

2. Розроблений проєкт узгоджується із заінтересованими органами державної влади, насамперед, міністерствами, а також із заінтересованими групами бізнесу та громадськості, на основі яких профільне міністерство доопрацьовує проєкт плану заходів.

3. Відповідний міністр подає проєкт плану заходів на розгляд Кабінету Міністрів України.

4. План заходів обговорюється на засіданні Кабінету Міністрів України, за результатами якого він приймається або повертається на доопрацювання.

²⁵³ 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

²⁵⁴ Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 712. URL: www.kmu.gov.ua/npas/228286390

5. Якщо план приймається, то Кабінет Міністрів України видає розпорядження про затвердження плану заходів щодо реалізації концепції державної політики у відповідній сфері або галузі.

6. Зазначені у плані заходів відповідальні органи державної влади виконують управлінські дії по забезпеченню реалізації пунктів цього плану.

7. Під час реалізації плану заходів відповідальні органи державної влади проводять моніторинг такої реалізації відповідно до порядку проведення моніторингу, що був прийнятий разом з політичною пропозицією.

8. За результатами моніторингу періодично проводиться аналіз та, у разі потреби, корегування плану заходів шляхом внесення змін до нього²⁵⁵.

Наразі ми розкрили формальні, адміністративні процедури, які регулюють формування та вироблення державної соціальної політики. Однак процес формування та реалізації державної соціальної політики є багатограним та складним. Він насамперед має містити не тільки формалізовані процедури підготовки відповідних програмно-цільових документів, але й змістовні складові, які визначають мету, засади, інструменти, орієнтованість, курс дій тощо державної соціальної політики. Важливим фактором для успіху державної соціальної політики є правильне формулювання її цілей, результатів, які очікуються від її здійснення, хто братиме участь у її реалізації, як вона буде фінансуватися та багато інших питань.

Відразу зазначимо, що державна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики:

- 1) політика має бути когерентною, тобто всі складові заходи у рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові

²⁵⁵ 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

особи» взаємодіють між собою у процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами;

2) політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи;

3) політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, від слідування їх виконання, корегування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики²⁵⁶.

Процес розроблення державної соціальної політики має бути науково обґрунтованим, спиратися на передові здобутки в науковій сфері стосовно стратегічного планування. Проаналізувавши наукові здобутки у цій сфері, розпочнемо з розгляду етапів вироблення державної політики. Їх можна виокремити п'ять.

Перший етап – ініціювання політики – на цьому етапі відбувається визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики. Виокремлюють два види суспільних проблем: ті, які знаходяться під контролем влади і вирішуються владою, і ті, які виникають в суспільстві, але поки що не отримали політичної уваги²⁵⁷.

Будь-яку суспільну сферу або галузь можна описати за допомогою певного набору характеристик. Частина з цих характеристик

²⁵⁶ Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. 2000. Т. 18. С. 31–36.

Палагнюк Ю.В. Сутність та зміст державної політики. *Наукові праці*. Вип. 153. Т. 165. С. 29–35.

²⁵⁷ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

у даний конкретний час задовольняє суспільство, а інша частина – не задовольняє та викликає суспільне занепокоєння. Тоді для політики в публічному управлінні проблемна ситуація пов'язана з необхідністю змін характеристик певної суспільної сфери (галузі), що не задовольняють суспільство, на такі, що його задовольняють. Наприклад, широкі верстви населення можуть бути не задоволені рівнем заробітної плати або якістю медичного обслуговування²⁵⁸.

Тобто на цьому етапі формування державної соціальної політики необхідно чітко визначити ті проблемні ситуації, які в подальшому стануть пріоритетами та напрямками сучасної доктрини державної соціальної політики. Мають бути чітко сформульовані соціальні проблеми, які потребують розв'язання на рівні державної соціальної політики.

У цьому і полягає визначення суспільної проблеми у сфері політики – доведення того, що суспільна проблема дійсно потребує реагування з боку органів публічної влади²⁵⁹.

Формування цілей державної соціальної політики також має відбуватися у контексті місії нашої держави, яка визначена у Конституції України, як соціально орієнтована. Впливати та відповідати євроінтеграційному курсу нашої держави.

Цілі державної соціальної політики мають ґрунтуватися й на суспільних потребах та інтересах, впливати з них. Загалом потреба – це нестача чогось, що вважає для себе необхідним живий організм, людина, соціальна група, суспільство в цілому. Потреби проявляються у суспільстві як інтереси. Під суспільними інтересами розуміють усвідомлені окремими людьми, соціальними групами, суспільством у цілому потреби, які виступають реальними причинами, рушійними чинниками суспільної діяльності²⁶⁰. Зрозуміло, що на кожному етапі формування та розвитку держави та суспільства суспільні потреби та

²⁵⁸ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

²⁵⁹ Там само.

²⁶⁰ Там само.

інтереси будуть різними. Тому при формуванні мети державної соціальної політики варто виходити із актуальних і таких, що потребують вирішення суспільних потреб та інтересів, а також тенденцій розвитку цих потреб і інтересів на перспективу. Тобто державна соціальна політика має вирішувати не тільки актуальні соціальні проблеми, але і бути спрямована у майбутнє – містити заходи зменшення (усунення) негативних тенденцій у галузях соціальної сфери тощо.

Таким чином, місія держави, суспільні потреби та інтереси мають бути покладені в основу та стати цілями державної соціальної політики.

Метою державної соціальної політики мають стати чітко сформульовані, очікувані результати, яких намагається досягти дана політика для розв'язання певної суспільної проблеми. При цьому очікувані результати полягають у досягненні бажаних суспільних характеристик (наслідків, показників, станів), що відображені у формулюваннях під проблем, а не проблеми в цілому²⁶¹.

Зрозуміло, що на рівні Стратегії державної соціальної політики ці цілі стратегічного характеру. На рівні оперативного планування такі цілі вже будуть мати тактичний характер і будуть спрямованими на вирішення конкретних питань, впливати із загальної мети державної соціальної політики.

Виходячи з цього, основними цілями соціальної політики, які мають стратегічний характер є:

- наповнення реформ соціальним змістом;
- розвиток демократії, забезпечення прав і свобод, формування громадянського суспільства;
- активізація соціальної ролі держави, відпрацювання механізму взаємодії держави і суспільства в соціальній сфері;
- забезпечення гідних і безпечних умов життя та праці, зростання добробуту громадян;

²⁶¹ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rmn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

- створення для кожної людини можливостей реалізувати її здібності, одержувати дохід відповідно до результатів праці, компетентності, таланту;
- стимулювання мотивації до трудової та підприємницької діяльності, становлення середнього класу;
- забезпечення відтворення населення, оптимізація ситуації на ринку праці;
- гармонізація відносин між різними соціальними групами, формування почуття соціальної солідарності;
- формування ефективної системи соціального захисту населення;
- реформування пенсійної системи;
- розвиток соціальної інфраструктури, створення умов для виховання, освіти, духовного розвитку дітей, молоді;
- зміцнення сім'ї, підвищення її ролі у суспільстві.

Поточному характеру відповідають такі цілі:

- ліквідація заборгованості із заробітної плати та соціальних виплат;
- забезпечення прожиткового мінімуму;
- боротьба з бідністю, надання адресної допомоги;
- захист громадян від інфляції за допомогою своєчасної індексації доходів;
- обмеження безробіття та стимулювання зайнятості населення;
- створення екологічно та соціально безпечних умов життя²⁶².

Другий етап - формування політики – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення²⁶³. На цьому етапі чітко окреслюються напрями державної політики, суб'єкти, які будуть їх реалізовувати, засоби досягнення результатів політики. На цьому етапі також здійснюється вибір напрямів та пріоритетів державної соціальної політики, які дуже

²⁶² Войцеховська А.С. Соціальна політика як основа підвищення добробуту громадян. URL: conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/07/157.pdf

²⁶³ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnm.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

тісно пов'язані з її цілями, формулюються завдання, які з цього випливають. Формування державної соціальної політики має відбуватися таким чином, щоб вона була зрозумілою, адже суб'єкти її реалізації, і держава у цілому мають чітко розуміти, який результати має бути отриманий внаслідок реалізації заходів державної політики.

Як зазначає дослідник В. Данн, розробка та аналіз державної політики передбачають відповідь на п'ять питань: яким є характер проблеми? Які сучасні й минулі програми були розроблені для розв'язання даної проблеми і якими були їх наслідки? Наскільки корисними є ці наслідки в контексті розв'язання проблеми? Які альтернативи можна застосувати для розв'язання проблеми і Якими є їх імовірні майбутні наслідки?²⁶⁴.

Тобто на цьому етапі відбувається оформлення змісту та переліку тих соціальних проблем, які потребують розв'язання; виявляються та фіксуються тенденції розвитку, масштаби, межі галузей соціальної сфери, яких торкнеться державна соціальна політика; з'ясовуються чинники та фактор зовнішнього середовища, які обумовили існування соціальних проблем; встановлюються причини їх виникнення та причини, які обумовлюють негативні тенденції в соціальній сфері; досліджується законодавство, нормативно-правові акти, які регулюють відповідні суспільні відносини, визначаються їх недоліки, визначаються заходи удосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у соціальній сфері; вивчаються майбутні наслідки реалізації державної соціальної політики, витрати та потенційні вигоди для різних соціальних груп та суб'єктів соціальної політики; визначаються засоби, форми та методи впровадження державної соціальної політики; визначаються відповідальні суб'єкти за впровадження державної соціальної політики; визначається оптимальний варіант розв'язання соціальних проблем, строки виконання; вказуються джерела фінансування державної соціальної політики, матеріально-технічні ресурси для виконання заходів.

²⁶⁴ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnm.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

Оцінка матеріально-технічних та трудових ресурсів проводиться на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступні три роки, які подаються разом з проектом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, інших прогнозних документів, затверджених в установленому порядку²⁶⁵.

На цьому етапі також відбувається вивчення суб'єктів державної політики:

- 1) аналіз всіх осіб, структур та організацій, які приймають участь в процесі розробки та реалізації державної політики;
- 2) вивчення їх відношення до проблеми і мотивації діяльності;
- 3) визначення основних ресурсів, якими вони володіють і аналіз здатності ефективно їх використовувати;
- 4) аналіз їхнього місця в загальному механізмі прийняття державно-політичних рішень;
- 5) розробку та оцінку різних варіантів дій кожного з цих акторів²⁶⁶.

Третій етап – прийняття політики – законодавче закріплення та визначення джерел фінансування державної політики, що передбачає закріплення розробленої політики в ряді рішень і програм²⁶⁷.

На цьому етапі відбувається погодження заходів державної соціальної політики із зацікавленими суб'єктами. Важливими моментами підготовки державної соціальної політики на цьому етапі є визначення наявності її фінансування, очікувані результати, вплив державної політики на соціально-економічну сферу.

Таким чином на перших трьох етапах відбувається: визначення суспільної проблеми; аналіз (діагностування) проблеми та

²⁶⁵ Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text

²⁶⁶ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rmn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

²⁶⁷ Там само.

постановка цілей політики; вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми (альтернатив політики); вибір одного з альтернативних варіантів політики; прийняття та затвердження рішення щодо політики²⁶⁸.

Четвертим етапом є реалізація політики – виконання та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм²⁶⁹. До цих заходів можна віднести:

- розробку плану дій (заходів) щодо впровадження політики;
- узгодження цього плану дій з усіма заінтересованими сторонами;
- затвердження плану дій;
- реалізацію плану дій, моніторинг та корегування у процесі реалізації²⁷⁰.

П'ятий етап – оцінка політики – оцінка та регулювання державної політики, яка спрямована на перевірку ефективності та якості виробленої державної політики, наслідком даного етапу може бути або корегування політики, або відмова від впроваджуваної політики²⁷¹.

Отже останні два етапи формування державної соціальної політики передбачають способи та засоби її реалізації. Цей процес включає в себе: вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми (альтернатив політики); визначення критеріїв їх оціню-

²⁶⁸ 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

²⁶⁹ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnm.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

²⁷⁰ 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

²⁷¹ Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: rnm.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf

вання; вибір однієї з альтернатив політики²⁷²; визначення інструментів державної соціальної політики; використання ресурсів.

На цих етапах фактично здійснюється вибір інструментів впровадження державної соціальної політики, тобто конкретних методів, способів та засобів, завдяки яким вона буде впроваджуватися у життя.

Вибір інструментів державної соціальної політики буде напряму залежати від її мети та пріоритетних напрямів.

В сучасних умовах соціально-економічної ситуації в нашій державі на нашу думку, при обранні інструментів державної соціальної політики слід поєднувати як адміністративні, так і економічно-фінансові, ідеологічні методи впливу на поведінку суб'єктів правовідносин. До адміністративних можна віднести такі як контроль, податки та збори, обмеження, зобов'язання. До цієї групи інструментів належать ті, за допомогою яких органи публічної адміністрації будуть мати можливість забороняти чи дозволяти, тобто втілювати державну соціальну політику у життя.

До фінансово-економічних інструментів можна віднести субсидії, пільги, інвестиції, дотації, допомогу тощо.

Важливим інструментом державної соціальної політики можна вважати застосування непрямих методів впливу на поведінку та свідомість суб'єктів соціальної політики, тобто сукупності інформаційних, ідеологічних засобів (пропаганда, роз'яснення, реклама тощо).

На сучасному етапі розвитку нашої держави дієвим інструментом впровадження державної соціальної політики є запровадження електронного урядування, електронного надання соціальних послуг.

Ці заходи дають можливість покращити довіру населення до уряду, збільшити вплив громадян на різні політичні процеси

²⁷² 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

у зв'язку з відкритим доступом до державної інформації, яка має суспільну значимість. В результаті покращується взаємодія громадян із органами державної влади, вдосконалюється технологія державного управління, зменшується проблема корупції. За рахунок електронного урядування створюється механізм надання послуг фізичним та юридичним особам дистанційно через електронну мережу, що зменшує корупційну складову та швидкість надання державних послуг²⁷³.

Обрані інструменти та ресурси включаються у комплекс заходів політики, що пов'язані між собою єдиним підходом до вирішення суспільної проблеми. Кожен такий комплекс заходів є альтернативою політики, опис якого має містити: основні заходи політики з реалізації варіанта; його потенційні переваги; оцінку результатів здійснення політики; потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінку затрат ресурсів на проведення політики²⁷⁴.

Оцінювання – завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються з'ясувати, чи реалізує політика заявлені цілі політики; за які кошти; з якими наслідками, запланованими й не запланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики. Оцінювання політики проводиться в двох площинах:

- негативного впливу політики чи програми на заплановані цілі;
- дійсного (реального) впливу політики чи програми²⁷⁵.

Тому важливою складовою державної соціальної політики є оцінка її результатів та можливість корегування заходів.

²⁷³ Кириченко К.І. Державні інструменти комплексного регулювання соціально-економіко-політичного стану держави. URL: www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5783

²⁷⁴ 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

²⁷⁵ Державна політика: підручник /Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

Корегування державної соціальної політики залежить напряду від системи моніторингу за результатами державної політики. Такий моніторинг має здійснюватися постійно і бути спрямованим на внесення коректив у заходи державної політики.

Крім того, програмно-цільові документи мають містити індикатори для оцінювання результатів впровадження заходів, критерії результативності. Ці індикатори та критерії визначаються на етапі формування державної соціальної політики.

Показники (індикатори) є основою будь-якого моніторингу. Це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньострокових) тощо²⁷⁶.

Оцінювання відіграє значну роль в процесі реалізації державної соціальної політики. Оцінювання також допомагає розробляти державну соціальну політику у майбутньому, інші програмно-цільові документи.

Сьогодні поки не створено окремих структур, які б відповідали за оцінювання результатів державної політики. Серед центральних органів виконавчої влади широкі повноваження має Уряд та профільні міністерства. При цьому Уряд контролює, а профільні міністерства здійснюють моніторинг виконання заходів державної політики, галузевих програм у цій сфері.

Отже, сучасні програмно-цільові документи у соціальній сфері не мають ефективного механізму оцінювання, що впливає на загальні результати впровадження державної соціальної політики. Сьогодні оцінювання державної соціальної політики не є мотивуючим фактором для державних інституцій, ефективно не використовується для вдосконалення і впровадження нових заходів державної соціальної політики.

²⁷⁶ Державна політика: підручник /Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

Сучасна система оцінювання державної соціальної політики потребує удосконалення у таких напрямках:

- необхідно прийняти Закон України «Про державне стратегічне планування», який повинен визначити систему державного прогнозування та стратегічного планування, ієрархію програмно-цільових документів, механізми їх оцінювання, як на стадіях формування, так і під час впровадження державної політики;
- створити методика розроблення показників та індикаторів оцінювання всіх видів програмно-цільових документів державної соціальної політики, яка має визначити показники результативності, порядок моніторингу, порядок кінцевого оцінювання попереднього періоду, індикатори для оцінювання результатів виконання заходів політики, аналіз існуючого стану та тенденцій;
- необхідно впровадити нормативно-правову, інституційну та методологічну базу для здійснення постійного оцінювання всіх видів документів стратегічного планування державної соціальної політики у взаємозв'язку із впливом внутрішньої політики держави в різних сферах;
- необхідно посилити інституційну складову оцінювання державної соціальної політики на загальнодержавному рівні, рівні міністерств та регіональному рівні, шляхом визначення повноважень відповідних органів та механізмів обміну інформацією.

Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що для вирішення системних проблем у соціальній сфері необхідно розробляти взаємопов'язані державні, регіональні та місцеві програми соціального розвитку, а також впровадити єдині стандарти та процедури розроблення державних, регіональних та цільових програмних документів у соціальній сфері. Формування державної соціальної політики неможливе без чітко визначених правотворчих процедур з підготовки відповідних програмно-цільових актів всіх рівнів, впровадження методології розроблення державної

соціальної політики. Така правова регламентація дозволить приймати узгоджені між собою, науково обґрунтовані та ефективні програмно-цільові документи, що визначають засади державної соціальної політики на всіх рівнях, а також простежити стан виконання та ефективність державної соціальної політики.

Ефективність державної соціальної політики залежить від забезпечення неухильного дотримання нормативно-врегульованих процедур підготовки, ухвалення, впровадження та контролю (моніторингу) результативності всіх видів програмно-цільових актів соціальної політики.

Розділ 3

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття та характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

Проблему розвитку та удосконалення адміністративно-правових відносин у соціальній сфері необхідно вирішувати з урахуванням політичної та соціально-економічної ситуації країни, а також у сукупності інших умов зовнішнього середовища. Головною проблемою формування та реалізації державної соціальної політики є недостатнє розуміння державних механізмів її впровадження та забезпечення.

Наразі актуальне завдання для публічної адміністрації – це необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання засад формування державної політики у соціальній сфері та створення дієвого адміністративно-правового механізму виконання заходів державної політики, освоєння відповідної методології, інструментів, кращих практик і методик її реалізації. Значну роль в цьому процесі відіграє механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Як відомо з теорії адміністративного права, адміністративно-правове регулювання суспільних відносин впроваджується завдяки відповідному адміністративно-правовому механізму.

В науці адміністративного права поняття механізму адміністративно-правового регулювання визначають по-різному і ця різниця пов'язана з кількістю та змістом елементів, які складають відповідний механізм. Серед науковців єдиного бачення цих елементів не

існує. І це не випадково, адже залежно від виду суспільних відносин зміст елементів відповідного механізму буде різний.

Як стверджує О.В. Кузьменко, функціонування правової системи держави забезпечується комплексом державно-правових механізмів. На сьогодні детермінованими є такі правові механізми: механізми правового регулювання; механізми дії права; механізми правотворчості; механізми соціального управління; механізми правового впливу; механізми державного управління; механізми забезпечення правових режимів²⁷⁷.

Деякі автори розглядають механізм як «системну сукупність правових засобів – повноважень, форм і методів у дії»²⁷⁸.

У свою чергу Л.М. Шестопалова узагальнює це поняття як комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться в нормах права. Елементи механізму правового регулювання: а) норми права – основа механізму правового регулювання, оскільки з них, їх змісту починається дія права на соціальні відносини; б) правові відносини – суспільні відносини, що відбуваються у визначених нормах права межах; в) акти реалізації прав та обов'язків – дії суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм; г) акти застосування права; г) законність; д) правосвідомість; е) правова культура. Чинники (явища), що впливають на правове регулювання: законність; правосвідомість; правова культура²⁷⁹.

²⁷⁷ Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: навч. посібник. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2001. 252 с.

²⁷⁸ Механизм и формы реализации норм уголовного права: монография / Т.А. Сулейманов, А.Н. Павлухин, Н.Д. Эриашвили. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. 288 с.

Ольшевский А.В. Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел (организационно-правовые вопросы): диссертация. Москва: Академия МВД России, 2004. 283 с.

Гальонкін С.А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. 232 с.

²⁷⁹ Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2006. 197 с.

Автори підручника за редакцією Т.О. Коломоєць²⁸⁰ під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміють сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Цю наукову позицію також поділяє і С.Г. Стеценко²⁸¹.

Висловлюється також думка, що «механізм» – це взаємодія деяких елементів, суб'єктів і об'єктів будь-якої діяльності²⁸². Відповідно до цього, механізм в завуальованій формі зводиться до відносин в якій-небудь області, наприклад, механізм управління – до управлінських відносин, а у сфері протидії злочинності – до відносин між відповідними суб'єктами. Слід зазначити, що дослідники, маючи іноді значні розбіжності в поглядах на сутність «механізму», одно-стайні в тому, що дане поняття необхідно розглядати як сукупність взаємозв'язаних компонентів²⁸³.

До системи елементів механізму адміністративно-правового регулювання (стадій правозастосування та правоохоронної діяльності) В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед відносять норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права, принципи адміністративного права, тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, індивідуальні адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації, форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної

²⁸⁰ Адміністративне право України: підручник / заг. ред. Т.О. Коломоєць. К. : Істина, 2009. 475 с.

²⁸¹ Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.

²⁸² Ключев О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: монографія. Харків : Основа, 2005. 380 с.

²⁸³ Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади): дис. ... д-ра юрид. наук. Харківський Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 432 с.

Механизм и формы реализации норм уголовного права: монография / Т.А. Сулейманов, А.Н. Павлухин, Н.Д. Эриашвили. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. 288 с.

адміністрації та методи, адміністративно-правові режими, адміністративні процедури, ефективність адміністративно-правового регулювання²⁸⁴.

Механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляє собою сукупність засобів, нормативно-організований, комплексно здійснюваний процес, спрямований на вироблення та реалізацію положень державної соціальної політики за допомогою певного правового інструментарію та засобів.

Механізм адміністративно-правового забезпечення – з одного боку є засобом, інструментом, завдяки якому впроваджується у життя державна соціальна політика (широке розуміння). З іншого боку, він представляє собою сукупність засобів, способів, інструментів та інших елементів практичного втілення у життя положень державної соціальної політики, досягнення її мети та завдань (вузьке розуміння).

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.

Таким чином, у широкому розуміння механізм адміністративно-правового забезпечення представляє собою інструмент впровадження у життя державної соціальної політики. У вузькому розуміння він представляє сукупність засобів, способів, інструментів та інших елементів практичного втілення у життя положень державної соціальної політики, досягнення її мети та завдань.

Перейдемо до характеристики цих елементів.

Організаційно-управлінська складова представляє собою систему організаційних (інституційних, структурних та процедурних

²⁸⁴ Галуцько В.В. Адміністративне право України. Т. 1. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.

складових) та управлінських (заходи, засоби, важелі, інструменти, стимули, методи) елементів, за допомогою яких здійснюється вплив суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики на соціальну сферу, їх взаємодія та впровадження заходів державної політики²⁸⁵.

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. Безумовно, залежно від особливостей адміністративно-правового статусу цих суб'єктів обсяг їх завдань та повноважень у цій сфері буде різним. Організаційно-управлінська складова включає в себе питання розробки та способи впровадження у життя соціальних реформ, державної соціальної політики.

На думку В.В. Тертичка, під час впровадження державної політики активну участь беруть законодавчі й виконавчі інститути влади, виконуючи при цьому свої професійні обов'язки²⁸⁶. Механізм формування та реалізації такої політики складається з практичної діяльності суб'єктів громадянського суспільства й органів державної влади у сфері правового регулювання соціальних відносин. Підґрунтям механізму є принципи активної участі соціальних структур у процесі розроблення та практичної реалізації правової політики, суспільного контролю за діяльністю державних органів і посадових осіб у юридичній сфері²⁸⁷.

²⁸⁵ Медяник В.А. Поняття механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 14–15 травня 2021 р. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 104–106.

²⁸⁶ Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2004. 36 с

²⁸⁷ Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 37–43.

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, своєю чергою, 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 минулому²⁸⁸.

Інституційна складова механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представлена суб'єктами, які мають повноваження здійснювати формування державної соціальної політики та суб'єктами, які безпосередньо втілюють заходи політики у життя.

По-горизонталі це: 1) суб'єкти державного рівня; 2) суб'єкти регіонального рівня; 3) суб'єкти місцевого рівня. За обсягом своїх повноважень та адміністративно-правовим статусом функції цих суб'єктів в питаннях формування та реалізації державної соціальної політики будуть різними.

З іншого боку 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 компетенції²⁸⁹. Ці суб'єкти також будуть мати

²⁸⁸ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

²⁸⁹ Там само.

власні повноваження залежно від того, до якого рівня належить цей суб'єкт – загальнодержавного чи місцевого (регіонального).

Формування та впровадження державної соціальної політики відбуваються як завдяки комплексу адміністративно-правового інструментарію, відповідних засобів, способів та прийомів, форм діяльності, використання яких дозволяє 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 інструментарій²⁹⁰.

Питання змісту та розуміння адміністративно-правових засобів та способів не має в науці адміністративного права єдиного розуміння.

На думку А.В. Малька, правові засоби є специфічним посередником, що включають як фрагменти ідеального (інструменти, засоби-встановлення: суб'єктивні права, обов'язки, пільги, заборони, заохочення, покарання тощо), так і фрагменти реального (технологію, засоби-діяння, спрямовані на використання інструментів, насамперед акти реалізації прав та обов'язків)²⁹¹. Під правовими засобами С.С. Алексєєв розуміє закріплені конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату. До останніх він відносить юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правовстановлюючі веління й приписи, акти правозастосовних органів тощо²⁹².

²⁹⁰ Медяник В.А. Інституційна складова адміністративно-правового механізму забезпечення державної соціальної політики. *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 86–91.

²⁹¹ Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2002. 620 с.

²⁹² Алексєєв С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19.

В.К. Колпаков до засобів, які містять у собі адміністративно-правовий метод регулювання, відносить приписи, заборони, дозволи²⁹³.

Характеризуючи види адміністративно-правових засобів, Ю.А. Тихомиров, зазначав, що до засобів адміністративно-правового регулювання відноситься не тільки ліцензування, встановлення стандартів тощо, але й форми управлінської діяльності²⁹⁴.

Інші вчені ототожнюють зміст понять способи, методи та засоби. Так методи адміністративного управління О.М. Бандурка визначає як сукупність прийомів, операцій, процедур підготовки та прийняття, організації та контролю виконання управлінських рішень, які приймаються учасниками управлінського процесу²⁹⁵.

Наприклад, Ю.О. Легеза зазначає, що публічне управління реалізується за допомогою відповідних засобів, які поділяються на загальні та спеціальні. До загальних адміністративно-правових засобів публічного управління, які застосовуються у будь-якій сфері суспільних відносин, належать засоби заохочення, переконання, адміністративного попередження, державного контролю та нагляду, державного примусу, застосування заходів адміністративної відповідальності. Відповідно, до спеціальних адміністративно-правових засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів належать моніторинг стану навколишнього природного середовища, прогнозування стану розвитку та відновлення мінерально-сировинної бази,

²⁹³ Негодченко В.О. Зміст адміністративно-правових способів і засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування органів Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 149–154.

²⁹⁴ Тихомиров Ю.А. *Административное право и процесс*. М. : Юринформцентр, 2001. С. 397.

Чистоклетов Л.Г., Хитра О.Л. Адміністративно-правові засоби у забезпеченні інформаційної безпеки України. URL: <http://aphd.ua/publication-349>

²⁹⁵ Бандурка О.М. *Управління в органах внутрішніх справ України: підручник*. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

екологічне ліцензування, еколого-економічна оцінка природних ресурсів²⁹⁶.

Підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що методи і способи та засоби співвідносяться між собою як загальне і часткове. Весь цей інструментарій спрямований на здійснення впливу на поведінку (діяльність) суб'єктів заради досягнення певного результату. Методи визначають яким чином буде здійснюватися вплив (прямі та непрямі методи; адміністративні, економічні та психологічні) і залежно від цього обираються способи та засоби цього впливу, тобто конкретні інструменти, поєднання яких дозволяє наділити певними правами та обов'язками суб'єктів правовідносин, здійснити конкретний правовий вплив на визначений об'єкт тощо.

Під адміністративно-правовими засобами формування та реалізації державної соціальної політики слід розуміти сукупність різних за своїм змістом та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, за допомогою яких здійснюється формування державної соціальної політики (одна компонента засобів) та її реалізація (інша компонента засобів). Адміністративно-правові засоби можна поділити на: адміністративні (стандарти, обмеження, процедури, заборони); економічні (пільги, податки, платежі, субсидії, дотації тощо); інформаційні (доступ до інформації, офіційне оприлюднення, роз'яснення, правова пропаганда тощо).

Під адміністративно-правовими способами слід розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади та їх посадових осіб, спрямовану на вироблення засад державної соціальної політики та її впровадження у життя. Адміністративно-правовими способами формування державної соціальної політики є правотворча діяльність органів публічної адміністрації, правозастосовча, яка виражається в адміністративних процедурах надання соціальних послуг,

²⁹⁶ Легеза Ю.О. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. URL: pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/5/26.pdf

діяльності із здійснення соціального захисту населення, контрольна, що полягає у здійсненні моніторингу стану виконання державної соціальної політики (внутрішня складова діяльності публічної адміністрації), так і якості надання соціальних послуг, законодавства з дотримання прав дітей (зовнішній аспект діяльності публічної адміністрації) тощо.

Інструменти державної соціальної політики спрямовані на досягнення її ефективності. Найбільш поширеними такими інструментами та засобами є:

- оподаткування (вилучення частини доходів у юридичних і фізичних осіб до бюджетів різних рівнів та державних цільових фондів);
- бюджетні трансферти (передання коштів з одного бюджету до іншого на безоплатних і безповоротних засадах у формі бюджетного субсидіювання чи вилучення бюджетного надлишку: дотації, субвенції, субсидії);
- приватна благодійність (добровільна і безоплатна діяльність приватних осіб або організацій з надання адресної матеріальної грошової допомоги окремим людям або організаціям);
- підтримка громадських ініціатив (спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, реалізацію суспільно значущих ініціатив у соціальній сфері (соціальному захисті і соціальному забезпеченні, охороні здоров'я, освіті й науці, духовному та фізичному розвитку) та у сфері благоустрою населених пунктів);
- надання інформаційно-консультативних послуг у сфері соціальної політики²⁹⁷.

Нормативно-правова складова механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики спрямована на здійснення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері формування (підготовку, вироблення, затвердження)

²⁹⁷ Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.

та реалізацію державної соціальної політики, на визначення адміністративно-правового статусу відповідних суб'єктів правовідносин, процедур, форм і методів їх діяльності і координації дій тощо.

Нормативно-правова складова механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики може бути представлена Конституцією України, міжнародними договорами у соціальній сфері та зобов'язаннями України; указами, постановами уряду, наказами профільних міністерств, рішеннями та розпорядженнями органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Нормативно-правову складову механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна поділити на такі види: законодавчі акти (закони, постанови, укази, які встановлюють загальні дозволи, приписи); нормативно-адміністративні акти (накази, положення, рішення, які встановлюють адміністративні процедури нарахування пенсій, соціальних виплат, надання соціальних послуг, правила, стандарти тощо); організаційно-економічні акти (плани, цільові програми, бюджети тощо, завдяки яким забезпечується фінансове, матеріально-технічне та інформаційне підґрунтя для реалізації засад державної соціальної політики).

Нормативна складова, як комплексне явище механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, включає в себе такі елементи: норми адміністративного права, виступають основою цього механізму, адже завдяки нормам адміністративного права починається правовий вплив на суспільні відносини у соціальній сфері між органами публічної адміністрації та іншими суб'єктами правовідносин. Тому якість норм адміністративного права є важливим чинником для того, щоб в державі забезпечувалися соціальні права громадян та ефективно впроваджувалася державна соціальна політика. Важливим елементом цієї складової є акти реалізації прав та обов'язків як дії суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, що відбуваються згідно з приписами правових норм.

Як вже підкреслювалося вище, успіх формування та реалізації державної соціальної політики напряму залежить від якості норм права, що регулюють повноваження органів публічної адміністрації з питань формування та реалізації державної соціальної політики, адміністративні процедури розроблення державної політики, і створюють правове підґрунтя не тільки для реалізації заходів соціальної політики, але й регламентують адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації в різних галузях соціальної сфери і статус інших суб'єктів відповідних правовідносин.

Оцінюючи сучасний стан нормативно-правової складової адміністративно-правового механізму забезпечення державної соціальної політики, не можемо не звернути увагу на окремі проблемні питання, що ускладнюють процес її формування та впровадження у життя. По-перше, однією із причин неефективності державної соціальної політики можна назвати недосконалість норм адміністративного права, які регулюють процедури підготовки тактичних та оперативних планів, в яких деталізуються заходи, встановлюються строки виконання, відповідальні виконавці (планування та прогнозування діяльності). І як наслідок цього, маємо стан, коли дуже багато заходів соціальних програм і реформ не впроваджуються у життя. Саме на рівні тактичного та оперативного планування мають бути деталізовані положення, який суб'єкт і за реалізацію яких заходів відповідає, яким чином здійснюється координація та взаємодія між різними центральними органами виконавчої влади, регіональними та місцевими, як мають і на що розподілятися ресурси та бюджетне фінансування тощо. По-друге, ефективність реалізації державної політики також залежить від наявності дієвої системи моніторингу за виконанням заходів, що дозволить оперативно визначати проблеми, які ускладнюють впровадження у життя запланованих заходів та їх оперативно вирішувати. Слід на рівні законодавства визначити та наділити повноваженнями відповідних суб'єктів, які повинні здійснювати аналіз стану впровадження і оцінки результатів соціальних та інших реформ, у тому числі і заходів державної соціальної полі-

тики. По-третє, доцільним вбачається на рівні законодавства встановити критерії (індикатори) оцінки ефективності впровадження у життя не тільки державної соціальної політики, але й інших реформ у соціальній сфері.

Ключове значення у процесі формування та реалізації державної соціальної політики має фінансово-економічна складова адміністративно-правового механізму її забезпечення. І це не випадково, адже успішна реалізація будь-яких реформ, програм, стратегій та доктрин передбачає їх фінансування. Недостатність фінансування та матеріально-технічного забезпечення реформ, як свідчить практика, призводить до того, що вони не зможуть бути втілені у життя.

У сучасних економічних умовах ефективного функціонування держави значною мірою забезпечується стабільним розвитком соціальної сфери, що потребує такого рівня фінансового забезпечення, який би дав змогу стати соціальній сфері одним із важливих факторів переходу до сталого розвитку економіки загалом. Враховуючи соціально-економічну та воєнну-політичну ситуацію, що склалася останніми роками в Україні, залишається невирішеною низка проблем фінансового забезпечення соціальної сфери, до яких відносимо: по-перше, недостатній рівень та невиконання планових показників бюджетного фінансування таких галузей соціальної сфери, як охорона здоров'я, освіта й наука, духовний та фізичний розвиток, і, як наслідок, скорочення або припинення фінансування програм забезпечення соціального розвитку; по-друге, забезпечення соціальних виплат здійснюється на мінімальному рівні, що є значно нижчим за законодавчо встановлений; по-третє, відсутність політичної волі та політичного розуміння необхідності поглиблення та завершення соціальної реформи; по-четверте, відсутність рівного доступу всіх громадян країни до гарантованого рівня соціальних послуг внаслідок нерівномірного розвитку регіонів; по-п'яте, неспроможність більшості населення в умовах ринкового розвитку на фоні низького рівня доходів та комерціалізації соціальної сфери реалізувати свої соціально-економічні інтереси,

отримати якісну освіту і кваліфіковану медичну допомогу через надзвичайно стрімке зростання вартості соціальних послуг, які надають заклади освіти, охорони здоров'я та культури²⁹⁸.

Існуючі проблеми, як ми бачимо, напряду залежать від стану їх фінансування. Тому створення ефективного механізму фінансування державної соціальної політики сьогодні для нашої держави є актуальним завданням.

Фінансово-економічну складову механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна представити у вигляді сукупності спеціальних, визначених соціально-економічною політикою держави і закріплених на рівні законодавства методів, способів, засобів, які спрямовані на акумулювання, перерозподіл та використання фінансових та інших ресурсів з метою впровадження у життя заходів державної соціальної політики. Важливим інструментом в механізмі адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є фінансові методи: фінансове планування і прогнозування, фінансове забезпечення, фінансове регулювання, оперативне управління фінансами, фінансовий контроль і аудит.

Програмно-технічне забезпечення передбачає забезпечення співробітників органів праці та соціального захисту населення технікою (насамперед, комп'ютерною), бланковою документацією для раціонального забезпечення функціонування облікового, аналітичного та контрольного процесів (здійснення персоніфікованого обліку громадян, формування та ведення різного роду баз даних про громадян, котрі отримали чи мають право отримувати ті чи інші соціальні послуги у сфері соціального захисту). Інформаційне забезпечення функціонування фінансового механізму системи соціального захисту населення складається з різного роду економічної, фінансової, юридичної, статистичної та іншої інформації²⁹⁹.

²⁹⁸ Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.

²⁹⁹ Там само.

Сьогодні фінансово-економічна складова механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики потребує суттєвого оновлення та удосконалення адміністративно-правового регулювання.

Рівень і ефективність фінансового забезпечення реалізації соціальної політики певною мірою залежить від моделі соціально орієнтованої економіки, яку обрала для себе держава відповідно до особливостей національного розвитку, враховуючи соціокультурний аспект інституціоналізації громадянського суспільства та потенціал національної економіки. Визначено, що сучасна вітчизняна модель соціальної політики базується на симбіозі засад ліберальної та соціальної орієнтації та має низку особливостей, успадкованих з радянських часів, серед яких низький рівень соціальної активності громадян, значний ступінь державного регулювання соціального сектору економіки, неефективне бюджетне управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками, так і окремими соціальними установами³⁰⁰.

Інформаційно-аналітична складова механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики покликана забезпечувати гласність та відкритість державної політики, доступність інститутів громадянського суспільства до інформації стосовно стану справ у соціальній сфері, забезпечувати збирання, зберігання, аналіз, оцінку, надання інформації щодо стану галузей соціальної сфери, інформування керівництва держави, органів місцевої влади та місцевого самоврядування стосовно проблем, які потребують вирішення, стосовно ефективності виконання заходів державної політики, ситуації щодо їх впровадження у життя. Завдяки цьому механізму здійснюється інформування зацікавлених суб'єктів щодо стану та ефективності впровадження державної соціальної політики, моніторинг за виконанням запланованих заходів, з метою внесення коректив.

³⁰⁰ Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.

Інформаційно-аналітичну складову механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна визначити як врегульовані нормами адміністративного права послідовні процеси, технології, практичні заходи, комунікації тощо, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування цілеспрямовано впливають на стан суспільних відносин, пов'язаних з впровадженням та реалізацією державної соціальної політики, здійснюють інформування громадськості про стан справ в соціальній сфері, формують громадську думку, отримують зворотній зв'язок щодо ефективності державної соціальної політики.

Важливою складовою інформаційно-аналітичного забезпечення є інформаційно-аналітична діяльність, під якою розуміється особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності. Проте, для управлінської сфери важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій³⁰¹.

Завдяки цій діяльності можна передбачати, виявляти та прогнозувати тенденції розвитку ситуації в соціальній сфері, узагальнювати та оцінювати виявлену інформацію. Тобто важливою умовою якісної державної соціальної політики є наявність об'єктивної, правдивої, точної, достатньої тощо інформації про ситуацію у соціальній сфері. Для цього використовується економічна, правова, соціальна інформація, з аналізу якої мають впливати цілі та завдання державної соціальної політики.

Інформаційно-аналітичне забезпечення державної соціальної політики детермінує в значній мірі виконання таких важливих завдань:

³⁰¹ Телешун С.О. та ін. Політична аналітика в системі публічного управління. К., 2008. С. 38–41.;

Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні. URL: www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=165.

- моніторинг за виконанням заходів державної політики, цільовим використанням бюджетних коштів тощо;
- аналіз факторів зовнішнього середовища, які впливають на соціально-економічну ситуацію в державі і можуть стати підставою для внесення коректив у державну політику;
- моніторинг та вивчення причин проблемних ситуацій у соціальній сфері;
- розроблення та ухвалення відповідних нормативно-правових актів, внесення змін та доповнень в оперативні та тактичні плани державної політики.

Одним із інструментів інформаційної політики держави є впровадження електронного урядування, тобто такої форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян. Метою впровадження е-урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для громадянина, громадських організацій, бізнесу³⁰².

Оскільки стан інформаційно-аналітичного забезпечення перебуває на стадії свого становлення та переживає серйозні труднощі, пов'язані із відсутністю необхідної кількості кваліфікованих фахівців, недостатньо систематизованою методологічною базою аналітичних досліджень, тому, з метою підвищення стандартів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно: розробити загальнонаукову концепцію державно-управлінської аналітики, обґрунтувавши її структуру, функції та напрями розвитку; підвищити якість підготовки спеціалістів інформаційно-аналітичної діяльності до

³⁰² Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 13.10.2010 р.
URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p

роботи в умовах інформаційного суспільства; впроваджувати електронне урядування³⁰³.

Підсумовуючи вищенаведене, можемо зробити такі висновки і узагальнення цього підрозділу.

Формування та реалізація державної соціальної політики здійснюється завдяки відповідному механізму, який представляє собою нормативно-організований, комплексно здійснюваний процес, завдяки якому відбувається формування та реалізація державної соціальної політики з використанням певного правового інструментарію та засобів³⁰⁴. Механізм адміністративно-правового забезпечення розглянуто у таких вимірах: 1) як адміністративно-правовий механізм формування державної соціальної політики; 2) як адміністративно-правовий механізм реалізації державної соціальної політики.

Механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляє собою систему взаємопов'язаних та взаємодіючих правових засобів, способів, інших елементів, спрямованих на створення у державі умов повноцінного забезпечення гарантованих соціальних прав громадян, а також на врегулювання адміністративно-правових відносин, що регламентують діяльність органів публічної влади з вироблення державної соціальної політики та впровадження її у життя у всіх напрямках соціальної сфери. Завдяки взаємодоповнюючим, органічно пов'язаним між собою і взаємодіючим елементам механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики: по-перше, створюються реальні умови забезпечення у державі соціальних прав громадян, із покладенням на державу створення умов для досягнення зростання рівня та якості життя населення, соціальної справедливості; по-друге, регулювання адміністративно-правових відносин

³⁰³ Вировий С. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*: збірник наукових праць. 2014. Вип. 39. С. 201–206.

³⁰⁴ Медяник В.А. Характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 2(38). Vol. 2. С. 144–147.

між органами публічної влади з приводу формування державної соціальної політики і впровадження у життя її заходів, а також виконання законодавства у соціальній сфері.

Структура механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики складається з таких блоків: організаційно-управлінської, нормативно-правової, фінансово-економічної, інформаційно-аналітичної складових, які у сукупності та взаємодії забезпечують ефективне формування та впровадження державної соціальної політики та виконання соціальних обов'язків перед громадянами.

Під організаційно-управлінською складовою державної соціальної політики запропоновано розуміти врегульовану нормами адміністративного права систему організаційних (інституційних, структурних, кадрових процедурних тощо складових) та управлінських (заходи, засоби, управлінські техніки та технології, стимули, методи) за допомогою яких забезпечується сталість, безперервність, злагодженість функціонування органів публічної адміністрації та їх посадових осіб.

Під адміністративно-правовими засобами формування та реалізації державної соціальної політики слід розуміти сукупність різних за своїм змістом та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, за допомогою яких здійснюється формування державної соціальної політики (одна компонента засобів) та її реалізація (інша компонента засобів). Під адміністративно-правовими способами запропоновано розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади та їх посадових осіб, спрямовану на вироблення засад державної соціальної політики та її впровадження у життя.

Під нормативно-правовою складовою механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики запропоновано розуміти сукупність: законодавчих актів (закони, постанови, укази, які встановлюють загальні дозволи, приписи); нормативно-адміністративних актів (накази, положення, рішення, які встановлюють адміністративні процедури, правила, стандарти

тощо); організаційно-економічних актів (плани, цільові програми, бюджети тощо, завдяки яким забезпечується фінансове, матеріально-технічне та інформаційне підґрунття для реалізації засад державної соціальної політики. Завдяки нормативно-правовій складовій механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики ця політика отримує правову форму та забезпечується практичне втілення у життя її заходів.

Під фінансово-економічною складовою механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід розуміти сукупність спеціальних, визначених соціально-економічною політикою держави і закріплених на рівні законодавства методів, способів, засобів, які спрямовані на акумулювання, перерозподіл та використання фінансових та інших ресурсів з метою впровадження у життя заходів державної соціальної політики.

Інформаційно-аналітичну складову механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна визначити як врегульовані нормами адміністративного права послідовні процеси, технології, практичні заходи, комунікації тощо, за допомогою яких органи публічної адміністрації цілеспрямовано впливають на стан суспільних відносин, пов'язаних з впровадженням та реалізацією державної соціальної політики, здійснюють інформування громадськості про стан справ в соціальній сфері, формують громадську думку, отримують зворотній зв'язок щодо ефективності державної соціальної політики.

Складові частини механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики значною мірою впливають на її ефективність. У свою чергу підвищення ефективності вказаного механізму може відбуватися лише за умови подальшого удосконалення кожного елемента, який входить до його складу.

3.2. Характеристика повноважень публічних органів з питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

У нашій державі в цілому 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. Від злагодженої і скоординованої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування залежить ефективність формування та реалізації державної соціальної політики на всіх рівнях.

Поряд з цим, особливою рисою нашої країни є постійні реформи у соціально-економічній сфері та зміни законодавства, що в свою чергу 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 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 важливіших 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.

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 сфер відповідальності. В контексті нашого дослідження саме

розподіл повноважень та сфер відповідальності з питань формування, а потім і впровадження у життя державної соціальної політики має велике значення.

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 з 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.

Суб'єкт адміністративного права може бути визначений як самостійна особа, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та має потенційну здатність реалізовувати власну волю в адміністративно-правових відносинах³⁰⁵.

Отже, 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 й суб'єктів правової політики. Це співвідношення виявляється в такому: суб'єкти державної політики, з одного боку, беруть участь у формуванні та здійсненні такої політики, їх діяльність спрямована на визначення стратегіч-

³⁰⁵ Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 551.

них 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 в суспільних відносинах. Діяльність суб'єктів державної політики допомагає суб'єкту права реалізувати свої права, оскільки власними діями (бездіяльністю) суб'єкт права реалізує правомочності³⁰⁶.

Сьогодні у законодавстві чітко не визначено, які конкретно 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 і який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики. З цього вбачається, що саме міністерство має бути тим суб'єктом, яке повинно 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. Переважно завдання таких суб'єктів містяться у чисельних програмних документах у соціальній сфері, що, врешті-решт, сприяє розпорошеності таких повноважень.

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

³⁰⁶ Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 37–43.

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 складності³⁰⁷.

В Україні сьогодні функціонує розгалужена система суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення та реалізацію концепції соціальної держави, зокрема, шляхом прийняття й виконання соціальних програм, надання соціальних послуг і соціальної допомоги населенню, здійснення соціального захисту громадян. Провідну роль серед них, як відомо, відіграють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування³⁰⁸.

Залежно від предметів відання суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, можна поділити на дві основні групи: 1) суб'єкти формування державної соціальної політики; 2) суб'єкти реалізації державної соціальної політики.

Можна запропонувати й іншу класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики за такими критеріями: 1) за походженням: загальнодержавні; регіональні; місцеві; 2) за характером компетенції: суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); спеціальної компетенції (Міністерство соціальної політики, Пенсійний фонд, Національна сервісна служба, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування) та окремої

³⁰⁷ Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 37–43.

³⁰⁸ Капітан О.Л. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики України в умовах євроатлантичних процесів: дис. ... д-ра філософії:12.00.07. Львів, 2020. 227 с.

компетенції (наприклад, департаменти (відділи) пенсійного фонду, соціальної служби, служби у справах дітей тощо); 3) за ступенем належності до держави: державні (Міністерство соціальної політики України) і не державні (фонд соціального страхування, недержавні пенсійні фонди тощо).

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 вироблення. Наприклад, політичні партії та інститути громадянського суспільства.

Політичні партії беруть участь у такому виробленні 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 посадовцями³⁰⁹.

Тиск передбачає рішучі та енергійні дії громадськості, що спрямовані на врахування її інтересів при виробленні 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

³⁰⁹ 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

у акції громадянської непокори, наприклад, страйки та суспільні заворушення³¹⁰.

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, Пенсійний фонд, Міністерство у справах ветеранів України, Національна соціальна сервісна служба України, Державна служба зайнятості); 2) місцеві державні адміністрації; 3) органи місцевого самоврядування.

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 безоплатно або на пільговій основі. Формує джерела фінансування соціальної політики шляхом щорічного ухвалення Бюджету України і регулювання діяльності соціальних позабюджетних фондів³¹¹.

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.

Важливою функцією Верховної Ради України, як суб'єкта формування державної соціальної політики, є затвердження Державного

³¹⁰ 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

³¹¹ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управ-ня: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

бюджету, що є дуже важливим для соціальної сфери та реалізації заходів державної соціальної політики. Адже відсутність фінансування унеможлиблює й 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. Щодо формальних повноважень, наприклад, то вони є відтворенням конституційно закріплених функцій президента як глави держави, гаранта національної безпеки України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина³¹².

Як історично склалося в нашій державі, Президент України в своїх щорічних посланнях, відповідних указах закладає основи соціального розвитку країни та складових соціальної сфери. Він є ініціатором реформ та змін у соціальній сфері, визначає вектори діяльності виконавчої влади у цьому напрямі, а також формує засади державної регіональної політики та діяльність обласних державних адміністрацій у цій сфері.

Щорічні звернення Президента України є ефективним та важливим інструментом впливу на соціальну політику держави, адже слугують формуванню суспільної думки, що також є опосередкованим впливом на соціальну політику.

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

³¹² Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

безпеки, Президент України має вживати усіх необхідних заходів щодо усунення загроз стабільності у соціальній сфері суспільства, зокрема:

- неефективності державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;
- невідповідності програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;
- кризи системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечного погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;
- загострення демографічної кризи;
- зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;
- проявів моральної та духовної деградації суспільства;
- зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва³¹³.

Маючи широкі повноваження з питань формування державної та регіональної політики, а також повноваження щодо розвитку галузей соціальної сфери Президент України вирішує окремі поточні проблеми, діє як самостійний суб'єкт формування державної політики, що не є правильним. Така ситуація зумовлена законодавчою невизначеністю ієрархії стратегічних документів, які визначають державну соціальну політику, відсутності чітких орієнтирів і майбутньої моделі державної соціальної політики.

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, розро-

³¹³ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

бляє 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 (різними соціальними верствами й групами) своїх соціальних потреб, прав та інтересів³¹⁴.

Зокрема, у сфері соціальної політики Уряд, відповідно до Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України»:

- вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;
- забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;
- забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;
- сприяє розвитку соціального діалогу, проводить консультації з всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проєктів законів, інших нормативно-правових актів з питань розроблення та здійснення державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту;
- забезпечує підготовку проєктів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

³¹⁴ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій : дис. ... канд. наук з держ. управ-ня: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

- забезпечує проведення державної політики у сферах культури;
- забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси;
- забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;
- забезпечує вживання заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;
- спрямовує і координує роботу Міністерства соціальної політики як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, та інших міністерств, які вживають відповідні заходи у галузі соціальної політики;
- через віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України спрямовує і координує роботу Державної інспекції України з питань праці, Державної служби з питань інвалідів та ветеранів війни України, Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування³¹⁵.

Маючи такі широкі повноваження у соціальній сфері Кабінет Міністрів України у своїх актах деталізує положення законів та реформ або власно ініціює реформи, які згодом підкріплюються

³¹⁵ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

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 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 (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 України³¹⁶.

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, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики

³¹⁶ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального захисту населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, торгівлі людьми, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, ветеранів праці, ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги, ветеранів військової служби, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей, а також забезпечує формування та реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності в частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування, державного регулювання та нагляду за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного

фонду України з Фондом соціального страхування, у сфері гуманітарної допомоги³¹⁷.

Згідно з вказаною постановою, Міністерство соціальної політики України має широкі повноваження з питань формування та реалізації державної політики практично в усіх галузях соціальної сфери. Так, міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики:

- у сфері соціальної політики, загальнообов’язкового державного соціального та пенсійного страхування, волонтерської діяльності, пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов’язковому державному соціальному страхуванню;
- у сфері соціального захисту населення, зокрема осіб з інвалідністю, ветеранів праці, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; ветеранів військової служби в частині пенсійного забезпечення;
- у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» в частині організації виплати їм разової грошової допомоги;
- з питань виплати передбаченої законодавством соціальної стипендії студентам (курсантам) державних закладів вищої освіти, які навчаються за денною формою за державним замовленням;
- з питань надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг, твердого палива і скрапленого газу, а також житлових субсидій;
- з питань сім’ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей;
- з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі;

³¹⁷ Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text

- з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- з питань запобігання та протидії торгівлі людьми;
- з питань надання соціальних послуг та проведення соціальної роботи;
- з питань соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби;
- з питань захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну;
- з питань забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення;
- у сфері здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей;
- гуманітарної допомоги;
- здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності в частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування;
- здійснення державного регулювання та нагляду за дотриманням норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення (перерахування) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з Фондом соціального страхування³¹⁸.

³¹⁸ Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text

Як ми бачимо, регулюючим впливом міністерства охоплені майже всі галузі соціальної сфери, крім культури, освіти та охорони здоров'я.

До системи центральних органів виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'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 страхуванню³¹⁹.

Важливим аспектом у процесі провадження державної соціальної політики є те, що «сьогодні кожний регіон України має можливість розробляти власну стратегію і тактику соціальних реформ, лобіювати інтереси в процесі формування і реалізації власної регіональної соціальної політики»³²⁰.

Важливе місце в розробці та реалізації соціальної політики на регіональному рівні належить обласним державним адміністраціям й органам місцевого самоврядування, хоча й значне місце в цій сфері належить Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, як суб'єкт управління у сфері державної регіональної політики, забезпечує: 1) розроблення та виконання загальнодержавних програм, спрямованих на розвиток регіонів; 2) затвердження державної стратегії регіонального розвитку України, плану її реалізації, державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних оди-

³¹⁹ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

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

³²⁰ Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.

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

ниць; 3) розроблення та укладення в установленому порядку угод щодо регіонального розвитку; 4) визначення порядку використання коштів державного фонду регіонального розвитку; 5) затвердження переліку програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), реалізація яких здійснюється за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; 6) утворення міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України, визначення порядку її роботи тощо³²¹.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень значне місце займають повноваження у сфері соціального захисту населення (ст. 34) та у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32). Органи місцевого самоврядування мають повноваження 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)³²².

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить 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 звітів про хід і результати виконання цих програм³²³.

Повноваження обласних рад у сфері державної регіональної політики є: 1) погодження проекту державної стратегії регіонального розвитку України; 2) затвердження регіональних стратегій розвитку та планів реалізації регіональних стратегій розвитку;

³²¹ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій : дис. ... канд. наук з держ. управ-ня: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

³²² Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.2017 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top

³²³ Там само.

3) затвердження змін і доповнень до регіональних стратегій розвитку; 4) затвердження звітів щодо результатів моніторингу й оцінки виконання регіональних стратегій розвитку та планів їх реалізації; 5) забезпечення врахування спільних інтересів територіальних громад регіону під час розроблення регіональних стратегій розвитку; 6) затвердження інвестиційних програм (проектів) розвитку регіону; 7) ініціювання та схвалення в установленому порядку угод щодо регіонального розвитку; 8) здійснення інших повноважень, визначених законами України³²⁴.

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 своїм указом від 18.12.2019 р. № 909 Президент України створив Раду регіонального розвитку³²⁵.

Необхідно зазначити, що державне регулювання регіональних соціальних процесів як вплив органів державної влади за допомогою різноманітних засобів (форм, методів та інструментів) на розвиток соціальних відносин, умови життя та праці населення регіонів країни, включає:

- регулювання соціальних відносин у суспільстві, регламентацію умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній регіональній сфері (в тому числі між роботодавцями і найманою робочою силою);

³²⁴ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій : дис. ... канд. наук з держ. управ-ня: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

³²⁵ Положення про Раду регіонального розвитку: указ Президента України від 18.12.2019 р. № 909. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/909/2019#n9

- вирішення проблеми регіонального безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл і перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення регіонів;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства тощо)³²⁶.

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. Як видно, головними суб'єктами з питань реалізації державної соціальної політики є органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це природно, адже вони мають 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 реалізації розподілена між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, та місцевому рівні в об'єднаних територіальних громадах.

Існування такої розгалуженої системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики обумовлює існування такої проблеми, як розподілу між ними повноважень. Це стосується не тільки в питаннях формування державної соціальної політики, але й виконання різноманітних соціальних концепцій, стратегій та програм.

³²⁶ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій : дис. ... канд. наук з держ. управ-ня: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

Багато суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики перебувають між собою на одному організаційному рівні (наприклад Міністерство соціальної політики України та Міністерство ветеранів України). Тут будуть мати місце особливості розподілу повноважень по горизонталі. З іншого боку, процеси децентралізації влади, передача багатьох соціальних зобов'язань від держави до органів місцевого самоврядування обумовлює перерозподіл повноважень по вертикалі.

Розподіл повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є формою співвідношення повноважень між центральними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, між органами місцевої влади і місцевого самоврядування між собою, встановлення чітких меж можливої діяльності.

При горизонтальному розподілу повноважень використовуються такі принципи: функціональний, галузевий та програмно-цільовий. Функціональний принцип розподілу повноважень застосовується, коли орган виконує одну або декілька функцій публічного управління (наприклад, Пенсійний фонд). Галузевий принцип використовується тоді, коли орган здійснює керівництво декількома різноманітними функціями (галузями) публічного управління (наприклад, Міністерство соціальної політики). Крім функції формування та забезпечення реалізації державної соціальної політики міністерство виконує ще чисельні завдання, у тому числі скоординує і спрямовує діяльність інших органів виконавчої влади, що входять до сфери його відання (Національну сервісну службу України та Пенсійний фонд). Програмно-цільовий метод розподілу повноважень використовується для вирішення конкретної проблеми (наприклад, Міністерство у справах ветеранів України).

Не заперечуючи важливість галузевого та функціонального принципу розподілу повноважень слід відмітити, що вони використовуються при розподілі повноважень публічної адміністрації на рівні вищих органів системи виконавчої влади: міністерства та відомства. Тим менше розподіл повноважень публічної адміністрації

не обмежується тільки на цьому рівні управління, а по горизонталі здійснюється й в середині центральних та місцевих органів влади між структурними утвореннями: відділами, департаментами, управліннями, врешті-решт посадовими особами³²⁷.

Основним принципом інституційної організації влади, який повинен бути покладений в основу розподілу повноважень публічної адміністрації по вертикалі, є принцип субсидіарності. Як зазначає Т.О. Карабін, в європейських країнах субсидіарність нарівні з децентралізацією належить до головних цінностей урядування, що знайшло нормативне вираження у Договорі про Європейський Союз та Європейській хартії місцевого самоврядування³²⁸.

Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби». Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг³²⁹.

Так, принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій:

- потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо;

³²⁷ Телицька В. Принцип субсидіарності та децентралізації у сфері надання послуг. URL: dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/57.pdf

³²⁸ Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. С. 34.

³²⁹ Телицька В. Принцип субсидіарності та децентралізації у сфері надання послуг. URL: dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/57.pdf

- послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування;
- послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад, не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних послуг;
- функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо³³⁰.

Сьогодні в державі відбуваються процеси вертикального перерозподілу повноважень у соціальній сфері від центральних органів виконавчої влади до місцевих. Так, з 1 січня 2021 року усі звернення про призначення різних видів соціальної допомоги, пільг, субсидій та компенсацій громадяни мають подавати через «фронт-офіси» територіальної громади, які в свою чергу забезпечують їх передачу до органів соціального захисту населення райдержадміністрацій. Функція таких соціальних «фронт-офісів» у територіальних громадах може забезпечуватися безпосередньо посадовими особами структурного підрозділу з питань соціального захисту населення, адміністраторами центру надання адміністративних послуг або в режимі віддалених робочих місць у старостатах. Не менш важливими функціями територіальної громади є також виконання повноважень у сфері захисту прав дитини та організації надання соціальних послуг мешканцям громади. Зазначені питання потребують особливої уваги у період укрупнення районів, ліквідації

³³⁰ Мoшaк В.О. Пpавoвий зміст пpинципу субсидіaрності в умoвaх євpoінтeгpaційних пpoцeсів. URL: dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8711/Moshak%20LP%203-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

окремих районних державних адміністрацій та змін до бюджетного законодавства³³¹.

Поряд з цим, принцип субсидіарності включає вимогу невтручання органів чи організацій вищого рівня в діяльність нижчих там, де останні спроможні здійснювати ефективну діяльність та досягають поставлених цілей економічно виправданими засобами. Однак субсидіарність набуває і позитивного змісту як обов'язок вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які ефективно вирішені на інших рівнях не можуть бути. Основний зміст субсидіарності стосовно розподілу повноважень публічної адміністрації по вертикалі полягає у тому, що система повноважень повинна будуватись знизу, владні повноваження можуть передаватись органам публічної адміністрації вищого організаційного рівня тільки тоді, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. У цьому сенсі розподіл повноважень має відображати змінні потреби й економічні розрахунки, а не суспільний порядок і результати політичних дискусій. Відповідно, субсидіарність повинна пояснювати динамічну якість адміністративних структур та забезпечувати ефективне адміністрування³³².

Застосування принципу субсидіарності до розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері має відбуватися виважено. Сьогодні існують певні проблемні питання, які пов'язані з неспроможністю окремих територіальних громад здійснювати соціальний захист населення, надавати соціальні та інші послуги.

Наступне питання, яке слід розкрити, стосується форм та правового інструментарію розподілу повноважень між суб'єктами публіч-

³³¹ Діяльність громад у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей – рекомендації від Мінсоцполітики. URL: decentralization.gov.ua/news/13140

³³² Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. С. 34.

ної адміністрації у соціальній сфері. Тут мова йде про делегування повноважень та процеси децентралізації.

В адміністративно-правовій літературі поняття «делегування повноважень» часто вживається поруч із такими термінами, як «децентралізація», «деконцентрація». На думку А.Р. Крусян, децентралізація державного управління як принцип організації місцевого управління означає, що державним органам, які реалізують виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування делегується ряд повноважень органів виконавчої влади, в результаті чого місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування одержують максимально можливу незалежність у всьому, що стосується вирішення питань місцевого значення; деконцентрація публічної влади як принцип організації управління на місцях передбачає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні у результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальної громади³³³.

Делегування повноважень слід розуміти як адміністративно-правовий інститут, зміст якого становить процес (правовідносини) передачі публічно-адміністративних повноважень суб'єкта делегування іншому учаснику (органу публічної адміністрації, фізичній особі або юридичним особам приватного/публічного права) на визначений строк з обов'язковим ресурсним забезпеченням (фінансовим/майновим), відповідними контрольно-наглядовими обмеженнями та відповідальністю, що здійснюється у формі договору чи акта³³⁴.

Вказані форми та інструментарій розподілу повноважень має в кінцевому рахунку створити оптимальну модель сфери соціаль-

³³³ Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : учебное пособие. Одесса : Юридична література, 2001. 162 с.

³³⁴ Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. URL: pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/25.pdf

ного захисту та соціального забезпечення, максимально наближену до громадян. В яких же формах це відбувається.

Делегування повноважень є важливим інститутом у взаєминах суб'єктів публічної адміністрації, хоча на практиці проявляється переважно в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однак внаслідок того, що законодавець не передбачив добровільність у здійсненні делегування повноважень та де-факто процесу делегування власних повноважень на місцевому рівні управління, його не можна вважати формою розподілу повноважень, оскільки у цьому разі розподіл здійснюється у формі надання повноважень³³⁵.

Сьогодні держава низкою законодавчих актів наділила повноваженнями органи місцевого самоврядування в реалізації державної соціальної політики, безпосередньому здійсненні діяльності із соціального захисту та соціального забезпечення громадян, захисту прав дітей, надання соціальних послуг тощо.

Делегування, на відміну від надання повноважень, характеризується елементами диспозитивності, є двостороннім. Двосторонність може проявлятися у наданні згоди суб'єктом, якому делегуються повноваження (переважно якщо він є суб'єктом приватного права), або визначається обов'язком забезпечення відповідними ресурсами (фінансовими, інформаційними, людськими) у разі здійснення делегування повноважень між двома суб'єктами з владними повноваженнями³³⁶. Тобто тут буде поширена договірна форма розподілу повноважень (публічно-правові та приватно-правові угоди).

Для прикладу можна привести узагальнені способи співпраці та розподілу повноважень, які існують у країнах європейської спільноти:

- пряма форма сільсько-міської співпраці (з утворенням спільного координуючого органу) + з делегуванням повноважень від

³³⁵ Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. С. 34.

³³⁶ Там само.

локальних громад (приклади такої форми співпраці – Ренн (Франція));

- пряма форма сільсько-міської співпраці (з утворенням спільного координуючого органу) + без делегування повноважень від локальних громад (приклади такої форми співпраці – Нюрнберг (Німеччина); Центральна зона Західнопоморського Воєводства (Польща); Брабант Штад (Нідерланди));
- опосередкована форма сільсько-міської співпраці (без утворення спільного координуючого органу, найчастіше на основі контракту) + з делегуванням повноважень від локальних громад (приклади такої форми співпраці – Форлі-Чезена (Італія); Естремадура (Іспанія));
- опосередкована форма сільсько-міської співпраці (без утворення спільного координуючого органу, найчастіше на основі контракту) + без делегування повноважень від локальних громад (приклади такої форми співпраці – Кастело-Бранку (Португалія); Центральна Фінляндія (Ювяскюля та Саарієрві-Вітасарарі) (Фінляндія); Прага/Центральна Богемія (Чехія))³³⁷.

Щодо договірної форми розподілу повноважень, то між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади та місцевого самоврядування вона не може застосовуватися.

Основний Закон не передбачає правового регулювання розмежування функцій, повноважень і компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на підставі угоди, чи будь-якої іншої форми права (звичая, адміністративного чи судового прецеденту), окрім Конституції та законів України. До того ж, сутнісною ознакою договірних відносин є формальна рівність сторін і їхня повна відповідальність по умовам договору. Проте поставити знак рівності у правосуб'єктності Уряду, місцевих державних адміністрацій і обласних рад як рівних сторін публічного договору неможливо. Викликає питання і механізм відповідальності

³³⁷ Форми та методи співпраці «місто-село». URL: www.csi.org.ua/news/formy-ta-metody-spivrobitnytstva-misto-selo

Уряду перед обласною радою (чи навпаки) за порушення умов угоди (договору), оскільки Конституція та закони України не визначають підстав, механізм, форм і методів такої правової відповідальності, санкцій сторін за невиконання такого договору, суб'єктів судового чи арбітражного спору щодо порушення договірних зобов'язань між Урядом і конкретною обласною радою. Отже, можна зробити висновок, що пропозиція про укладення договорів про розподіл повноважень між Урядом, обласними державними адміністраціями та обласними радами суперечить Конституції та законам України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» тощо³³⁸.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 24.07.2014 р.³³⁹ формами публічно-правових угод є такі:

- 1) договір про співробітництво - договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін - суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування;
- 2) співробітництво територіальних громад (далі – співробітництво) – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень;
- 3) спільний проєкт – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва

³³⁸ Угоди між урядом і органами місцевого самоврядування про розподіл повноважень неможливі, бо незаконні. URL: www.minregion.gov.ua/press/news/ugodi-mizh-uryadom-i-organami-mistsevogo-samovryaduvannya-pro-rozpodil-povnovazhen-nemozhlyvi-bo-nezakonni-minregion

³³⁹ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 24.07.2014 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text

за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших, не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій [340].

Однак, глобально питання розподілу державних повноважень з питань соціального захисту та соціального забезпечення, інших проблем у соціальній сфері, складання цих договорів не вирішує. Використання такої форми розмежування повноважень у соціальній сфері між органами місцевої влади та місцевого самоврядування сприяє лише оперативному розмежуванню та вирішенню поточних проблем.

Тому доцільно звести застосування методу делегування повноважень до мінімуму на кшталт європейських країн, де повноваження чітко розмежовані, і необхідність в делегуванні не виникає. Адже наявне широке розповсюдження цього методу розподілу повноважень знижує ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, спричинює суміщення сфер компетенції та дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування³⁴¹.

Розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері потребують суттєвого удосконалення, а саме: ґрунтуючись на принципах децентралізації та субсидіарності, ефективності та законності на законодавчому рівні здійснити чіткий розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади та місцевого самоврядування у соціальній сфері; відмовитися від використання делегування повноважень центральними органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування у соціальній сфері, та наділити останніх, виключними

³⁴⁰ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 24.07.2014 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text

³⁴¹ Буглак Б.О. Удосконалення адміністративно-правових форм та методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. URL: journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/495614.pdf

повноваженнями виходячи з принципів субсидіарності; при наділенні повноваженнями органів місцевого самоврядування у соціальній сфері вирішити питання відповідальності держави за виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень в аспекті обов'язку держави забезпечувати соціальні права громадян та соціальну справедливість; на рівні законодавства чітко врегулювати договірний метод розподілу повноважень між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевої влади та місцевого самоврядування і недержавним сектором з питань реалізації державної соціальної політики; забезпечити обов'язкове підкріплення відповідних суб'єктів ресурсами для реалізації наданих чи делегованих повноважень.

Підсумовуючи вищенаведене, слід запропонувати наступні висновки і узагальнення цього підрозділу.

Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення 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 формах, так і у правозастосовчій та правоустановчій формах.

Залежно від предметів відання суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, можна поділити на дві основні групи: 1) суб'єкти формування державної соціальної політики; 2) суб'єкти реалізації державної соціальної політики.

Можна запропонувати й іншу класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики за такими критеріями: 1) за походженням: загальнодержавні; регіональні; місцеві; 2) за характером компетенції: суб'єкти загальної

компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); спеціальної компетенції (Міністерство соціальної політики, Пенсійний фонд, Національна сервісна служба, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування) та окремої компетенції (наприклад, департаменти (відділи) пенсійного фонду, соціальної служби, служби у справах дітей тощо); 3) за ступенем належності до держави: державні (Міністерство соціальної політики України) і недержавні (фонд соціального страхування, недержавні пенсійні фонди тощо).

Основними суб'єктами формування державної соціальної політики визначено Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики та органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики віднесено: 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, Міністерство у справах ветеранів України); 2) місцеві державні адміністрації; 3) органи місцевого самоврядування³⁴².

В основу розмежування повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики закладено функціонально-галузевий (розмежування по горизонталі) та субсидіарний принципи (розмежування по вертикалі). Розподіл повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики всіх рівнів здійснюється шляхом функціональної децентралізації (делегування повноважень) та наділення повноважень. Передача повноважень від суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної

³⁴² Медяник В.А. Класифікація суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 100–102.

соціальної політики центрального рівня здійснюється у формі наділення повноваженнями. Правовими інструментарієм розподілу повноважень між суб'єктами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є нормативний акт або публічна угода (договір), при цьому наділення повноваженнями відбувається на підставі нормативного акту, а делегування повноважень здійснюється у договірний спосіб між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування, між місцевою владою та недержавними суб'єктами.

3.3. Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

Досліджуючи зміст інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід виходити з таких принципових моментів: по-перше, із 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, існуючих тенденцій децентралізації та деконцентрації влади.

Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики визначаються через систему державних інституцій із відповідною ієрархією влади, за допомогою яких втілення державних рішень у життя відбувається зверху до низу. Тому адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики представляє собою скоординовану діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади. Перша має повноваження формувати політику, друга її реалізовувати. Судова влада забезпечує захист прав, свобод та інтересів суб'єктів відповідних відносин у соціальній сфері. У зв'язку з чим природа адміністративно-правового забез-

печення державної соціальної політики розкривається через специфічні інструменти її формування та реалізації.

Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики реалізуються як в конкретних діях (діяльності), які здійснюються органами публічної влади, так і конкретно особами, відповідальними за впровадження заходів державної соціальної політики у життя. Тобто, можна вести мову 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.

Так склалося, що в науці зовнішній прояви діяльності публічної влади іменують по-різному, ведучи мови про форми управління, форми регулювання, інструменти діяльності тощо. Така термінологічна плутанина не сприяє належному стану функціонування публічної адміністрації та впровадження державних управлінських рішень у життя. Тому слід розібратися у питаннях стосовно нашого дослідження, про що саме має йти мова – про форми чи інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Як відомо, під формами державного управління у будь-якій сфері суспільного життя зазвичай розуміють зовнішню діяльність органів державної влади (посадових осіб), яка здійснюється в межах їх компетенції з метою виконання покладених на них завдань і виконання управлінських функцій, регулюється адміністративно-правовими нормами й реалізується винятково у рамках чинного законодавства.

У тлумачних словниках української мови «форма» розуміється як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз³⁴³. У юридичній літературі форма діяльності органів публічної влади

³⁴³ Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ. Аконті. 2008. 928 с.

визначається як зовнішній бік їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних межах, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їхні функції³⁴⁴.

Цікаво звернутися до словників та досвіду інших країн з приводу вживання терміну «інструмент».

Так, англо-український словник політичних термінів пропонує таке визначення терміну «інструмент»:

а) інструмент; б) офіційний документ, де «statutory instrument» – це розпорядження, зроблене в межах повноважень, наданих Актом парламенту, яке має силу закону. Також вживається у розумінні: «affirmative instrument» – форма статутного акта, яка має бути ратифікована обома палатами парламенту; «general instrument» – форма статутного документа, що не потребує ратифікації палатами парламенту; «negative instrument» – форма статутного акта, яка може бути анульована будь-якою з палат парламенту³⁴⁵. У словнику іншомовних слів за редакцією О. Мельничука можна знайти такі визначення терміна «tool»: 1) інструмент, механізм (попиту та пропозиції); 2) документ; 3) знаряддя праці, де policy «tool» виступає як засіб проведення політики. Той же словник іншомовних слів визначає «toolkit» як інструментарій, тобто сукупність інструментів, що застосовуються в окремій галузі або з певною метою³⁴⁶.

В науці адміністративного права під формами розглядається як управлінська діяльність, так і публічне адміністрування. Існують думки, що форми визначають зовнішній прояв управлінської діяль-

³⁴⁴ Ярмиш О., Сergygin В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків. Національного ун-ту внутр. справ. 2002. 653 с.

³⁴⁵ Коллін П.Г. Англо-український словник політичних термінів / пер. з англ. М.Ю. Довгопола. Х. : Каравела, 2002. С. 201.

³⁴⁶ Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. К., 1974. URL: www.rozum.org.ua;

Толкованов В.В. Розвиток і впровадження інструментів політики державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. URL: lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf

ності. Одні вчені вважають, що форми - це відмінні за характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади³⁴⁷. Так, наприклад, Т.О. Коломоєць визначала їх як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), яка здійснюється у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їхніх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління³⁴⁸.

Останнє визначення характеризується тим, що форми представляють не тільки зовнішню діяльність, але й мають відповідати режиму законності.

В.Б. Аверьянов під формами державного управління розуміє відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади³⁴⁹. Автори підручника «Адміністративне право» за редакцією Ю.П. Битяка їх розглядають як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань³⁵⁰.

Наприклад, В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко визначають, що форми «публічного адміністрування» – це зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в межах їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань, які тягнуть за собою певні наслідки³⁵¹.

³⁴⁷ Смілий І.А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355–361.

³⁴⁸ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2010.

³⁴⁹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / В.Б. Аверьянов та ін. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1. 529 с.

³⁵⁰ Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк. Х. : Право, 2010. 624 с.

³⁵¹ Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Сущенко В. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с

У свою чергу В.В. Галуцько та В.І. Курило під формами діяльності публічної адміністрації розуміють зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене в межах режиму законності та компетентності для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави³⁵².

А. Школик під формами діяльності публічної адміністрації розуміє найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації³⁵³.

Аналіз наведеного вище дозволяє зробити висновки, що в 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, в якій така публічно-сервісна діяльність держави розкривається повною мірою. Крім того, сфера публічного управління також не обмежується діяльністю органів державної влади, а включає в себе і муніципальне управління, й діяльність суб'єктів приватного права, яким держава делегувала свої повноваження з певних питань. Фонди соціального страхування тощо є яскравими прикладами таких суб'єктів.

Тому 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.

³⁵² Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.

³⁵³ Школик А. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с

Інститут форм державного управління було сформовано за радянських часів, тобто тоді, коли управлінська діяльність (управління) визнавалася в якості єдино можливої форми функціонування органів державної влади і насамперед органів державного управління. Проте на сьогоднішній день, коли відбулася диференціація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на управлінську та публічно-сервісну³⁵⁴, важко погодитися з тим, що форми державного управління залишаються єдино можливим способом діяльності названих вищих суб'єктів. Слідуючи логіці, необхідно було б у такому разі вести мову і про форми публічно-сервісної діяльності. Однак вітчизняними авторами дана думка не розвивається, що, як наслідок, дозволяє зробити висновок про односторонність їх поглядів на зазначену проблематику³⁵⁵.

У зв'язку з чим варто підтримати І.В. Патерило, яка вважає, що українські автори, на відміну від своїх європейських колег, характеризуючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ведуть мову не про інструменти їх діяльності, а про форми державного управління, у яких і проявляється функціонування останніх. Тому дослідниця доводить необхідність трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів діяльності публічної адміністрації³⁵⁶.

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

³⁵⁴ Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін. К. : Юстініан, 2007. 288 с.

³⁵⁵ Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

³⁵⁶ Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату³⁵⁷.

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 випадку автора, соціального права. Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні й ін.³⁵⁸

При обранні категорії «інструмент діяльності публічної адміністрації» слід враховувати публічно-сервісну діяльність, згідно з якою управлінські (владні) форми діяльності публічної адміністрації поступово замінюються публічно-сервісними³⁵⁹.

На думку І.В. Патерило, інструменти діяльності – це сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління. Далі дослідниця зазначає, що регулювання суспільних відносин може здійснюватися як через норми права, так і шляхом впливу на конкретних, індивідуальних суб'єктів адміністративно-правових відносин³⁶⁰.

³⁵⁷ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.

³⁵⁸ 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.

³⁵⁹ Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_41

³⁶⁰ Там само.

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

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

Інструмент політики державного управління як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого спрямування, які передбачають отримання або перетворення знань, втілених у формі ініціатив, програм, документів, а також певних дій органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо досягнення конкретної мети та цілей розвитку території не лише у кількісному, але й у якісному вимірі³⁶¹.

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.

Досліджуючи властивості інструментів діяльності публічної адміністрації І.В. Патерило зазначає, що вони:

- 1) застосовуються публічною адміністрацією;
- 2) мають публічно-правовий характер;
- 3) регулюються нормами адміністративного права;
- 4) застосування певного інструменту обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою;
- 5) призводить до настання правових наслідків, тобто виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин або фактичних результатів (щодо актів-дій);

³⁶¹ Толкованов В.В. Розвиток і впровадження інструментів політики державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. URL: lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf

б) залежно від виду застосовуваного інструменти можуть мати імперативну або диспозитивну природу³⁶².

Інші вчені вважають, що інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- відображають правову динаміку публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенції суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації;
- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності³⁶³.

У науковій літературі існує така класифікація інструментів політики: за видами політики (фінансові, політичні, правові, екологічні, економічні тощо); за терміном реалізації; за документальною формою; за пріоритетністю; за рівнем ризику (безризикові, з низьким рівнем ризику, з помірним рівнем ризику, з високим рівнем ризику, із занадто високим рівнем ризику); за географічним виміром та обсягом впливу. Застосування тих чи інших інструментів або їх сукупності у певному наборі потребує визначення можливих сценаріїв національного, регіонального чи місцевого розвитку залежно від поточного стану, впливу оточуючого середовища та інституційних обмежень, що потребує проведення аналізу тенденцій розвитку інститутів місцевого самоврядування та оцінки динаміки показників розвитку³⁶⁴].

³⁶² Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.

³⁶³ Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.

³⁶⁴ Толкованов В.В. Розвиток і впровадження інструментів політики державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. URL: lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf

На нашу думку, ведучи мову про інструменти публічної адміністрації варто все ж виходити з таких положень, які мають характеризувати їх особливості, а саме: вони пов'язані з діяльністю не тільки публічної адміністрації, але 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 (правові, політичні, адміністративні), так і диспозитивну природу (фінансові, економічні).

Отже, сьогодні у доктрині адміністративного права продовжують паралельно існувати вчення про форми і методи адміністративно-правового регулювання та про інструменти діяльності публічної адміністрації. Спів між прибічниками двох концепцій і досі залишається актуальним і не вирішеним³⁶⁵.

Щодо переліку інструментів діяльності публічної адміністрації, то тут немає однаковості серед вчених, які досліджували це питання.

За характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій³⁶⁶.

До інструментів діяльності публічної адміністрації Р.С. Мельник, В.В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт і адміністративний договір³⁶⁷.

³⁶⁵ Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. URL: www.lsej.org.ua/2_2020/57.pdf

³⁶⁶ Адміністративне право України. Т. 1. / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 272 с.

³⁶⁷ Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

Інші дослідники інструментами публічного адміністрування вважають: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії³⁶⁸.

І.В. Патерило основними елементами інституту інструментів діяльності публічної адміністрації називає: підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани³⁶⁹.

На думку Н. Галіциної, основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері варто вважати такі елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; акти-дії³⁷⁰.

Основна дискусія стосовно інструментів публічної адміністрації склалася з приводу того, чи мають право на існування неправові форми діяльності, які пов'язані з вчиненням організаційних дій, з матеріально-технічними операціями. З одного боку ці дії виражаються у зовнішньому вигляді, з іншого боку – не тягнуть за собою правових наслідків.

Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, встановлення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади і управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань³⁷¹.

³⁶⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.

³⁶⁹ Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

³⁷⁰ 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.

³⁷¹ Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія. Харків, 1999. 299 с.

Дійсно, вжиття терміну «неправова форма» може спричинити хибне сприйняття частини діяльності публічної адміністрації як протиправної або такої, що не врегульована правом. Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації діють на підставі і в межах, установлених законом, відсутні підстави стверджувати, що частина публічного адміністрування позбавлена правового підґрунтя³⁷².

Навіть тоді, коли йдеться про організаційні способи зовнішнього вираження владно-розпорядчого впливу, порядок втілення яких визначений наукою або усталеною практикою, мінімальною основою для вчинення таких заходів має бути відповідний компетенційний припис³⁷³.

Виходячи із вказаного вище, слід зазначити, що попри наявний класичний підхід до визначення форм адміністративно-правового регулювання, у доктрині адміністративного права втілюються альтернативні думки, направлені на перегляд вказаного інституту, насамперед із метою задоволення потреб практики. Здебільшого різниця між вченими умовно нової школи адміністративного права та школи класичного адміністративного права полягає у тому, що перші вважають, ніби будь-які організаційні дії, особливо дії внутрішнього направлення (мають застосування всередині суб'єкта публічної адміністрації) не слід розглядати як такі, що використовуються під час публічного адміністрування. З такою думкою, безумовно, можна погодитися, та серед форм адміністративно-правового регулювання доцільно вказувати лише ті, які безпосередньо пов'язані з діяльністю публічної адміністрації в межах адміністративних відносин³⁷⁴.

³⁷² Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. URL: apnl.dnu.in.ua/4_2019/4_2019.pdf#page=112

³⁷³ Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. URL: apnl.dnu.in.ua/4_2019/4_2019.pdf#page=112

Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

³⁷⁴ Жуков М.С. *Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз*. URL: www.lsej.org.ua/2_2020/57.pdf

Враховуючи те, що призначенням форм діяльності публічної адміністрації, що не викликають настання юридичних наслідків, є передусім організація діяльності, вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення, доведення його змісту до виконавців, забезпечення належного функціонування органів публічної адміністрації та практичної реалізації покладених на них функцій, більш вдалим, на наш погляд, є застосування терміну «організаційна форма діяльності публічної адміністрації»³⁷⁵.

Говорячи про організаційну форму діяльності в контексті нашого дослідження, насамперед йдеться про підготовку, процедуру вироблення та формування державної соціальної політики. Яка за своїм змістом також є правовою, адже, як ми вже зазначали у нашому дослідженні, вироблення державних управлінських рішень має бути врегульовано нормами адміністративного права.

Крім того, як зазначається у частині 2 статті 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України³⁷⁶. У цьому зв'язку форми організації діяльності колегіальних органів стають частиною правових форм публічного адміністрування. Тому слушними є пропозиції тих авторів, що розглядають у межах науки адміністративного права лише ті види діяльності публічної адміністрації, що призводять до настання юридичних наслідків³⁷⁷.

³⁷⁵ Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. URL: apnl.dnu.in.ua/4_2019/4_2019.pdf#page=112

³⁷⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18

³⁷⁷ Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. URL: apnl.dnu.in.ua/4_2019/4_2019.pdf#page=112

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.

Нормативні акти – це владні, ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів, посадових осіб, установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування³⁷⁸.

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), і якими регулюються повноваження публічної адміністрації і інших суб'єктів з реалізації державної соціальної політики в різних галузях³⁷⁹.

Наприклад, важливе значення мають укази Президента України щодо врегулювання окремих важливих питань пенсійного забезпечення, соціального захисту тощо, видані в межах його компетенції.

³⁷⁸ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галунько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.

³⁷⁹ Нижник О. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 117–121.

Відповідні постанови та розпорядження з питань, пов'язаних із регулюванням всіх галузей соціальної сфери (соціальний захист, пенсійне забезпечення, охорона здоров'я тощо) видає Кабінет Міністрів України.

Для прикладу, на виконання поставлених завдань щодо забезпечення діяльності органів пенсійної сфери значну кількість нормативно-правових актів видають Міністерства соціальної політики України, Пенсійний Фонд України.

У системі соціальної роботи із залучення молоді до волонтерської діяльності важливими нормативними документами національного рівня є Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» (1993), який визначає основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді; Закон України «Про соціальні послуги» (2019), що регулює основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг; Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (2001), який визначає організаційні й правові засади соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю; Закон України «Про волонтерську діяльність» (2011), який регулює відносини, пов'язані з провадженням волонтерської діяльності в Україні. На виконання цих законів приймаються нормативно-правові акти, які наділяють повноваженнями публічну адміністрацію з впровадження та стимулювання волонтерської діяльності.

Наприклад, основними підзаконними нормативно-правовими актами та державним програмами, спрямованими на вирішення нагальних питань соціального захисту учасників АТО, яким надано статус учасника бойових дій, є: указ Президента України «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18.03.2015 р. № 150/2015; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції» від 31.03.2015 р. № 359-р; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку

надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 20.08.2014 р. № 413; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції» від 21.06.2017 р. № 432, яка забезпечує утворення дієвого механізму організації відновлення професійних навичок учасників антитерористичної операції як невід'ємної складової їх соціальної адаптації до умов цивільного життя.

Наведені вище та інші підзаконні правові акти утворюють систему норм права, якими регулюються відносини у соціальній сфері, визначаються повноваження публічної влади з реалізації відповідних завдань у галузях соціальної сфери, встановлюються права суб'єктів, які потребують соціального захисту, соціальної допомоги, звернулися за отриманням соціальних послуг тощо.

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

Адміністративний (індивідуальний) акт – це рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а його дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків)³⁸⁰.

З огляду на зміст даного визначення можна зробити висновок, що ознаками адміністративного акта є те, що він: 1) виступає як юридичний акт індивідуальної дії; 2) є результатом розгляду адміністративної справи; 3) приймається адміністративним органом; 4) приймається в процедурному порядку; 5) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або

³⁸⁰ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.

юридичної особи (осіб). Ознака індивідуальності полягає в тому, що ці акти стосуються конкретних осіб та їх відносин, їх головною рисою є конкретність, зокрема: а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері державного управління; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами³⁸¹.

Властивості адміністративних актів проявляються у тому, що адміністративний акт має зовнішню дію. Акцент на зовнішній дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад, щодо вирішення організаційних питань всередині адміністративного органу³⁸².

В науці адміністративного права також не склалося єдності розуміння такого поняття, як адміністративний чи індивідуальний акт. Не вдаючись в наукові дискусії з цього питання варто, на нашу думку, використовувати термінологію законодавця. Так, у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства законодавець вживає термін – індивідуальний акт, під яким розуміється – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк. Тому вважаємо доцільним використовувати саме це поняття³⁸³.

Наприклад, видання індивідуальних актів є важливою правовою формою державного регулювання у пенсійній сфері. Без

³⁸¹ Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління. *Державне управління адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.

³⁸² Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.

³⁸³ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

їх видання забезпечення пенсіями неможливе, бо виникнення матеріальних пенсійних правовідносин відбувається на підставі волевиявлення компетентного державного органу, яке є індивідуальним актом щодо нього. Індивідуальні акти, на відміну від нормативних, мають правозастосовний характер, у них знаходять свій прямий вияв конкретні волевиявлення суб'єктів. Шляхом припису, що його містить індивідуальний акт, вирішуються конкретні справи або ж питання, зокрема – щодо пенсійного забезпечення. Такі акти персоніфіковані, адже їх адресатом є конкретна особа – отримувач матеріальних виплат. Одним з таких актів, що визначає право призначення (перерахування) пенсій, є рішення органів ПФУ. Для його прийняття розглядаються та детально аналізуються необхідні документи. Вдосконалення такої правової форми регулювання, як видання індивідуальних актів, вбачається через вдосконалення процесу роботи з громадянами, опрацювання нових методологічних засад роботи органів державного регулювання пенсійного забезпечення із призначення, перерахунку та виплати пенсій³⁸⁴.

Звернемося до сфери соціального забезпечення. Там можна виділити такі форми соціального захисту, як: 1) соціальне забезпечення за рахунок загальнообов'язкового державного соціального страхування (пенсійне страхування, з тимчасової непрацездатності, від нещасного випадку і професійного захворювання, медичне страхування); 2) соціальне забезпечення з державного і місцевих бюджетів (окремим категоріям громадян); 3) недержавне соціальне забезпечення (недержавне пенсійне і медичне страхування, добродійна допомога непрацездатним громадянам за рахунок коштів громадських організацій і фондів)³⁸⁵. Реалізація цих форм соціального захисту втілюється у відповідних рішеннях, стосовно конкретної

³⁸⁴ Надієнко О.І. *Форми та методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні: сучасний правовий аналіз. Право і суспільство.* 2012. № 2. С. 140–146.

³⁸⁵ Чутчева О. *Адресність як галузевий принцип права соціального забезпечення. Форум права.* 2011. № 1. С. 1096–1101. URL: www.nbuv.gov.ua

особи, яка за ним звернулася. Такі рішення мають форму індивідуального акту, адже внаслідок його прийняття особа наділяється правом отримувати соціальну допомогу. І, навпаки, скасування такого індивідуального акту тягне за собою втрату права на отримання соціальної допомоги.

Щодо інвалідів, наприклад, інвалідам надаються різноманітні реабілітаційні й соціальні послуги, вживаються заходи щодо забезпечення їх зайнятості в сфері праці. Окрім того, інваліди не позбавлені права на участь у недержавному пенсійному забезпеченні, медичному страхуванні, отримувати благодійну допомогу. В Україні соціальний захист інвалідів здійснюється у вигляді загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціального забезпечення з державного і місцевих бюджетів (окремим категоріям громадян), а також у формі недержавного соціального забезпечення³⁸⁶.

Соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою діяльності держави, що полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду. В Україні близько 120 діючих Всеукраїнських громадських організацій, які представляють інтереси різних категорій осіб з інвалідністю, здійснюють контроль за дотриманням їхніх прав³⁸⁷.

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

В Україні кожен має право на соціальний захист у разі настання безробіття, що реалізується шляхом:

³⁸⁶ Малюга Л.Ю. Форми соціального захисту інвалідів в Україні. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21896/1/форми%20соціального%20захисту.pdf>

³⁸⁷ 5 травня міжнародна спільнота відзначає День боротьби за права осіб з інвалідністю. URL: www.legalaid.gov.ua/multymedia/zahyst-prav-osib-z-obmezhenymy-mozhlyvostyamy-3

- 1) участі в загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні на випадок безробіття, яке передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття;
- 2) надання безоплатних соціальних послуг, зокрема, інформаційно-консультаційних та профорієнтаційних, професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації з урахуванням попиту на ринку праці, сприяння у працевлаштуванні, зокрема, шляхом фінансової підтримки самозайнятості та реалізації підприємницької ініціативи відповідно до законодавства;
- 3) надання особливих гарантій працівникам, які втратили роботу у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці;
- 4) надання додаткової гарантії зайнятості окремим категоріям населення, які не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці³⁸⁸.

Реалізація вищенаведених заходів соціального захисту також відбувається у формі прийняття індивідуальних актів, які можуть прийматися у письмовій, а також усній, електронній чи іншій формі (надання інформаційно-консультаційних та профорієнтаційних послуг, працевлаштування осіб тощо). Говорячи про другу групу актів, мова вже йде про акти-дії суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Все ж таке індивідуальний акт у більшості випадків видається у письмовій формі. Хоча мають право на існування й інші його форми. Однак, у будь-якому разі в законодавстві має бути прописана процедура прийняття таких актів, їх фіксування, факти отримання. Завдяки цьому забезпечується механізм реалізації та дотримання прав осіб у соціальній сфері, юридична визначеність акта і сприйняття його положень, і, врешті-решт, режим законності. Система інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики має задовольняти

³⁸⁸ Про зайнятість населення: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 24. Ст. 243.

вимогам верховенства права, оперативності регулювання управлінських завдань і реалізації управлінських рішень, бути доступною і гнучкою, здійснюватися у межах відповідних адміністративних процедур.

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 сфері³⁸⁹. В результаті актів-дії відбувається настання фактичних результатів, на відміну від адміністративних договорів, адміністративних актів, нормативних актів, що своїми наслідками має виникнення, зміну та припинення правових відносин³⁹⁰.

До видів актів-дій публічної адміністрації відносяться: дії, пов'язані з розподілом та перерозподілом бюджетних коштів; дії правоохоронних органів, пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху, охорони громадського руху, громадської безпеки, екологічної безпеки тощо; оприлюднення відомостей про ймовірність настання певних дій, фактів, в тому числі шляхом розміщення інформації в засобах масової інформації, офіційних інтернет-ресурсах тощо; припинення протиправних дій шляхом вчинення актів-дій в умовах крайньої необхідності; підготовка та розміщення звітної інформації; подолання проявів пандемії, в тому числі шляхом проведення вакцинації, знищення заражених об'єктів тваринного та рослинного світу; вчинення дій, спрямованих на забезпечення безпеки людини, в тому числі шляхом евакуації людей; здійснення сертифікації продукції; надання публічних екологічних послуг, в тому числі послуг у сфері благоустрою населених пунктів³⁹¹.

³⁸⁹ Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

³⁹⁰ Мілієнко О.А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. URL: www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf

³⁹¹ Мілієнко О.А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. URL: www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf

В умовах цифрового суспільства та Е-урядування набувають значення такі акти-дії, застосування яких обумовлено цифровими технологіями. В цьому випадку мова йде про цифровий інструментарій адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, під яким слід розуміти систему інформаційних, комунікаційних технологій і ресурсів, що використовуються (можуть бути використані) відповідними суб'єктами адміністративно-правового у процесі формування та впровадження у життя державної соціальної політики. Тобто тут мова йде про впровадження нових різновидів інструментів адміністративно-правового забезпечення, як інформаційні та організаційно-технічні.

До цифрового інструментарію (інформаційних інструментів), адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна віднести:

Адміністрування Інтернет-порталу ДСЗ «Труд» (www.trud.gov.ua). Даний ресурс тривалий час дозволяв шукачам роботи підібрати вакансії за визначеними параметрами; зареєструватися для отримання інформації про вакансії на власну електронну скриньку; пройти тестування; переглядати корисні матеріали про вибір професії, побудову кар'єри тощо; розмістити своє резюме на Інтернет-ресурсі. Роботодавцям – підібрати резюме претендентів на роботу, скориставшись пошуковою формою, знайомитися з цікавими тематичними матеріалами про особливості підбору та прийому на роботу співробітників, ситуацію на ринку праці тощо.

Функціонування молодіжного профорієнтаційного Інтернет-порталу, доступ до якого можливий через спеціальні електронні пристрої – профорієнтаційні термінали. Серед переваг профорієнтаційного терміналу постійне оновлення інформації про актуальні професії, анонси інформаційних заходів та ін.

Організація професійного навчання безробітних у дистанційному форматі в ЦПТО ДСЗ здійснюється за допомогою цифрової платформи Moodle. Це дозволяє надавати послугу з організації професійного навчання більшій кількості людей, фізично не можуть відвідувати особисто навчальний заклад для того, щоб набути нову

професію чи підвищити власну кваліфікацію для подальшого працевлаштування.

Використання ЄІАС «Служба зайнятості України» ЄІАС.Net, яка являє собою базу даних про вакантні посади на підприємствах, про шукачів роботи та їх професійно-кваліфікаційний склад, про навчальні заклади, у яких здійснюється професійне навчання безробітних. Ведення «електронної черги» реєстрації громадян³⁹², за допомогою якої можливо записатись на відвідування до будь-якого центрів зайнятості³⁹³.

Впровадження «електронного кабінету шукача роботи» дозволить отримувати швидкий доступ до інформації Державної служби зайнятості у тому числі щодо пошуку роботи та інформаційно-консультаційних послуг, створення електронних особистих кабінетів на сайтах Державного центру зайнятості має на меті значне спрощення надання інформації про потребу у робочій силі та звітності, скорочення часу на її подачу, можливості отримання послуг служби зайнятості та необхідної інформації без відвідування центрів зайнятості, організації дистанційного професійного навчання безробітних³⁹⁴.

Сьогодні виникає об'єктивна необхідність створення розвиненої інформаційно-комунікативної інфраструктури соціальної сфери. Наявність інформаційно-аналітичних центрів у рамках різних структур, підрозділів соціальної сфери – це перший крок, наступний – створення міжвідомчої інформаційної системної мережі³⁹⁵. Основна мета – інтеграція інформаційних ресурсів за рахунок створення архівів, банків даних інформації (документованої, електронної) та отримання на їх основі аналітичних і зведених даних про хід реалізації соціальних програм. Сьогодні, як ніколи раніше, відчувається

³⁹² Електронна черга державної служби зайнятості України. URL: www.dcz.gov.ua/ERecption/#/about

³⁹³ Савченко Н.В. Механізм формування та реалізації сервісно-орієнтованої політики у сфері зайнятості населення : дис. ... канд. наук з держ.управл.: 25.00.02. Харків, 2020. 495 с.

³⁹⁴ Там само.

³⁹⁵ Васильев В.А., Лаврикова А.И. Проблемы информатизации социальной сферы. *Информационное общество*. 2000. Вып. 3. С. 54–56

гостра необхідність створення моделі єдиного інформаційного простору соціальної сфери, єдиної міжгалузевої інформаційної системи. Саме вона дозволить досягти необхідної інтеграції інформаційних ресурсів на основі формування архівів і банків даних документованої або електронної інформації та своєчасно отримувати необхідні дані про стан соціальної сфери реалізації соціальних програм³⁹⁶.

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. Тобто це інформаційні та організаційно-технічні інструменти діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, які потребують свого поширення і широкого впровадження.

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 впровадження політичних рішень та ідей³⁹⁷.

В.М. Плішкін акт-план визначає як рішення суб'єкта владних повноважень, реалізація якого сприяє здійсненню конкретної управлінської задачі у встановлені строки та визначеним виконавцем³⁹⁸. Максимальна деталізація плану діяльності органу публічного

³⁹⁶ Власенко Н.С. Сутність та роль системи інформаційного забезпечення у формуванні ефективної соціальної політики. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/11820/10-Vlasenko.pdf?sequence=1

³⁹⁷ Мілієнко О.А. Акти дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. URL: www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf

³⁹⁸ Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. К. : ЩАВСУ, 1999.

управління, його оприлюднення із обов'язковим зазначенням строків їх реалізації та відповідальним суб'єктів необхідно віднести до системи гарантій забезпечення ефективності здійснення громадського контролю як складової системи запобігання корупції. Головною ознакою, за якою необхідно відмежовувати акти-плани від інших інструментів здійснення публічного управління є їх цільове спрямування, обмеженість у строках їх реалізації та необхідність визначення матеріального (фінансового) базису їх впровадження. При цьому доцільність дотримання процедури розробки та ухвалення акту-плану відноситься до умов його чинності, однак за своєю сутнісною характеристикою не може бути критерієм до відмежування від інших інструментів публічного управління³⁹⁹.

До актів-планів в соціальній сфері слід віднести: Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», затверджену указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5⁴⁰⁰, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, затверджену постановою від 12.06.2020 р. № 471⁴⁰¹, наказ Міністерства соціальної політики України від 07.02.2020 р. № 97 «Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 роки)»⁴⁰².

Засади соціальної політики на регіональному рівні містяться в Державній стратегії регіонального розвитку на період до

³⁹⁹ Мілієнко О.А. Акти дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. URL: www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf

Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

⁴⁰⁰ Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

⁴⁰¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. URL: www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620

⁴⁰² 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 від 07.02.2020 р. № 97. URL: www.msp.gov.ua/documents/5641.html

2020 року⁴⁰³, 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 реадaptaції учасників АТО на період до 2022 року» від 12.07.2017 р. № 475-р визначає державну політику щодо соціального захисту учасників бойових дій на Сході країни.

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

Наступну групу інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики становить адміністративний договір.

Визначення адміністративного договору міститься у ст. 4 КАС України. Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України, адміністративний договір – це «спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання

⁴⁰³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2020-roku

індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг»⁴⁰⁴.

Прикладом такого договору може слугувати Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012 р.⁴⁰⁵.

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

Фінансування соціальної сфери являє собою сукупність складних підсистем (охорона здоров'я, освіта, культура, пенсійний захист тощо), що мають самостійний менеджмент та вектори розвитку. При цьому, кожна галузь фінансується не лише з державного бюджету, а і з місцевого та за рахунок власних коштів⁴⁰⁶.

Бюджетні видатки, направлені на фінансування соціальної сфери, досить різнопланові, оскільки вони виконують різну роль у відтворювальному процесі (поточні, капітальні), мають різне джерело фінансування (державний та місцевий бюджети) та строк реалізації (поточні, середньострокові та довгострокові), а також мають різне функціональне, відомче та цільове призначення⁴⁰⁷.

Основною формою фінансування соціальної сфери є прямі бюджетні видатки. Фінансування соціальної сфери за функціональним призначенням, окрім перелічених глобальних систем, включає

⁴⁰⁴ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

⁴⁰⁵ Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_162#Text

⁴⁰⁶ Пріхно І.М. Механізм фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 23. Ч. 1. 2017. С. 105-108.

⁴⁰⁷ Мартинова Т.О. Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально-культурної сфери. *Наукові праці КНТУ*. 2010. Вип. 17. URL: www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/37.pdf

також цілу низку дрібніших, що втілені в окремих інституціях, підсистем. Зокрема, фінансування соціального захисту у випадку непрацездатності, виплата забезпечення пенсіонерам, ветеранам війни та праці, учасникам бойових дій та антитерористичної операції, забезпечення молодих і багатодітних сімей, дітей та молоді, виплати по безробіттю, а також фінансування на фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту та іншої діяльності у сфері соціального захисту. Поступового поширення в Україні набуває фінансування соціальних заходів через громадські організації та благодійні фонди, шляхом конкурсного розміщення грантів та субвенцій. Така форма фінансування соціальної сфери є прогресивною та перспективною і головною умовою її розвитку є недопущення дискредитації з перших років впровадження⁴⁰⁸.

Тому поширення укладання адміністративних договорів з питань фінансування соціальних послуг, делегування особам приватного права повноважень в наданні соціальних послуг тощо має відбуватися з використання саме адміністративних договорів, у формі публічно-правових чи приватноправових угод.

Підсумовуючи вищенаведене ми можемо запропонувати такі висновки і узагальнення цього підрозділу.

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

Інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики характеризуються такими ознаками: вони пов'язані з діяльністю не тільки публічної адміністрації, але й інших суб'єктів, які мають делеговані державно-владні

⁴⁰⁸ Пріхно І.М. Механізм фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 23. Ч. 1. 2017. С. 105–108.

повноваження; мають зовнішній прояв; правові наслідки; врегульовані нормами адміністративного права; впливають із компетенції публічної адміністрації; можуть мати як імперативну (правові, політичні, адміністративні), так і диспозитивну природу (фінансові, економічні).

До інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики запропоновано віднести: нормативні акти; індивідуальні акти; акти-дії; акти-плани; адміністративні договори, регуляторно-планувальні, організаційно-технічні та інформаційно-цифрові. З питань адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики вищезазначені інструменти мають особливі форми впровадження та властивості, які обумовлені соціальною сферою, в якій вони використовуються.

Сьогодні використання окремих інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики потребує суттєвих змін і впровадження новітніх підходів, а саме: інтеграція приватного сектору в наданні соціальних послуг, посилення автономії фінансової та управлінської об'єднаних територіальних громад в розподілі бюджетних коштів, визначенні методів оплат та фінансування соціальних послуг; визначення послуг, які не входять до пакету гарантованих державою соціальних послуг та створення механізмів їх оплати. Виконання цих завдань обумовлює необхідність уніфікації, належного нормативно-правового регулювання та поширення різних форм укладання публічно-правових та приватноправових угод (договорів, контрактів) з суб'єктами недержавного сектору (благодійними фондами, меценатами тощо).

Слід активізувати впровадження таких інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, які пов'язані з використанням новітніх інформаційних і цифрових систем та технологій, а саме: з інформаційним обслуговуванням управлінських процесів в соціальній сфері виходячи з принципів адресності, дистанційності, інтерактивності і мережевого характеру інформаційної взаємодії; модернізаціями інформаційно-комунікаційної інфраструктури і системи інформаційних ресурсів соціальної

сфери; уніфікацією та інформатизацією надання соціальних послуг; навчальними технологіями; цифровою стандартизацією інформаційних процесів тощо.

3.4. Методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики обумовлює існування різних прийомів, способів практичного втілення її положень у життя. При здійсненні заходів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики її суб'єкти повинні застосовувати певні методи, що дозволятимуть найбільш ефективно та оптимально здійснити регулюючий вплив на соціальну сферу. Тому роль методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики важко переоцінити, адже від їх правильного обрання та застосування залежить успіх впровадження заходів політики, розвиток галузей соціальної сфери. В цьому сенсі важливим є не лише метод, але й уміння правильно його обрати і застосовувати. При цьому для кожної галузі соціальної сфери будуть притаманні свої методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Однак в нашому дослідженні ми висвітлюємо загальні, більш універсальні методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Категорію «метод» в адміністративному праві досліджували вчені, в контексті наукових пошуків, які стосувалися проблем адміністративно-правового регулювання, методу адміністративного права, адміністративної діяльності тощо. Серед вчених варто виділити таких, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, Т.П. Мінка, В.К. Колпаков, О.В.Кузьменко, Н.Г. Саліщева та інші. Однак щодо сутності поняття «метод», їх системи та видів до цього часу в науці продовжуються вестися дискусії.

Узагальнено метод являє собою сукупність способів і прийомів здійснення певної діяльності. Метод адміністративного права визначено як сукупність способів, засобів, прийомів, які використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм у галузі адміністративного права⁴⁰⁹.

У науці також по-різному вживають поняття «метод», а саме у розумінні «метод адміністративного права», «методи адміністративно-правового регулювання», «методи управління», «методи діяльності», «методи адміністрування» тощо.

Спробуємо узагальнити ці поняття.

Метод управління здебільшого в науці розуміється з позицій способів або засобів досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління. Серед методів державного управління виділяють методи організації і методи діяльності органів управління. Методи поділяють на загальні, що застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу, та спеціальні, які застосовуються на окремих стадіях. До загальних відносять переконання і примус, а також методи регулювання, загального керівництва і безпосереднього управління. За механізмом впливу поділяють на адміністративні (методи прямого впливу) та економічні (методи непрямого впливу), за силою впливу – методи видання правових актів та організаційні методи⁴¹⁰.

Найбільш універсальні методи, які використовуються в управлінському процесі, на думку прихильників цієї концепції, є переконання, заохочення і примус.

Що стосується методу адміністративно-правового регулювання, то тут його пов'язують з предметом правового регулювання, ведучи

⁴⁰⁹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Т. 1. / В.Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. 584 с.

⁴¹⁰ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ю.С. Шемшученко та ін. К. : Укр.енцикл., 2001. Т. 3. 789 с.;

Палій Л.Л. Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні : дис. ... док-ра філософ. Запоріжжя, 2020. 219 с.

мову про те, що саме він (метод) залежить від властивостей суспільних відносин. Предметом правового регулювання є різноманітні суспільні відносини, які об'єктивно, завдяки своїй природі можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і вданих соціально-політичних умовах потребують такого впливу, який здійснюється за допомогою юридичних норм і всіх інших юридичних засобів, що утворюють механізм правового регулювання⁴¹¹. Відповідно метод правового регулювання – це сукупність засобів і способів правового впливу на суспільні відносини⁴¹².

Під методами діяльності зазвичай розуміють різноманітні прийоми, засоби, способи досягнення поставлених цілей, вирішення завдань, що виникають у процесі діяльності. У довідковій літературі метод – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоювання дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань⁴¹³.

Під методом адміністрування розуміються способи і прийоми цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян. Так, серед ознак методів публічного адміністрування виокремлюють: 1) є способом впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований орган і громадян; 2) вираження публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції⁴¹⁴.

Отже, узагальнюючи погляди науковців на поняття «метод» слід зазначити, що вони здебільшого під ним розуміють прийоми,

⁴¹¹ Алексеев С.С. Теория права. М. : БЕК, 1994. 224 с.

⁴¹² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.

⁴¹³ Кричун М.О. Методи реєстраційної та дозвільної діяльності державної податкової служби України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. №4. С. 266–272.

⁴¹⁴ Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.

способи, засоби, завдяки яким втілюється у життя управлінське рішення, досягається мета правового регулювання. Залежно від кола суспільних відносин, від виду управлінських рішень обирається свій, особливий інструментарій – види методів впливу та регулювання.

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики відбувається завдяки сукупності засобів здійснення управлінських функцій в соціальній сфері, впливу суб'єктів державної політики на її складові, завдяки чому ця політика втілюється у життя.

Щодо видів методів в науці також не існує однакового розуміння. В цілому прийнято вважати, що універсальними методами державної діяльності, які використовуються в усіх галузях та сферах, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках ще й визначають зміст та конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпоширеніше відбиваються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування. Деякі науковці виокремлюють також метод заохочення⁴¹⁵.

На нашу думку, такі підходи багатьох дослідників методів вже є застарілими з огляду на те, що держава при регулюванні адміністративно-правових відносин використовує інші прийоми та способи впливу на об'єкти регулюючого впливу, які дуже часто переконанням та примусом не обмежуються.

Тому предметом наукових пошуків у багатьох працях є питання систематизації методів та вибору оптимальних їх видів, що в свою чергу обумовлює існування різноманіття поглядів на це питання.

Таким чином, сьогодні в науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на класифікацію методів державного регулювання. Зазвичай їх класифікують за сферою застосування та за способом

⁴¹⁵ Румянцева-Козовник А.В. *Форми і методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини*. URL: dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/9041/Formy%20ta%20metody%20administratyvnoi%20diialnosti%20OVS%20z%20okhorony%20prav%20dytyny_Rumiantseva-Kozovnyk_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

впливу суб'єкта на об'єкт. При цьому за сферою застосування розмежовують загальні та спеціальні (локальні) методи. Перші застосовуються в усіх сферах та на всіх рівнях державного регулювання (методи планування, контролю, стимулювання, організації). Другі ж використовуються залежно від сфери державного регулювання (ліцензування, дозвіл). За способом впливу суб'єкта на об'єкт виділяють методи прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу. Інакше їх називають адміністративними та економічними. При цьому перші визначають як засоби впорядковуючого впливу на діяльність суб'єктів шляхом прямого встановлення їх прав та обов'язків. Що ж до інших, то їхнє застосування передбачає формування стимулів, зацікавленості виконавця у результаті, дає змогу проявити ініціативу тощо. Пропонується поділ методів і за іншими критеріями: за ознакою використання власних повноважень – переконання та примус; за метою – спостереження, контроль, розробка заходів впливу. Виділяються методи наукові та не наукові; демократичні й диктаторські; державні й суспільні (громадські); творчі й шаблонні; адміністративні й економічні; прямого й непрямого впливу; загальні й спеціальні⁴¹⁶.

Інші дослідники за характером регулюючого впливу методи правового регулювання розподіляють на імперативний і диспозитивний. Іншим виявом дуалізму методів правового регулювання є така зв'язка, як методи субординації та координації. Також деякі учені наголошують на існуванні методу автономії, рівності сторін і авторитарного методу, пов'язаного з підпорядкуванням. Названі вище імперативний та диспозитивний методи часто визначають як первинні, що втілюють найпростіші засоби впливу на поведінку суб'єктів правовідносин. При цьому імперативний метод пов'язується з централізованим регулюванням, а диспозитивний – із децентралізованим, договірним⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Надієнко О.І. *Форми та методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні: сучасний правовий аналіз. Право і суспільство.* 2012. № 2. С. 140–146.

⁴¹⁷ Сільченко С.О. *До питання про метод права соціального забезпечення. Право і безпека.* 2011. № 5(42). С. 190–194.

Інші вчені пропонують таку класифікацію методів, з урахуванням різних критеріїв і поділяють методи на такі складові:

- відповідно до стилю управління – демократичні та диктаторські;
- з позицій закону – правові та неправові;
- з позицій впливу суб'єкта управління на об'єкт управління – прямого впливу та непрямого впливу; підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності;
- за масштабом застосування – загальносистемні (планування, організації, контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв'ювання);
- з точки зору організації управління – субординації та координації; одноосібний, колегіальний, колективний, комбінований та регламентарний методи прийняття управлінських рішень;
- з позицій науковості – пізнання (пізнавально-програмуєчі) та впливу (організаційно-регулюєчі);
- з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу;
- з позицій комплексності – загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально-психологічні (пропагандистські) та економічні) та спеціальні – стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування;
- за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні або пропагандистські⁴¹⁸.

Наведені вище ці та інші підходи до класифікації методів говорять про неоднозначність та багатогранність цього поняття. Аналізуючи методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід зазначити, що особливості їх видів та класифікація залежить від сфери, в якій вони використовуються.

⁴¹⁸ Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. Pressing problems of public administration. 2016. № 1(49). С. 37–44.

Це соціальна сфера. Однак, все ж, з позиції комплексного підходу всі методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна поділити як на загальні, які характерні для всіх складових соціальної сфери, так і спеціальні – використання яких дозволяє впроваджувати у життя конкретні засоби у конкретній ситуації⁴¹⁹.

Аналізуючи методи державної соціальної політики ми також виокремлюємо загальні і спеціальні. Перші застосовуються у внутрішньоорганізаційній сфері діяльності публічної адміністрації, на стадіях управлінського процесу. До загальних методів ми відносимо організаційно-розпорядчі, правотворчі, економічні, інформаційні, ідеологічні, які можна класифікувати на види.

Спеціальні методи – це ті, які на нашу думку використовуються для здійснення регулюючого впливу на зовнішні об'єкти соціальної сфери. До них можна віднести методи надання пільг, дотацій, допомоги, нарахування пенсій, виплату допомоги, отримання статусу учасника бойових дій тощо.

В контексті предмету нашого дослідження адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики відбувається з використанням загальних методів, які пронизують всю управлінську діяльність органів публічної адміністрації у соціальній сфері. За характером (прийомами) впливу ці методи можуть мати як імперативний характер, так і диспозитивну природу. Перейдемо до їх аналізу.

Важливе значення при втіленні державної соціальної політики мають організаційно-розпорядчі методи.

Так до групи організаційно-розпорядчих методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна віднести планування, організації, контролю, підготовки та прийняття управлінських рішень. Ці методи охоплюють організаційно-розпорядчу діяльність публічної адміністрації з вироблення і втілення державної соціальної політики у життя.

⁴¹⁹ Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. Pressing problems of public administration. 2016. № 1(49). С. 37–44.

Організаційно-розпорядчі методи пов'язані з виробленням та реалізацією заходів державної соціальної політики, охоплюють організаційно-розпорядчу діяльність державних інституцій, таких як Кабінет Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства у справах ветеранів, Пенсійного фонду, Державної соціальної служби України та інших.

Одним із важливих організаційно-розпорядчих методів є метод планування, який включає в себе стратегічне планування та цільове програмування, внаслідок реалізації яких виробляються та приймаються цільові комплексні програми розвитку соціальної сфери.

Соціальна політика є центральною при розробці і реалізації програм, спрямованих на вирішення глобальних проблем, що стоять перед світовим співтовариством. До їх числа належать програми сталого розвитку, в яких важливе місце належить, наприклад, соціальній екології, впровадженню інноваційних технологій, забезпеченню соціальної безпеки. На сьогодні все частіше постають такі проблеми, як соціальна орієнтованість економіки, соціальна відповідальність держави і бізнесу, соціальні ініціативи бізнесу тощо⁴²⁰.

У планах містяться також дані про обсяг роботи за кожним із завдань, методи, викладені у певній послідовності, та вказуються строки, необхідні для виконання завдань⁴²¹.

Можна визначити стратегічне планування як формалізований процес постановки стратегічних цілей, розробки багатоваріантного стратегічного плану їх досягнення на основі обраної стратегії. Основними компонентами стратегічного планування є: 1) системний аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища; 2) встановлення

⁴²⁰ Доробеева Н., Борщук Є., Корецька Т. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_2/11.pdf

⁴²¹ Ломоносов Д.А. Сутність поняття «стратегія» та його відмінності від тактики та оперативних дій. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/67073/22-Lomonosov.pdf?sequence=1

стратегічних цілей та орієнтирів; 3) визначення стратегії їх досягнення; 4) розробка стратегічного плану їх досягнення⁴²².

Методи стратегічного планування та цільового прогнозування дозволяють спрогнозувати майбутні стан суспільних відносин у соціальній сфері, майбутні діяльність (місію та візію) органів публічної адміністрації з покращення стану в галузях соціальної сфери, визначити цілі, майбутню модель розвитку соціальної сфери.

Наступна група методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це контроль за реалізацією її заходів, який включає в себе такі складові, як моніторинг заходів державної соціальної політики, систему методів оцінки, внутрішньо організаційний контроль, аудит, нагляд, тощо. Всі ці способи контролю забезпечують в цілому законність та правильність реалізації заходів державної соціальної політики, дотримання режиму законності та прав людини на соціальний захист та допомогу.

У розробці та реалізації соціальної політики беруть участь органи влади (законодавчої, виконавчої, судової), всі цивільні інститути суспільства (політичні інститути, соціально-професійні об'єднання громадян), головним із яких є народ як суверен влади, перед яким влада звітує за результатами соціальної діяльності. Контроль за реалізацією заходів соціальної політики здійснює все суспільство і його суспільні інститути як безпосередньо, так і шляхом врегулювання окремих функцій законодавчою та судовою гілками влади⁴²³.

Широкі повноваження у цій сфері має Міністерство соціальної політики України. Так, згідно з Положенням Міністерство соціальної політики України має повноваження щодо здійснення державного

⁴²² Свистович М. Бібліографічний опис для цитування: сутність та основні поняття стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 37–43.;

Геращенко І.М. Ефективність планування виробництва та стратегічного управління підприємством. *Вісник східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2017. № 10(240).

⁴²³ Доробєєва Н., Борщук Є., Корецька Т. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. URL: www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_44/fail/ch_2/11.pdf

контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки (державна допомога, пільги, житлові субсидії та інші виплати, що проводяться за рахунок державного бюджету, соціальні послуги) та за дотриманням прав дітей; здійснює контроль за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; здійснює державне регулювання та нагляд за дотриманням закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; здійснює державний нагляд у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності у частині забезпечення відповідності законодавству рішень правління Фонду соціального страхування, погоджує структуру органів зазначеного Фонду, граничну чисельність працівників, схему їх посадових окладів, видатки на адміністративно-господарські витрати зазначеного Фонду; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, контроль за виробництвом технічних та інших засобів реабілітації; здійснює контроль за додержанням вимог Закону України «Про соціальні послуги»; здійснює контроль за транспортуванням, отриманням, збереженням, охороною, складуванням, розподілом, цільовим використанням, обліком гуманітарної допомоги, підготовкою відповідної статистичної звітності; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за діяльністю Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; спрямовує, координує та контролює діяльність Фонду соціального захисту інвалідів⁴²⁴.

⁴²⁴ Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text

Реалізація контрольних повноважень органів публічної адміністрації в питаннях адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики реалізується на прикладах, які ми приводимо нижче.

Цікавим прикладом реалізації контрольних заходів та важливості контрольних методів в адміністративно-правовому забезпеченні державної соціальної політики є інформація, яка міститься в аналітичній довідці Департаменту внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Зокрема, як зазначається в цьому аналітичному документі, в 2018 році кількість організацій і закладів, підпорядкованих Департаменту соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) становила 44 одиниці⁴²⁵. Відповідно до планів роботи, погоджених в Департаменті внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), протягом 2018 року відділом фінансового контролю та аудиту було проведено 6 планових аудитів відповідності, а саме: в Ново-Білицькому психоневрологічному інтернаті, Святошинському психоневрологічному інтернаті, Київському міському територіальному центрі соціального обслуговування, Київському пансіонаті ветеранів праці, Київському міському центрі роботи з жінками та в Київському міському центрі соціальної, професійної та трудової реабілітації інвалідів. Також розпочато 1 плановий аудит відповідності в Київському міському центрі ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів, результати якого буде відображено в звіті за I півріччя 2019 року. Крім того, проведено 201 захід щодо виконання вимог Закону України «Про гуманітарну допомогу»⁴²⁶.

⁴²⁵ Офіційний інтернет-портал. Департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). URL: dsp.kyivcity.gov.ua/content/ocinka-systemy-vnutrishnogo-kontrolyu-za-2018-rik.html

⁴²⁶ Там само.

В результаті 6 контрольних заходів встановлені порушення на загальну суму 135 тис. грн.⁴²⁷. Наведений приклад говорить про ефективність проведення таких контрольних заходів та про необхідність здійснення такого контролю за усіма суб'єктами, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг, витрачанням бюджетних коштів, дотриманням прав та інтересів осіб, які звертаються за соціальною допомогою тощо.

Для прикладу, Міністерство соціальної політики України в рамках проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», який реалізується в Україні з 2014 року за підтримки Світового банку, здійснює реформування системи соціального інспекторату та розробляє заходи із створення ефективних механізмів контролю при наданні соціальної підтримки. З метою забезпечення справедливої підтримки та збору інформації від населення про порушення під час призначення соціальної підтримки, консультування за допомогою засобів телефонного зв'язку з жовтня 2018 року по квітень 2020 року функціонувала гаряча лінія з питань контролю під час надання державної соціальної підтримки (надалі – гаряча лінія) за номером телефону 0-800-50-2757⁴²⁸.

За час функціонування гарячої лінії операторами було прийнято та здійснено обслуговування 25,5 тисяч дзвінків громадян, 23,5 тисяч абонентів отримали консультацією за своїм зверненням. Протягом періоду роботи гарячої лінії майже 1,9 тисяч громадян повідомили про допущені, на їх думку, порушення з боку посадових та фізичних осіб при наданні соціальної підтримки. Так, в середньому по Україні кількість отриманих на гарячу лінію повідомлень

⁴²⁷ Офіційний інтернет-портал. Департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). URL: dsp.kyivcity.gov.ua/content/ocinka-systemy-vnutrishnogo-kontrolyu-za-2018-rik.html

⁴²⁸ Аналітична інформація щодо функціонування гарячої лінії з питань порушень при наданні соціальної підтримки 0-800-50-27-57. URL: www.msp.gov.ua/news/18938.html

про порушення становить 4,5 повідомлень на 100 тисяч населення, яке проживає в Україні⁴²⁹.

Результати функціонування цієї лінії є позитивними. Вдавалося вчасно та оперативно реагувати на проблеми громадян. Цей досвід можна вважати корисним.

Функціонування гарячої лінії сприяло підвищенню ефективності механізмів державного контролю при наданні соціальної підтримки, активізації зусиль регіональних структурних підрозділів щодо запобігання фактам порушень та шахрайства у сфері соціальної підтримки. А супроводжуючі інформаційні заходи сприяли формуванню у суспільстві нетерпимого ставлення до фактів шахрайства та корупції при отриманні соціальної допомоги, забезпечення справедливої і адресної соціальної підтримки тим, хто її потребує⁴³⁰.

Такий позитивний досвід, на нашу думку, повинен й надалі продовжуватися та впроваджуватися в діяльність публічної адміністрації.

Сьогодні законодавство з питань здійснення контролю за наданням соціальних послуг, соціальної підтримки потребує належного адміністративно-правового регулювання. Так, невизначеними залишаються проблеми системності та плановості такого контролю, адміністративні процедури його проведення, способи його здійснення, питання, які суб'єкти мають його проводити, що може бути об'єктом контролю. У зв'язку з чим ця сфера адміністративно-правового регулювання залишається невизначеною, що в свою чергу призводить до порушень законодавства про надання соціальних послуг, порушується бюджетне законодавство при витрачанні коштів на соціальну сферу та вчиняються інші порушення.

У зв'язку з чим ми пропонуємо прийняти Закон України «Про основні засади державного контролю за додержанням законодавства про соціальні послуги». На нашу думку, цей закон повинен визначати правові та організаційні засади здійснення різних форм

⁴²⁹ Аналітична інформація щодо функціонування гарячої лінії з питань порушень при наданні соціальної підтримки 0-800-50-27-57. URL: www.msp.gov.ua/news/18938.html

⁴³⁰ Там само.

контролю (цільові та комплексні перевірки, оцінка, аудит, моніторинг тощо) за дотриманням законодавства про соціальні послуги, суб'єктами, які її надають (надавачами соціальних послуг).

Об'єктом такої перевірки має стати якість та дотримання державних стандартів у сфері надання соціальних послуг, а також законність здійснення соціальних виплат за рахунок коштів державного бюджету (державна допомога, пільги, субсидії тощо).

На нашу думку, такий контроль повинні здійснювати органи Міністерства соціальної політики України. Завданнями контролю має бути проведення уповноваженими суб'єктами цільових та комплексних перевірок з питань дотримання законодавства про соціальні послуги та використання бюджетних коштів на їх надання. Цей закон також має передбачати адміністративну процедуру здійснення контрольних заходів за дотриманням законодавства про соціальні послуги, оформлення результатів перевірки, підстави та порядок застосування заходів відповідальності у разі виявлення порушень.

Прагнучи методи дозволяють здійснювати своєчасне регулювання та спрямування діяльності органів публічної адміністрації у соціальній сфері. Для прикладу можна навести указ Президента України від 29.01.2021 р. № 30 «Про деякі заходи щодо забезпечення права громадян на якісні та безпечні соціальні послуги». Цим документом Президент України спрямував подальшу діяльність органів публічної адміністрації в питаннях покращення стану контролю за наданням соціальних послуг. Так, положення указу передбачають Кабінету Міністрів України вжити в установленому порядку невідкладних заходів щодо: організації та проведення перевірки дотримання в установах/закладах надання соціальних послуг встановлених правил пожежної безпеки, державних санітарних норм, державних будівельних норм, у тому числі щодо доступності для маломобільних груп населення; виявлення суб'єктів, що фактично надають соціальні послуги з догляду, перебування/проживання особам, сім'ям, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, з метою приведення

діяльності таких суб'єктів у відповідність із вимогами законодавства; забезпечення фактичного створення та належного функціонування Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг як автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, передбачивши, зокрема, можливість внесення до Реєстру інформації про надавачів соціальних послуг засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія»⁴³¹.

Також указ містить цілком слушні настанови стосовно необхідності удосконалення правового регулювання системи надання соціальних послуг, запровадження державного нагляду (контролю) за дотриманням надавачами соціальних послуг вимог законодавства про соціальні послуги, якості наданих соціальних послуг, їх відповідності державним стандартам; удосконалення процедури проведення зовнішньої оцінки якості соціальних послуг та інші.

Економічні методи державного управління – це способи і прийоми впливу, в основі яких лежать економічні відносини держави і реалізація її економічних інтересів. Економічні методи впливають на економічні інтереси держави для досягнення оптимальних результатів їх функціонування з мінімальними вимогами і матеріальними витратами. Зміст економічних методів представляє взаємопов'язану систему стимулювання і економічного впливу на всі сторони життєдіяльності держави. До структури економічних методів входить система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти управління шляхом запровадження фінансово-економічних законів і налагодження фінансових та грошово-кредитних відносин, метою яких є створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів⁴³².

⁴³¹ Про деякі заходи щодо забезпечення права громадян на якісні та безпечні соціальні послуги: указ Президента України від 29.01.2021 р. № 30. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/30/2021#Text

⁴³² Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. Pressing problems of public administration. 2016. №1 (49). С. 37–44.

Система фінансування соціальної сфери являє собою сукупність складних підсистем (охорона здоров'я, освіта, культура, пенсійний захист тощо), що мають самостійний менеджмент та вектори розвитку. При цьому, кожна галузь фінансується не лише з державного бюджету, а і з місцевого та за рахунок власних коштів. Бюджетні видатки, направлені на фінансування соціальної сфери, досить різнопланові, оскільки вони виконують різну роль у відтворювальному процесі (поточні, капітальні), мають різне джерело фінансування (державний та місцевий бюджети) та строк реалізації (поточні, середньострокові та довгострокові), а також мають різне функціональне, відомче та цільове призначення⁴³³.

Поряд з цим, сьогодні поширюється і інша форма фінансування соціальної сфери через громадські об'єднання, благодійні фонди, недержавні страхові фонди, кошти фізичних та юридичних осіб тощо. Ці джерела фінансування потребують подальшого поширення та удосконалення нормативно-правового регулювання. А також потребують докорінної зміни методів фінансування соціальної сфери.

Отже, фінансові методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики потребують зміни. І це також обумовлено тим, що сьогодні система міжбюджетних трансфертів та субвенцій в практичних аспектах виявляється недостатньо прозорою, містить занадто багато проміжних ланок та розпорядників, що призводить до розпорошення фінансування галузі на утримання адміністративного апарату. Проте, децентралізація управління країною в цілому виключає можливість усунення регіональних посередників⁴³⁴.

Місцева влада має здійснювати фінансування об'єктів соціальної інфраструктури з місцевих бюджетів. Видатки на розвиток соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура, соціальний захист та

⁴³³ Пріхно І.М. Механізм фінансового забезпечення соціальної сфери. URL: www.ej.kherson.ua/journal/economic_23/1/25.pdf

⁴³⁴ Там само.

соціально забезпечення) традиційно складають переважну частину видатків місцевих бюджетів. Крім того, більшу частину видатків, що спрямовуються на утримання об'єктів соціальної інфраструктури використовують на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування. Така ситуація вимагає активних дій у сфері оптимізації мережі об'єктів соціальної інфраструктури та раціонального їх розміщення в межах новостворених об'єднаних територіальних громадах⁴³⁵.

Тому сьогодні вкрай необхідно з одного боку змінити підходи до фінансування і розподілу бюджетних коштів на утримання соціальної сфери. Варто в цьому погодитися з І.М. Пріхно, що вказує на необхідність жорсткого планування та прогнозування бюджетних надходжень і видатків. Постійна нестача коштів, недовиконання видаткової частини бюджету, недостатня якість соціальних послуг призводять до неповного виконання в цілому функції держави у сфері соціального захисту населення і не дає змогу побудувати соціально-орієнтовану економіку. В умовах нестабільності економіки втрачається зміст впровадження програмно-цільового методу бюджетування. Таким чином, головною умовою забезпечення ефективності фінансування соціальної сфери кожного року є дотримання обраних і ухвалених стратегій у довгостроковому періоді з мінімальними тактичними відхиленнями. За таких умов процес планування стане доречним та необхідним, а виконання плану – об'єктивним індикатором⁴³⁶.

У зв'язку з чим слід з одного боку застосовувати планування бюджетних витрат на соціальну сферу та жорсткий контроль за використанням коштів, з іншого розширити повноваження органів місцевого самоврядування з питань фінансування певних напрямів державної соціальної політики, широко поширювати участь приватного сектору економіки у фінансуванні державної галузей соціальної сфери.

⁴³⁵ Шубна О.В., Денисова Ю.В., Санчич О.С., Марильова А.В. Новітні методи удосконалення системи надання соціальних послуг в Україні. URL: [www.evd-journal.org/download/2020/3\(61\)/24-Shubna.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2020/3(61)/24-Shubna.pdf)

⁴³⁶ Пріхно І.М. Механізм фінансового забезпечення соціальної сфери. URL: www.ej.kherson.ua/journal/economic_23/1/25.pdf

Серед них особливо гостро постають проблеми розвитку ринку соціальних послуг, ліцензування соціальних послуг та наявності стандартів їх надання, впровадження нових моделей надання соціальних послуг, співпраці держави та недержавних організацій, впровадження механізму соціального замовлення⁴³⁷.

Сьогодні в нашій державі закладається новий фундамент фінансування соціальної сфери на принципах демонополізації ринку соціальних послуг та формується нова модель розподілу повноважень по лінії «район-громада».

Аналіз організації соціальних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад свідчить також про те, що інструменти організації і фінансування соціальних послуг – соціальне замовлення, публічні закупівлі в об'єднаних територіальних громадах практично не використовуються. Нерозвиненість ринку соціальних послуг, особливо в сільській місцевості посилюється не лише бездоріжжям та безгрошів'ям (про що зазначають органи місцевого самоврядування), а й слабкою координацією, некомпетентністю або відсутністю кадрів та невмотивованістю (в умовах відсутності жорстких законодавчих норм), непривабливістю стимулів для підприємництва у цій сфері, відсутністю актуальної інформації про потреби в таких послугах в режимі он-лайн⁴³⁸.

Тому слід змінити прийоми, способи та методи фінансування соціальної сфери.

Інформаційні методи спрямовані на зміну інструментів державної соціальної політики, на організацію і впровадження соціальної роботи, надання соціальних послуг із застосуванням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій.

⁴³⁷ Шубна О.В., Денисова Ю.В., Санчич О.С., Марильова А.В. Новітні методи удосконалення системи надання соціальних послуг в Україні. URL: [www.evd-journal.org/download/2020/3\(61\)/24-Shubna.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2020/3(61)/24-Shubna.pdf)

⁴³⁸ Зінкевич Н. Аналітична записка про організацію виконання функцій у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей у 548 ОТГ, визначених наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890 (40 ОТГ), від 20.07.2018 р. № 1051 (234 ОТГ), від 11.04.2019 р. № 551 (274 ОТГ). Станом на 01.07.2019 р. URL: www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf

Розвиток соціальної сфери та впровадження державної соціальної політики нині неможливі без налагодженого прямого та зворотного зв'язку з органами публічної адміністрації та надавачами соціальних послуг; між надавачами соціальних послуг та суб'єктами їх споживання через Інтернет, соціальні мережі, відеоконференції тощо. Завдяки цим технологіям забезпечується багато управлінських процесів, обмін інформацією, ведення реєстрів, обслуговування банків даних, ефективність та результативність соціального обслуговування громадян, у тому числі людей похилого віку та з обмеженою мобільністю.

Загалом, як наголошують А. Крисоватий, А. Луцик та Н. Синютка, існуюча в Україні система електронного урядування полегшує збір та обмін інформацією шляхом автоматизації процесів реєстрації, обміну інформацією та покращення надання державних послуг⁴³⁹. Адже використання цифрових технологій дає змогу суттєво підвищити прозорість прийняття рішень у сфері державного управління, знизити рівень корупції, підвищити довіру населення за рахунок їх долучення до процесу прийняття рішень⁴⁴⁰.

Заходи щодо інформатизації вітчизняної сфери соціального забезпечення стосуються, насамперед, тих установ, які виконують управлінські й адміністративні функції (міністерство, управління). Фактично в цих структурах: було проведено модернізацію комп'ютерного устаткування та програмного забезпечення; використовується електронний документообіг (як в середині установ, так і з іншими організаціями); пріоритетності набуває

⁴³⁹ Krysovatyi A., Lutsyk A., Synyutka N. Influence of time lags on the efficiency of fiscal policy in Ukraine. 2019. 9th International conference on advanced computer information technologies, ACIT 2019 Proceedings, art. no. 8780059. P. 380–383.

⁴⁴⁰ Vgerou C. Information systems in developing countries: a critical research review. *Journal of Information Technologies*. 2008. Vol. 23. P. 133–144. URL: journals.sagepub.com/doi/10.1057/palgrave.jit.2000136

Куліна Г., Налукова Н. Інформатизація сфери соціального забезпечення як необхідна компонента формування цифрової економіки. Світ фінансів. № 1(62)/2. С. 92–106.

інформаційна безпека і на перший план виходить захист персональних даних клієнтів, як результат, використовуються захищені канали передачі даних⁴⁴¹.

Використання автоматизованих інформаційних технологій, таких як АІС, у сфері соціального забезпечення дає змогу прогнозувати необхідні обсяги ресурсів у натуральному і грошовому вимірах для надання різних видів соціальної допомоги, ефективно розподіляти обмежені бюджетні кошти, визначати ефективність тих чи інших заходів, аналізувати соціально-демографічну й соціально-економічну ситуацію в окремих адміністративно-територіальних утвореннях і визначати пріоритети в соціальній політиці⁴⁴².

Обраний курс держави на широкомасштабну інформатизацію та цифрові технології передбачає поширення впровадження інформаційних методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики у напрямках: спрощення процедур отримання соціальних послуг та поширення їх доступності; подальшу автоматизацію процесів надання соціальних послуг та діяльності публічної адміністрації у цій сфері; удосконалення механізмів захисту інформації та безпеки інформаційних систем; навчання та перекваліфікація фахівців з питань володіння навичками управління інформаційними ресурсами.

Наступними є ідеологічні методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. Реалізація зазначених методів передбачає проведення семінарів, круглих столів, конференцій, щоб якомога ефективніше залучити громадськість, суспільство в цілому до питання необхідності участі у соціальній підтримці вразливих верств населення. Завдяки цим методам має впроваджуватися постулат того, що Україна є не тільки правовою, але й соціальною державою. За допомогою цих методів здійснюється управління відносинами у групах і між групами, а за допомогою пси-

⁴⁴¹ Куліна Г., Налукова Н. Інформатизація сфери соціального забезпечення як необхідна компонента формування цифрової економіки. Світ фінансів. № 1(62)/2. С. 92–106.

⁴⁴² Там само.

хологічних – управління впливом на свідомість окремих індивідів і міжособистісні відносини у групі. Ці методи передбачають вплив на людей за допомогою законів соціології та психології; як способи і прийоми впливу на процес формування та розвитку колективу, а також на соціальні та психологічні процеси, притаманні групам чи окремим особам⁴⁴³.

З урахування вищенаведеного слід зазначити, що адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики здійснюється завдяки поєднанню двох методів адміністративно-правового впливу: диспозитивного та імперативного (адміністративного). Перший представляє собою спосіб впливу на суспільні відносини у соціальній сфері, за якого адміністративно-правове регулювання відбувається на засадах демонополізації надання соціальних послуг та їх фінансуванні, автономії, координації діяльності, договірною регулювання відносин у соціальній сфері (страхова медицина, пенсійне страхування, функціонування недержавних пенсійних фондів та фінансування їх за рахунок приватних осіб).

Імперативний (адміністративний) використовується під час здійснення стратегічного планування та цільового програмування, реалізації заходів контролю за впровадженням державної соціальної політики, розподілом та використанням державних коштів, дотриманням законодавства про соціальні послуги.

Підсумовуючи вищенаведеного ми можемо зробити такі узагальнення та висновки цього підрозділу.

Під методами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики слід розуміти систему прийомів, засобів та способів її практичного здійснення, втілення у життя положень соціальної політики.

Система способів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики – це дії (діяльність), що дають можливість досягти результатів державної соціальної політики. Засоби

⁴⁴³ Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. *Pressing problems of public administration*. 2016. № 1(49). С. 37–44.

державної політики – це ті інструменти, сукупність яких дозволяє здійснювати регулюючий вплив на адміністративно-правові відносини у соціальній сфері. Прийоми адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляють собою конкретні форми реалізації методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, які використовуються у реалізації конкретних заходів, у конкретній ситуації.

До методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики віднесено: організаційно-розпорядчі, правотворчі, економічні, інформаційні, ідеологічні. За характером впливу ці методи можуть мати як імперативний зміст (контроль), так і диспозитивну природу (демонополізація надання соціальних послуг).

Методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики відображають механізм впровадження її заходів. Зменшення монополії держави у соціальній сфері (демонополізація ринку соціальних послуг, децентралізація влади) призводить до зменшення імперативного (адміністративних) методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в сторону диспозитивних. Слід обрати оптимальне поєднання цих методів, щоб вони були більш гнучкими та адаптованими до умов розвитку соціальної сфери, оскільки ці методи є взаємозалежними та взаємозумовленими в процесі їх застосування. Тому лише в комплексі можуть створювати ефективну систему способів, прийомів та засобів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

Запропоновано шляхи покращення системи методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики: необхідно стимулювати інтеграцію приватного сектору у процеси фінансування соціальної сфери; оптимально розмежувати повноваження щодо фінансування соціальної сфери між органами влади всіх рівнів; необхідно поглиблювати автоматизацію процесів надання соціальних послуг та діяльності публічної адміністрації у соціальній сфері; удосконалювати механізми захисту інформації та безпеки інформаційних систем; здійснити системним навчання

та перекваліфікацію фахівців з питань володіння навичками управління інформаційними ресурсами; посилити відповідальність за нецільове використання коштів на фінансування соціальної сфери; прийняти Закон України «Про основні засади державного контролю за додержанням законодавства про соціальні послуги»; посилити відповідальність за порушення якості та стандартів надання соціальних послуг.

Розділ 4

ХАРАКТЕРИСТИКА ТА НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

4.1. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики та шляхи його удосконалення

Реалізація державної соціальної політики має на меті виконання соціальної функції держави із гарантування та забезпечення соціального захисту, розвитку соціальної сфери. Однак, окрім положення, які регламентують адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики, мають досить загальний характер і не визначають його особливості. Актуальність теми дослідження визначається особливістю суб'єктів, сферою суспільних відносин, в яких вона відбувається, оскільки зміст таких правовідносин безпосередньо спрямований на надання соціального захисту, підтримки особам, які опинилися в складних життєвих обставинах, попередження бідності тощо. У зв'язку з чим сьогодні є актуальним питання стосовно удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Так, у контексті визначення адміністративно-правового статусу вагомими є дослідження таких вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Гращук, Є. Додін, О. Кузьменко, С. Ківалов, В. Колпаков, А. Комзюк, Т. Мінка, О. Рябченко, С. Стеценко та ін. Але залишається чимало вагомих питань, які не отримали належного висвітлення в науковій літературі, і які пов'язані зі змістом та

особливостями адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Звертаючись до наукової доктрини, слід вказати на відсутність єдиного розуміння визначення поняття адміністративно-правовий статус.

Категорія статусу використовується багатьма науками. Так, у філософії статус розглядається, як «соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається низкою ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних та інших)». У соціології – як «спільність людей, стиль життя, набір звичок, цінностей, вірувань, уявлень». У політології – як «комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів в соціальній системі, один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації». У правничих науках використовуються такі категорії, як: «конституційно-правовий статус»; «адміністративно-правовий статус»; «міжнародно-правовий статус»; «кримінально-процесуальний статус»; «соціально-правовий статус», що насамперед пов'язано із специфікою предмета та об'єкта дослідження відповідної науки та особливостей суспільних відносин, які регулюються законодавством⁴⁴⁴.

У науці адміністративного права дослідженню категорії «адміністративно-правовий статус» приділялася значна увага з боку науковців.

Так, В.Б. Авер'янов зазначає, що зміст адміністративно-правового статусу особи становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321 URL: www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momiec.pdf

⁴⁴⁵ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х томах. Т. 1. / В.Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. 584 с.

Щодо елементного складу правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин, то він, насамперед, залежить від того, чи це фізична, чи юридична особа. Наприклад, якщо фізична особа, то елементами її правового статусу будуть: права, обов'язки та відповідальність, якщо юридична, то до таких відносять різні елементи. О.М. Музичук, наприклад, відносить: мету її утворення та діяльності, завдання, функції, обов'язки, права, відповідальність, особливості організаційно-структурної будови та взаємовідносин⁴⁴⁶.

Більшість наукових праць щодо з'ясування суті правового статусу належить представникам теорії права. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вказують, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин⁴⁴⁷.

Отже, основні властивості адміністративно-правового статусу полягають в тому, що він і його елементи (права, обов'язки тощо) мають бути закріплені у законодавстві.

До суб'єктів реалізації державної соціальної політики, як вже зазначалося вище, відносяться як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і соціальні працівники, які здійснюють соціальну роботу та іншу діяльність у соціальній сфері. Відповідно, адміністративно-процесуальний статус останніх буде залежати від завдань та функцій того органу, в якому цей працівник працює.

Щодо органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну політику, то у сучасній теорії адміністративного права орган виконавчої влади визначається як організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), «який наділений

⁴⁴⁶ Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. 2008. № 1. С. 316–321 URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momiec.pdf

⁴⁴⁷ Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади»⁴⁴⁸.

Ведучи мову про адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України, слід зазначити, що він буде відрізнятися від адміністративно-правового статусу фізичної особи в адміністративно-правових відносинах. Тому слід з'ясувати, в чому будуть полягати властивості структурних елементів адміністративно-правового статусу Міністерства.

У науковій літературі адміністративно-правовий статус юридичної особи розглядають як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах⁴⁴⁹. Наприклад Т.О. Коломoeць дещо уточнює такий підхід і вважає, що адміністративно-правовий статус юридичної особи представляє собою сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом⁴⁵⁰. С.В. Кивалов, навпаки визначає адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади як сукупність його функцій, завдань і компетенцій⁴⁵¹.

Існуючі в науці дискусії щодо адміністративно-правового статусу органу державної влади говорять про складність та багатогранність цього поняття. Наприклад, В.Б. Авер'янов щодо змісту елементів

⁴⁴⁸ Кивалов С.В. Правовий конфлікт в діяльності органів виконавчої влади: сутнісна характеристика. *Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «VII Прибузькі юридичні читання»*, м. Миколаїв, 25–26 листопада 2011 року. Миколаїв : Іліон, 2011. С. 157.

⁴⁴⁹ Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібн. К. : Атіка, 2007. 624 с.

⁴⁵⁰ Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

⁴⁵¹ Административное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. Х. : «Одиссей», 2004. 880 с.

статусу вважав, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо⁴⁵².

Триваючі наукові дискусії щодо елементів адміністративно-правового статусу органу державної влади призвели до вироблення більш загального універсального підходу, з яким варто погодитися. Сутність цього підходу полягає в тому, що адміністративно-правовий статус органу влади складається з трьох блоків: а) цільовий блок; б) структурно-організаційний; в) компетенційний⁴⁵³. Відповідно, цільовий блок вміщує завдання та мету діяльності, структурно-організаційний систему і структуру, порядок створення та ліквідації особи, функціональні зв'язки та взаємодію, а компетенційний права та обов'язки органу державної влади щодо предметів відання.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики представляє собою систему закріплених у законодавстві прав, обов'язків, функцій, завдань тощо, які визначають призначення та роль кожного із суб'єкта у системі правовідносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики, вказують також на їх взаємні відмінності та порядок взаємодії у соціальній сфері. Адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики вміщує права та обов'язки, окреслені завданнями та функціями, які, згідно із законодавством, виконує відповідний суб'єкт.

Одними із суб'єктів в системі органів реалізації державної соціальної політики є Міністерство соціальної політики України, Державна служба соціального захисту, Пенсійний фонд. Наприклад,

⁴⁵² Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Ін-Юре, 2002. 668 с.

⁴⁵³ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / В.Б. Авер'янов та ін. К. : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.

в структурі органів місцевого самоврядування ці функції здійснюють Департаменти (управління) соціальної політики, служби у справах дітей, Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та інші. Основним суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Міністерство соціальної політики.

При цьому однією із основних характеристик відповідних центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну політику, є їх певна самостійність і виокремленість за певними критеріями, однак говорити про їх самостійність не можна. Основним суб'єктом в сфері реалізації державної соціальної політики залишається Міністерство соціальної політики, через яке Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади у цій сфері.

Так, згідно із законодавством, Пенсійний фонд України хоча і має статус центрального органу виконавчої влади, однак його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики. Це стосується й Державної соціальної служби України і інших суб'єктів.

Тому Міністерство соціальної політики України буде мати властивий адміністративно-правовий статус стосовно системи інших суб'єктів реалізації державної соціальної політики, а саме: організаційно міністерство відокремлено, його діяльність не спрямовується і не координується іншим суб'єктом; функціонально міністерство є центральним органом виконавчої влади, яке в цій системі виконує притаманні саме йому задачі та функції, і має властиві повноваження; адміністративно-правовий статус міністерства не є похідним від статусу будь-якого органу державної влади; самостійність адміністративно-правового статусу міністерства проявляється у тому, що воно має і самостійно реалізовує юридично-владні повноваження у соціальній сфері.

Інші суб'єкти реалізації державної соціальної політики хоча і мають організаційну самостійність, однак функціонально залежать від Міністерства соціальної політики, якщо мова йде про місцеву владу, то від органів місцевого самоврядування та

державних адміністрацій. Тому їх адміністративно-правовий статус буде похідним від статусу інших суб'єктів, чи то Міністерства соціальної політики України, чи то відповідної державної адміністрації тощо.

Діяльність Міністерства соціальної політики України як суб'єкта реалізації державної соціальної політики має організуючий, управлінський, контролюючий та розпорядчий зміст, особливі завдання та функції, а також повноваження.

Організаційна структура Міністерства соціальної політики України має функціональну побудову і складається з державних посад та структурних підрозділів (департаментів, відділів, управлінь тощо), які безпосередньо реалізують задачі та функції міністерства. Відповідно, державні службовці міністерства мають обов'язки, права, обов'язки, правообмеження та заборони, гарантії реалізації, відповідальність тощо).

До організаційно-управлінської діяльності міністерства можна віднести: поточне планування заходів реалізації державної соціальної політики; розподіл компетенції між структурними утвореннями та обов'язків між працівниками; діловодство; електронне врядування; проведення нарад; здійснення контролю тощо.

Функції Міністерства соціальної політики України є складовою його адміністративно-правового статусу.

Досить часто під функцією розуміють напрям діяльності як узагальнюючу характеристику сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь, або призначення чого-небудь⁴⁵⁴. Функції є складовим елементом компетенції і визначають, що робить орган, які функції в результаті його діяльності набувають рівня правового явища⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Аверьянов В.Б. *Функции и организационная структура органа государственного управления*. К., 1979. 150 с.

⁴⁵⁵ Юскаєва І.П. *Поняття та структурні елементи адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України. Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2011. № 28. С. 619–628.

Під функціями Міністерства соціальної політики України слід розуміти основні напрями його діяльності, що реалізуються його структурними підрозділами та посадовими особами і які спрямовані на забезпечення реалізації державної соціальної політики.

Відповідно до вищевказаного документу, на Міністерство соціальної політики України покладається значний обсяг функціональних обов'язків, при цьому в різних галузях та сферах соціальної політики держави. Зокрема Міністерством здійснюються функції з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї та протидії торгівлі людьми. Так, до основних функцій Міністерства соціальної політики у сфері державного управління соціальною сферою слід віднести: нормотворчу, координуючу, обліково-аналітичну, контрольну, організаційно-управлінську, науково-освітню функції⁴⁵⁶. На нашу думку перелік цих функцій можна доповнити такими, як інформаційна, методологічна, реєстраційна, міжнародна.

Міністерство соціальної політики України для виконання завдань, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики, здійснює свою діяльність у таких напрямках:

- правотворчий (приймає нормативно-правові та правові акти управління);
- координаційний (визначає повноваження суб'єктів з реалізації державної соціальної політики, забезпечує їх взаємодію, є координаційним центром з питань моніторингу та оцінки заходів державної соціальної політики. Завдяки цьому напрямку діяльності міністерства відбувається узгодження дій суб'єктів

⁴⁵⁶ Юскаєва І.П. Поняття та структурні елементи адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2011. № 28. С. 619–628.

- реалізації державної соціальної політики всіх рівнів (органів та посадових осіб), їх налагоджена взаємодія, єдність, спрямована на виконання завдань державної соціальної політики);
- організаційний (спрямований на створення правових, організаційних, матеріально-технічних, інформаційних тощо умов, спрямованих на забезпечення реалізації державної соціальної політики суб'єктами всіх рівнів);
 - прогнозування (визначення напрямів та тенденцій розвитку соціальної сфери на певний період часу, визначення засобів та методів, ресурсів тощо для досягнення запланованих заходів державної соціальної політики);
 - контролю та обліку за діяльністю суб'єктів реалізації державної соціальної політики в питаннях ефективності (неефективності) виконання її заходів (облік здійснюється з метою збирання, оброблення, аналізу та зберігання інформації про стан виконання заходів державної соціальної політики. Завдяки обліку та контролю міністерство отримує інформацію про досягнення цілей державної соціальної політики, про стан реалізації її заходів. Контроль – це встановлення того, як забезпечуються прийняті управлінські рішення, який разом з іншими функціями управління дозволяє зрозуміти результати виконаної роботи, своєчасно попередити і усунути недоліки. Метою контролю є: виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення; забезпечення відповідності між поставленими планами і фактичними діями⁴⁵⁷;
 - інформаційна (ведення реєстрів, обмін інформацією тощо з використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій);
 - надання методичної допомоги; навчання; науковий супровід тощо.

⁴⁵⁷ Бородін І.Л. Функції публічного управління. Юридичний вісник. 2014. № 3(32). С. 24–29.

Міністерство соціальної політики, згідно із законодавством, наділено державою особливими повноваженнями, яке міністерство реалізує як особисто, так і через інші органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується міністерством.

У юридичній літературі повноваження визначаються як сукупність прав та обов'язків державних органів, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій⁴⁵⁸. Дуже схожим за змістом з поняттям «повноваження» є термін «компетенція». В юридичній науці єдиного розуміння щодо співвідношення цих понять не має. Одні автори їх отождествлюють, інші, навпаки, вважають, що ці поняття не є рівнозначними.

Органи публічної адміністрації наділені державою особливими державно-владними повноваженнями, які реалізуються в спеціальних правових формах, що відрізняються від правових форм діяльності органів інших гілок влади; вони мають компетенцію, встановлену нормативно-правовими актами⁴⁵⁹.

З цього приводу слід звернути увагу, що владні повноваження завдяки особливій структурі визначають можливості органів публічної адміністрації, зокрема:

- керувати – всебічне вирішення питань та виконання всіх наступних повноважень;
- управляти – видання імперативних указів, розпоряджень, включаючи частину конкретних повноважень; вирішувати – встановлює, визначає, створює, оформляє та представляє; брати участь – формувати, розробляти, погоджувати порядок використання, сприяти; нормувати – вводити правила шляхом прийняття правових актів, установлювати нормативно-технічні та інші документи; організовувати – створювати умови, стимулювати, підтримувати, виконувати, інструктувати;

⁴⁵⁸ Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко. К. : Укр. енциклоп., 2002. Т. 4. 790 с.

⁴⁵⁹ Бахрах Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М. : Норма, 2008. 816 с.

- розробляти пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітичну інформацію;
- координувати – об'єднання планів та програм, погодження актів, дій, позицій та цілей, інформаційне забезпечення; контролювати – перевірки, ревізії, звіти і т.д.;
- забороняти – скасовувати, визнавати недійсними, призупиняти⁴⁶⁰.

Під повноваженнями Міністерства соціальної політики слід розуміти врегульовану нормами права сукупність прав та обов'язків щодо управління та регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією державної соціальної політики. При цьому міністерство має: законодавчо визначений порядок утворення, формування, реорганізації та ліквідації суб'єктів реалізації державної соціальної політики; власну компетенцію щодо реалізації своїх прав та обов'язків, зокрема визначення своїх задач, компетенції, напрямів роботи, відповідальності тощо з питань реалізації державної соціальної політики та розподілу повноважень між іншими суб'єктами; у межах повноважень наділене здійснювати нормотворчу діяльність; здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, приймати акти управління та забезпечувати їх реалізацію, виконувати контрольно-наглядові функції, приймати інші рішення, які мають правові наслідки.

До основних повноважень Міністерства соціальної політики України відносимо такі: здійснення державного нагляду за діяльністю Пенсійного фонду України щодо ведення реєстру застрахованих осіб; здійснення державного регулювання та нагляду за дотриманням законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; здійснення державного нагляду у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасного випадку на виробництві та про-

⁴⁶⁰ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2004. 355 с.

фесійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, у частині забезпечення відповідності чинному законодавству рішень правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, у тому числі погодження структур органів цих фондів, граничної чисельності працівників, схем їх посадових окладів, видатків на адміністративно-господарські витрати фондів⁴⁶¹.

Для виконання владних повноважень щодо реалізації державної соціальної політики Міністерство соціальної політики України має властиві завдання: розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; здійснює, в межах повноважень, передбачених законом, координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів та нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій; визначає щомісяця фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу, а також для осіб, що належать до основних соціальних і демографічних груп населення; готує та вносить пропозиції щодо затвердження розміру прожиткового мінімуму у державному бюджеті з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін; проводить координаційно-аналітичну роботу з подолання бідності, готує пропозиції щодо вдосконалення методики проведення оцінки бідності та проводить моніторинг показників бідності; бере участь у проведенні аналізу проектів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків

⁴⁶¹ Юскаєва І.П. Поняття та структурні елементи адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2011. № 28. С. 619–628.

виконання програм, у тому числі щодо їх впливу на соціальний захист населення та використання трудових ресурсів; розглядає і погоджує проекти концепцій та програм; здійснює контроль за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та інші⁴⁶².

Аналіз основних повноважень та функцій Міністерства соціальної політики, що визначаються у Положенні про Міністерство, дають підстави дійти висновку про наявність постійних та чисельних змін, що вносяться до цього нормативно-правового акту. Існування такої тенденції свідчить про те, що реалізація міністерством державної соціальної політики в умовах постійних змін, що стосуються його повноважень, впливає на ефективність діяльності. У зв'язку з чим є необхідність здійснення як науково-обґрунтованого реформування повноважень Міністерства соціальної політики України, так і всієї системи суб'єктів, які її реалізують.

Зважаючи на зазначене вище, зупинимося на окремих напрямках удосконалення адміністративно-правового статусу міністерства.

Однією із функцій, яку виконує Міністерство соціальної політики України, є контроль-аналітична, яка реалізується у таких повноваженнях, як-то: проведення координаційно-аналітичної роботи з подолання бідності, підготовка пропозицій щодо вдосконалення методик проведення оцінки бідності та проведення моніторингу показників бідності; аналіз проєктів державних цільових програм з метою визначення соціальних наслідків виконання програм, у тому числі щодо їх впливу на соціальний захист населення та використання трудових ресурсів; здійснення контролю за діяльністю Пенсійного фонду України з ведення реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування;

⁴⁶² Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text

здійснення державного нагляду у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання та інші.

Разом з тим реалізація окремих повноважень міністерства з виконання контрольної-наглядової та аналітичної функції має певні проблеми. Серед яких – здійснення контрольної-аналітичної роботи з подолання бідності.

Відповідно до Цілей сталого розвитку (2015–2030 роки), схвалених на саміті ООН у вересні 2015 року, розв'язання проблем подолання бідності та зменшення нерівності, підвищення рівня життя та забезпечення доступу до базових послуг для всіх верств населення, розвиток соціальної інфраструктури є першочерговими завданнями світової спільноти. Забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження також є одним із головних напрямів Європейської соціальної хартії (переглянутої), що ратифікована Верховною Радою України у 2006 році⁴⁶³.

На реалізацію вказаної Стратегії було прийнято План заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 р. № 573-р.⁴⁶⁴

Як зазначено у звіті Рахункової палати, окремі заходи Плану заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії є несуттєвими, формальними або належать до функціональних обов'язків державних органів – співвиконавців Стратегії. Це, насамперед, як випливає зі звіту, пов'язано з тим, що в Міністерства соціальної політики України, як координатора, відсутні важелі впливу на співвиконавців Стратегії щодо виконання заходів і своєчасного та повного

⁴⁶³ Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності: рішення Рахункової палати від 11.09.2018 р. № 23-3. URL: rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/23-3_2018/Zvit_23-3_2018.pdf

⁴⁶⁴ Стратегія подолання бідності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 161-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80#n10

надання ними інформації. Кабінетом Міністрів України при затвердженні планів заходів з реалізації Стратегії на 2016–2017 роки та на 2018 рік не визначено функції контролю за їх реалізацією, не передбачено складання звітів про їх виконання з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, а також публічного обговорення та оприлюднення таких звітів⁴⁶⁵.

Тому цей напрям діяльності міністерства потребує покращення. З метою вирішення зазначеного питання необхідно Міністерству соціальної політики України покращити контрольну та аналітичну функцію з питань реалізації такої складової державної соціальної політики як подолання бідності.

Цілком слушними є і Рекомендації Рахункової палати щодо удосконалення діяльності міністерства в цій сфері. Так, Рахункова палата рекомендує Міністерству соціальної політики України при формуванні проектів планів заходів з реалізації Стратегії опрацювати питання: запровадження щорічних звітів про виконання планів заходів з реалізації Стратегії з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення, передбачивши оприлюднення та публічне обговорення звітів; передбачення вимог щодо контролю за реалізацією виконання співвиконавцями заходів Стратегії, наданням ними своєчасної, об'єктивної та вичерпної інформації про виконання заходів, визначення відповідальності за ненадання інформації або її викривлення; визначення пріоритетних завдань (заходів) Стратегії та їх цільове фінансування шляхом затвердження у Державному бюджеті України відповідних бюджетних програм; визначення критеріїв формування заходів та індикаторів їх виконання, вимог до надання співвиконавцями інформації про виконання заходів; запровадження проведення моніторингу фінансування реалізації Стратегії в межах коштів державного та місцевих бюджетів, фон-

⁴⁶⁵ Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності: рішення Рахункової палати від 11.09.2018 р. № 23-3. URL: rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/23-3_2018/Zvit_23-3_2018.pdf

дів загальнообов'язкового державного соціального страхування, інших, не заборонених законодавством джерел⁴⁶⁶.

Однак, вирішення цих завдань має бути комплексним в аспекті загальнодержавної політики з подолання бідності. З одного боку має відбуватися як економічний розвиток країни, корекція політики підтримки соціальних верств населення на стимулювання економічної діяльності, так і удосконалення діяльності центральних органів виконавчої влади у цій сфері та органів місцевого самоврядування. Вирішення цих питань потребує розроблення нової державної програми подолання бідності, в якій відвести окремих розділ щодо функцій та завдань Міністерства у цій сфері стосовно його контрольно-аналітичної діяльності за реалізацією відповідних заходів.

Міністерство соціальної політики України є суб'єктом координації діяльності та здійснення нагляду за здійсненням соціального захисту населення. Так міністерство має такі повноваження у цій сфері:

- здійснює державне регулювання та нагляд за дотриманням закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду України з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- здійснює державний нагляд у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку;
- бере участь разом з іншими центральними органами виконавчої влади у формуванні державної політики щодо створення безперешкодного середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- подає в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України проєкт бюджету Фонду соціального страхування;

⁴⁶⁶ Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності: рішення Рахункової палати від 11.09.2018 р. № 23-3. URL: rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/23-3_2018/Zvit_23-3_2018.pdf

- розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо надання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю, тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких не мають можливості їх утримувати або місце проживання чи перебування батьків яких невідоме, допомоги малозабезпеченим особам, які проживають разом з особами з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, які за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду, особам з інвалідністю, особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, іншим соціально вразливим верствам населення;
- визначає потребу в утворенні державних установ соціального обслуговування населення, соціальної та професійної реабілітації осіб з інвалідністю, організацій, що надають соціальні послуги соціально вразливим верствам населення, та координує роботу з їх утворення та інші⁴⁶⁷.

Таким чином, Міністерство соціальної політики виступає координаційним та контролюючим центром в цій сфері. На що хотілося б звернути увагу, так це на питання визначення місця та ролі Міністерства соціальної політики України в системі суб'єктів реалізації державної соціальної політики. Про що йде мова. Про те, що сьогодні в системі органів реалізації державної соціальної політики відбувається реформування. При цьому простежуються два напрями змін. Перший полягає у збереженні ролі міністерства, як головного суб'єкта реалізації державної соціальної політики, що в свою чергу повинно призводити до зміцнення його управлінської ролі. З іншого боку, процеси децентралізації

⁴⁶⁷ Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text

влади призводять до здійснення перерозподілу та диференціації владних повноважень в різних галузях соціальної сфери. Тобто здійснюється передача частини повноважень з реалізації державної соціальної політики від центральних органів виконавчої влади до органів місцевої влади та недержавних суб'єктів. При цьому міністерство соціальної політики України залишається основним суб'єктом формування та реалізації державної соціальної політики, і має низку нормотворчих, управлінських, контрольних та інших повноважень, які складно реалізувати в умовах децентралізації влади. При цьому Положення про Міністерство соціальної політики України не містить завдань міністерства у цих процесах і тому вказане Положення потребує доповнень з питань визначення повноважень Міністерства у цій сфері. Чіткого окреслення завдань та повноважень Міністерства соціальної політики України у відповідному Положенні потребують і питання здійснення управління та контрольньо-наглядової діяльності за галузями соціальної сфери з позицій делегування окремих повноважень недержавним суб'єктам.

Залишаючись основним суб'єктом нормотворчої та правотворчої діяльності у соціальній сфері, потребують уточнення права та обов'язки міністерства з питань здійснення якісного забезпечення правового регулювання та посилення контролю за нормотворчою діяльністю децентралізованих органів виконавчої влади у соціальній сфері. Забезпечення належного нормативно-правового регулювання соціальної сфери потребує чіткої регламентації повноважень міністерства у цій сфері стосовно підзаконної правотворчості суб'єктів делегованих повноважень у соціальній сфері. Насамперед це стосується необхідності правового регулювання питань ієрархії нормативно-правових актів, що прийматимуться суб'єктами регіональної правотворчості у соціальній сфері, вимог до їх форми та змісту; встановлення єдиних правил правотворчої техніки; порядку оприлюднення та скасування; здійснення експертизи. При цьому експертизу таких актів має здійснювати Міністерство соціальної політики України.

Вирішення цієї проблеми пропонується шляхом: по-перше, внесення відповідних доповнень до Положення про Міністерство соціальної політики України стосовно повноважень з питань регіональної правотворчості; по-друге, як вже неодноразово обґрунтувалося на сторінках наукової та юридичної літератури багатьма фахівцями про необхідність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». В аспекті нашого дослідження актуальність прийняття цього законодавчого акту обґрунтовується також тим, що він створить нормативно-правове підґрунтя для здійснення правотворчої діяльності суб'єктів делегованих повноважень у соціальній сфері.

Отже, сьогодні перед Міністерством соціальної політики України, як основним суб'єктом формування державної соціальної політики та забезпечення її реалізації, а також координаційним, управлінським, функціонально-відповідальним органом стоять важливі завдання, пов'язані з належним забезпеченням, створенням умов та вжиттям ефективних заходів, пов'язаних зі здійсненням управління, контрольно-аналітичного, інформаційного, методичного тощо забезпечення функціонування системи органів, які реалізують державну соціальну політику на всіх рівнях. Від того, наскільки ефективно буде діяти Міністерство соціальної політики України в складних умовах соціально-економічної кризи, процесів децентралізації влади залежатиме ефективність здійснення державної соціальної політики.

Таким чином, зміна завдань та повноважень Міністерства соціальної політики України в сучасних умовах є необхідним та доцільним кроком. Від того, наскільки правильно будуть сформовані завдання міністерства в цій сфері, залежатиме і ефективність реалізації ним своїх повноважень і вирішуватимуться проблеми щодо реалізації державної соціальної політики. Насамперед в сучасних умовах серйозного удосконалення нормативно-правового регулювання потребують питання місця та ролі Міністерства соціальної політики України в системі суб'єктів реалізації державної соціальної

політики, чіткої регламентації повноваження міністерства в умовах здійснення процесів децентралізації влади в соціальній сфері.

З наведеного вище ми можемо зробити деякі узагальнення.

Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України представляє собою закріплені у нормах адміністративного права його завдання, функції, повноваження, предмети відання, гарантії діяльності, завдяки яким визначається його місце в системі адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики.

Для реалізації державної соціальної політики Міністерство має чіткі завдання, функції, права та обов'язки, завдяки яким здійснюється управлінський вплив міністерства на інших суб'єктів реалізації державної соціальної політики.

Властивості адміністративно-правового статусу міністерства полягають у тому, що воно: організаційно є виокремленим, його діяльність не спрямовується і не координується іншим суб'єктам; має статус центрального органу виконавчої влади, який відповідальний за формування і реалізацію державної соціальної політики; в системі центральних органів виконавчої влади виконує притаманні лише йому завдання та функції; має особливі повноваження в питаннях реалізації державної соціальної політики; самостійність адміністративно-правового статусу міністерства проявляється у тому, що воно має і самостійно реалізовує юридично-владні повноваження у соціальній сфері⁴⁶⁸.

Під функціями Міністерства соціальної політики України слід розуміти основні напрями його діяльності, що реалізуються його структурними підрозділами та посадовими особами і які спрямовані на забезпечення реалізації державної соціальної політики.

В питаннях реалізації державної соціальної політики Міністерство виконує такі функції: правотворчу; координаційну;

⁴⁶⁸ Медяник В.А. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України, як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Т. 2. С. 282–286.

організаційну; прогнозування; контрольно-аналітичну; інформаційну; науково-освітню; методичну.

Під повноваженнями Міністерства соціальної політики слід розуміти врегульовану нормами права сукупність прав та обов'язків щодо управління та регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією державної соціальної політики.

Запропоновано напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України з питань реалізації державної соціальної політики: прийняття нової програми подолання бідності, в якій присвятити окремий розділ щодо функцій та завдань Міністерства як суб'єкта контрольно-аналітичної діяльності з питань виконання заходів державної програми подолання бідності; доповнення Положення про Міністерство соціальної політики України нормами, в яких чітко визначити завдання та повноваження Міністерства щодо здійснення управління та контрольно-наглядової діяльності за галузями соціальної сфери з позицій делегування окремих повноважень недержавним суб'єктам; надання міністерству повноваження здійснення експертизи нормативно-правових актів, які приймаються суб'єктами регіональної правотворчості у соціальній сфері.

4.2. Особливості адміністративно-правового статусу центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної соціальної політики та шляхи вдосконалення їх статусу

Економічні перетворення, що відбуваються на сучасному етапі становлення української державності, а також процеси демократизації та розбудови громадянського суспільства супроводжуються змінами в соціальній сфері, соціальній політиці, діяльності різних соціальних інститутів. Нові суспільні відносини значною мірою впливають на становлення соціальної роботи як професійної діяльності. Її розвиток базується на інтеграції зусиль, засобів і можливостей різних державних і неурядових організацій на всіх рівнях.

Сучасна парадигма соціальної роботи, яка базується на інтегрованому підході, спрямована на координацію, ефективність і продуктивність соціальних послуг⁴⁶⁹.

Реалізація заходів соціальної політики залежить від суб'єктів, які її реалізують. До них належать як система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і працівники, які виконують соціальну роботу, а саме надають соціальну допомогу різним категоріям населення, а також чисельні суб'єкти приватного права, які в тій чи іншій мірі займаються соціальною діяльністю.

До центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну соціальну політику можна віднести міністерства різного профілю, наприклад: Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Пенсійний фонд України, Національну соціальну сервісну службу. Перераховані вище суб'єкти належать до системи центральних органів виконавчої влади.

Також на центральному рівні державну соціальну політику реалізують й інші суб'єкти, однак які до системи центральних органів виконавчої влади не належать. Ці суб'єкти мають статус юридичних осіб публічного права. До них відносяться: Державна служба зайнятості, Фонд соціального страхування, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю.

Вказані вище органи утворюють систему центральних органів, які реалізують державну соціальну політику.

Поряд з цим коло суб'єктів реалізації державної соціальної політики названими вище органами не обмежується.

До суб'єктів державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні можна віднести органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, заклади соціальної інфраструктури.

Крім того, мають певні повноваження у реалізації державної соціальної політики і суб'єкти приватного права: приватні заклади,

⁴⁶⁹ Інтегровані соціальні служби: теорія, практика, інновації: навч.-метод. комплекс / О.В. Безпалько, І.Д. Зверева, З.П. Кияниця, В.О. Кузьмінський та ін. К. : Фенікс, 2007. 528 с. URL: www.p4ec.org.ua/upload/education/library/1345188352.pdf

які надають соціальні послуги, волонтери, недержавні пенсійні фонди, благодійні фонди та організації тощо.

Наприклад, за даними Міністерства соціальної політики України до Реєстру надавачів соціальних послуг внесено інформацію про 91 комунальний та 42 приватні заклади, які надають соціальні послуги стаціонарного догляду громадянам похилого віку. Інформацію про приватні заклади подали 14 обласних державних адміністрацій та Київська міська державна адміністрація⁴⁷⁰.

Значну роботу в реалізації державної соціальної політики здійснюють благодійні фонди та організації, відділення міжнародних організацій (ПРООН, ЮНІСЕФ, Товариство Червоного Хреста, Український фонд «Благополуччя дітей», Представництво міжнародної благодійної організації «Кожній дитині», Міжнародна організація «Надія і житло для дітей») тощо.

До суб'єктів, які здійснюють заходи з реалізації державної соціальної політики у певних її сферах також можна віднести осіб, що займаються волонтерською діяльністю.

Волонтерська діяльність охоплює різні напрями діяльності, зокрема:

- надання соціальних послуг;
- допомога щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;
- допомога жертвам злочинів, біженцям;
- проведення заходів з охорони природного середовища, збереження культурної спадщини, історико-культурного середовища, пам'яток історії та культури;
- проведення заходів національного та міжнародного значення, пов'язаних з організацією масових спортивних, культурних та інших видовищних і громадських заходів тощо⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ Міністерство соціальної політики виступає за розвиток ринку надавачів соціальних послуг. URL: www.kmu.gov.ua/news/minsocpolitiki-vistupaye-za-rozvitok-ta-kontrol-rinku-nadavachiv-socialnih-poslug

⁴⁷¹ Міністерство соціальної політики. Інформаційна довідка щодо волонтерства та благодійництва. URL: www.msp.gov.ua/news/12101.html

Волонтери та благодійники активно долучаються до соціального захисту вразливих верств населення. Так, територіальним центрам соціального обслуговування (надання соціальних послуг) протягом минулого року благодійними та громадськими організаціями надано допомоги на загальну суму понад 208 млн грн; 10,4 тис. волонтерів долучилося до надання послуг понад 262,6 тис. громадян, які потребували допомоги. Інтернатні установи для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю отримали протягом минулого року благодійної допомоги на загальну суму 57,2 млн гривень. Волонтери приймають активну участь у реабілітації та соціалізації осіб та дітей з інвалідністю, які проживають в цих установах⁴⁷².

Суб'єктами реалізації державної соціальної політики є також відповідні посадові особи та працівники (соціальні працівники, члени територіальних громад), які у непростих життєвих ситуаціях надають підтримку особам, що в них опинилися, надають соціальні послуги тощо.

Суб'єкти соціальної роботи мають на меті здійснення соціальної політики держави, розв'язання завдань шляхом забезпечення населення необхідними життєвими благами, сприяння нормалізації соціально-психологічних взаємин, розвитку самостійності членів суспільства в розв'язанні різноманітних проблем, пов'язаних з умовами праці, побуту, дозвілля, охорони здоров'я, безпеки життєдіяльності тощо⁴⁷³.

Адміністративно-правовий статус цих суб'єктів складає систему закріплених прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, які закріплені у законодавстві. Поряд з цим, в умовах постійних соціально-економічних та політичних змін проблематика удосконалення діяльності та адміністративно-правового статусу системи органів та інших

⁴⁷² Міністерство соціальної політики. Інформаційна довідка щодо волонтерства та благодійництва. URL: www.msp.gov.ua/news/12101.html

⁴⁷³ Інтегровані соціальні служби: теорія, практика, інновації: навч.-метод. комплекс / О.В. Безпалько, І.Д. Зверева, З.П. Кияниця, В.О. Кузьмінський та ін. К. : Фенікс, 2007. 528 с. URL: www.p4ec.org.ua/upload/education/library/1345188352.pdf

суб'єктів, що реалізують державну соціальну політику, залишається актуальною.

Постійні зміни у політичній сфері, соціально-економічні реформи є перешкодою для формування сталої та ефективної системи органів, які реалізують соціальну політику нашої держави. Вплив політичної ситуації ускладнює процеси ефективної діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики. З іншого боку, недостатність фінансування соціальної сфери, економічна криза, недостатність розвитку матеріально-технічної бази відповідних органів та інші фактори негативно позначаються на ефективності реалізації державної соціальної політики.

З іншого боку, реалізацію державної соціальної політики слід розглядати як специфічну діяльність організаційно-функціонального та правового характеру, яку здійснює система відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Характеризуючи суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід починати із системного бачення їх як невід'ємної складової виконавчої влади і як елементу державного апарату. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики представляють собою системне утворення, тісно пов'язані у своїй діяльності організаційно-функціональними зв'язками з центральними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Сформована організаційно-функціональна система суб'єктів реалізації державної соціальної політики об'єднана між собою предметами відання, функціями, напрямками діяльності та взаємодії. Суб'єкти реалізації державної соціальної політики включають в себе центральний рівень, регіональний та місцевий, а також державно-громадський, кожен з яких має власні повноваження в питаннях реалізації державної соціальної політики.

Тому ми підтримуємо існуючі думки, що сьогодні має розвиватися державно-громадська модель системи суб'єктів реалізації державної соціальної політики, яка повинна враховувати регіональні особливості, властивості певних галузей соціальної сфери.

Перейдемо до характеристики адміністративно-правового статусу основних суб'єктів реалізації державної соціальної політики центрального рівня.

Важливим суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Національна соціальна сервісна служба України, яка є одним із центральних органів виконавчої влади, діяльність якої направляє та координує Кабінет Міністрів України через Міністра соціальної політики.

Національна соціальна сервісна служба України, входячи до системи центральних органів виконавчої влади, здійснює реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей⁴⁷⁴.

Будучи одним із суб'єктів реалізації державної соціальної політики, Національна сервісна служба України виконує притаманні їй завдання в цій сфері, які пов'язані з реалізацією окремих складових напрямів соціальної політики, а саме: забезпечує реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення з питань державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей; державної політики у сфері здійснення державного контролю⁴⁷⁵.

Виконуючи ці завдання Національна сервісна служба має властиві їй у цій сфері функції. Завдання та функції Національної соціальної сервісної служби України визначають призначення та основні напрями її діяльності.

До функцій Національної соціальної сервісної служби можна віднести наступні:

1) організаційно-управлінську:

- розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України,

⁴⁷⁴ Положення про Національну соціальну сервісну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. № 783. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text

⁴⁷⁵ Там само.

нормативно-правових актів міністерств з урахуванням практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, та в установленому порядку подає їх Міністру соціальної політики;

- забезпечує управління системою соціальної роботи;
 - здійснює управління системою соціальної роботи та надання соціальних послуг;
 - координує діяльність регіональних центрів соціальних служб;
 - організовує та координує підвищення професійної компетентності/кваліфікації працівників, які надають соціальні послуги;
 - подає Мінсоцполітики узагальнені звіти, аналітичні матеріали, матеріали перевірок з питань, що належать до компетенції Нацсоцслужби, результати оцінювання якості наданих соціальних послуг;
 - проводить добір кадрів в апарат Нацсоцслужби, на посади керівників та заступників керівників її територіальних органів, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери її управління, організовує роботу з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб Нацсоцслужби та її територіальних органів;
 - організовує навчання державних службовців з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- 2) контрольну. Аналіз повноважень Служби дозволяє зробити висновок, що ця функція є однією із основних, яку здійснює Національна сервісна служба України. Реалізація контрольної функції Служби полягає у реалізації таких повноважень:
- здійснює контроль щодо надання соціальної підтримки та соціальних послуг, зокрема через Центри надання адміністративних послуг, молодим сім'ям, сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах, багатодітним сім'ям, сім'ям опікунів, піклувальників, прийомним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу, сім'ям патронатних вихователів, особам з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

- забезпечує здійснення контролю за дотриманням прав дітей у закладах, які здійснюють інституційний догляд і виховання дітей, у спеціальних установах для дітей відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», інших закладах соціального захисту дітей; у сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, сім'ях патронатних вихователів;
- здійснює контроль за дотриманням державних стандартів надання соціальних послуг;
- контроль за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей (в межах повноважень, визначених законом);
- затверджує щорічні плани проведення перевірок територіальними органами Нацсоцслужби структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, суб'єктів, що надають соціальні послуги та інші;

3) обліково-аналітичну. Реалізуючи державну політику у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей Служба повинна володіти інформацією щодо стану суспільних відносин у сферах, що входять до предмету її відання, інформацією про функціонування структурних підрозділів та інших суб'єктів, діяльність яких пов'язана з реалізацією державної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей. Реалізація цієї функції Служби втілюється у таких її повноваженнях:

- проводить аналіз матеріального становища сімей, оцінює ефективність їх соціальної підтримки;
- проводить аналіз стану дотриманням вимог законодавства щодо соціального захисту сімей;
- забезпечує збір, узагальнення статистичної звітності щодо дотримання прав дітей, у тому числі дітей-сиріт, дітей,

- позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа, дітей з інвалідністю;
- проводить аналіз стану дотримання прав дітей, у тому числі дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа;
 - узагальнює відомості щодо проблемних питань в системі охорони дитинства з подальшою передачею інформаційно-аналітичних матеріалів до Мінсоцполітики;
 - аналізує та узагальнює питання щодо потреби населення в соціальних послугах, готує пропозиції щодо розвитку системи надання соціальних послуг;
- 4) координаційну. Важливим напрямом діяльності служби є діяльність, пов'язана із узгодженням та спрямуванням діяльності своїх структурних підрозділів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів волонтерської діяльності, соціальних працівників та інших суб'єктів в питаннях реалізації державної соціальної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей. Для цього Національна сервісна служба України має наступні повноваження:
- координацію діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань соціального захисту населення щодо організації роботи з надання соціальних послуг сім'ям (особам), які перебувають у складних життєвих обставинах, особам похилого віку, особам з інвалідністю, бездомним особам і безпритульним дітям, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, особам з їх числа, іншим соціально вразливим верствам населення;
 - забезпечує координацію реалізації положень Конвенції ООН про права дитини, інших міжнародних документів, ратифікованих Україною;
 - проводить координаційно-аналітичну роботу, пов'язану з діяльністю центрів соціальних служб, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського

піклування, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, центрів соціальної підтримки дітей та сімей, притулків для дітей, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями; дитячих будинків-інтернатів, малих групових будинків, дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей, сімей патронатних вихователів, інших закладів для дітей;

- здійснює, в межах повноважень, передбачених законом, координацію діяльності організацій/установ, що проводять роботу з виїзду груп дітей за кордон на оздоровлення та відпочинок;
- забезпечує координацію діяльності місцевих держадміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, суб'єктів, що надають соціальні послуги, з питань організації надання соціальних послуг сім'ям/особам, які перебувають у складних життєвих обставинах (сім'ям з дітьми, особам похилого віку, особам з інвалідністю, бездомним особам і безпритульним дітям, а також особам, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, звільнені від подальшого відбування зазначених видів покарання, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, особам з їх числа, іншим соціально вразливим верствам населення);
- координує діяльність регіональних центрів соціальних служб;

5) інформаційна, яка є важливим напрямом діяльності Національної соціальної сервісної служби. Адже Служба не тільки займається збором інформації про стан правовідносин, що входять до предмету її відання, а також має повноваження щодо інформування та проведення відповідної роз'яснювальної роботи з населенням з питань, що належать до її компетенції. Так, Служба:

- забезпечує інформування населення про соціальні послуги, їх зміст, порядок надання;

- забезпечує проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та консультацій з питань застосування законодавства щодо соціального захисту осіб з інвалідністю;
 - поширює інформацію про стан виконання галузевих і регіональних програм сприяння волонтерській діяльності та її підтримки;
 - оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті наявну інформацію про організації та установи, що залучають для провадження своєї діяльності волонтерів, зокрема тих, які залучають іноземців та осіб без громадянства для провадження волонтерської діяльності на території України;
 - проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу через засоби масової інформації, організовує проведення просвітницьких заходів з питань активного та здорового довголіття, подолання негативних наслідків старіння;
- б) методична. Нормальне та ефективне функціонування структурних підрозділів служби, інших суб'єктів, що беруть участь у реалізації державної соціальної політики у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей буде ускладненим без такого важливого напряму діяльності Служби, як методичне супроводження. Реалізація цього напряму втілюється Службою у таких повноваженнях, зокрема Служба:
- забезпечує організаційно-методичний супровід діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення умов для підтримання здоров'я та активного довголіття, організації соціального обслуговування громадян похилого віку;
 - забезпечує координацію та методологічний супровід діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо соціального захисту внутрішньо переміщених дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
 - забезпечує методичний супровід структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів сільських,

селищних, міських рад з питань соціального захисту населення у частині виплати державних допомог, пільг, житлових субсидій та інших виплат, що проводяться за рахунок державного бюджету;

- здійснює методичне забезпечення та координацію діяльності органів місцевого самоврядування, Центрів надання адміністративних послуг у частині надання адміністративних послуг соціального характеру, організації соціальної роботи та надання базових соціальних послуг з урахуванням потреб жителів територіальної громади.

Поряд з цим, реалізація окремих функцій Національною сервісною службою України є ускладненою і це відбувається, насамперед, через відсутність у неї необхідних, законодавчо врегульованих прав та обов'язків, що дозволяють реалізовувати певні напрями діяльності. Тобто відбувається наступне. Законодавством визначено функцію діяльності, але механізм її реалізації не підкріплений нормами права, в яких повинні розкриватися права та обов'язки служби, врегульовуватися відповідні адміністративні процедури з реалізації такої функції. Мова йде про контрольні повноваження Національної сервісної служби. В цьому аспекті варто зупинитися на такій основній та важливій функції служби, як здійснення контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг.

Після прийняття Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. в державі було створено новий механізм їх надання, врегульовано статус суб'єктів надання таких послуг, однак поза межами правового регулювання залишилася питання здійснення державного контролю за дотриманням вимог та стандартів надання та отримання соціальних послуг. Тому сьогодні важливим є питання визначення механізму здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг.

У зв'язку з чим сьогодні слід прийняти відповідний нормативно-правовий акт (на нашу думку це має бути Закон України «Про здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг»), яким необхідно врегулювати адміністративну

процедуру здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг. Цей законодавчий акт має врегульовувати такі питання:

- статус Національної соціальної сервісної служби, як головного суб'єкта здійснення державного контролю;
- об'єкти контролю (до них ми відносимо суб'єктів надання соціальних послуг, органів місцевої влади та місцевого самоврядування, які здійснюють соціальні виплати за рахунок державного бюджету, а також отримувачі соціальних послуг);
- способи здійснення державного контролю (види, підстави та строки перевірок, права та обов'язки сторін, порядок здійснення контролю, оскарження результатів перевірки);
- заходи відповідальності об'єктів контролю у разі виявлення порушень (санкції, заходи юридичної відповідальності тощо).

Прийняття такого нормативно-правового акту: по-перше, забезпечить чітку регламентацію повноважень Національної сервісної служби України щодо реалізації контрольної функції; по-друге, посилить якість та адресність надання соціальних послуг.

Наступним суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Міністерство у справах ветеранів, яке має статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство у справах ветеранів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ Положення про Міністерство у справах ветеранів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 276). URL: mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy

Міністерство у справах ветеранів має визначені у межах предмету його відання завдання з реалізації окремих напрямів державної соціальної політики. До таких завдань відносяться:

- формування і реалізація державної політики у сфері соціального захисту ветеранів та членів їх сімей, зокрема забезпечення психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації, зайнятості, підвищення конкурентоспроможності на ринку праці, а також санаторно-курортним лікуванням, житлом; забезпечення прав і свобод ветеранів та членів їх сімей; забезпечення формування і ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни⁴⁷⁷.

Аналіз законодавства, яке визначає повноваження Міністерства у справах ветеранів свідчить, що переважно міністерство виконує такі функції: правотворчу, планування, регулятивну, координаційну, інформаційно-роз'яснювальну.

Правотворча функція міністерства полягає у діяльності, пов'язаній з розробленням та погодженням законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції. Щодо планування, то сутність цієї функції проявляється у тому, що міністерство здійснює: як державний замовник загальне керівництво і контроль за розробленням державних цільових програм та виконанням визначених в них заходів і завдань; планує та організовує здійснення заходів щодо гідного вшанування пам'яті ветеранів (здійснення пошуку, поховання та перепоховання, збереження та облаштування військових поховань, увічнення пам'яті тощо)⁴⁷⁸.

Значний обсяг повноважень має міністерство з реалізації таких функцій, як регулювання і координація. Так, міністерство у справах ветеранів разом з МОН та органами місцевого самоврядування:

⁴⁷⁷ Положення про Міністерство у справах ветеранів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 276). URL: mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy

⁴⁷⁸ Там само.

сприяють здобуттю ветеранами та членами їх сімей дошкільної, повної загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої та вищої освіти; координує з питань, віднесених до його компетенції, здійснення органами виконавчої влади та у випадках, передбачених законом, органами місцевого самоврядування заходів з питань: забезпечення прав і свобод ветеранів та членів їх сімей; соціального захисту ветеранів та членів їх сімей; вшанування пам'яті ветеранів; розвитку взаємодії та співпраці з інститутами громадянського суспільства; розробляє за погодженням з МОЗ, організовує і здійснює в закладах охорони здоров'я Мінветеранів комплекс профілактичних, лікувальних та реабілітаційних заходів, спрямованих на охорону і зміцнення здоров'я ветеранів та членів їх сімей; співпрацює з громадськими об'єднаннями щодо визначення та реалізації пріоритетних напрямів державної політики з питань, що належать до компетенції Мінветеранів, надає громадським об'єднанням ветеранів у встановленому законодавством порядку фінансову підтримку на конкурсній основі для реалізації програм (проектів, заходів)⁴⁷⁹.

Важливим напрямом діяльності Міністерства є інформаційно-роз'яснювальна функція. Так, Міністерство у межах своїх повноважень: планує та організовує, в межах своєї компетенції, відзначення ювілейних, пам'ятних та історичних дат, міжнародних днів на державному рівні, пов'язаних із вшануванням ветеранів, захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, а також формуванням соборності та державності, проголошення незалежності України; організовує здійснення заходів щодо формування позитивного образу ветеранів, популяризації військової історії, налагодження комунікації між ветеранами різних поколінь, координує діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з відповідних питань; бере участь в організа-

⁴⁷⁹ Положення про Міністерство у справах ветеранів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 276). URL: mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy

ції видання книг, інших друкованих видань, пов'язаних з увічненням пам'яті захисників Вітчизни, учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті, мемуарів, художніх та аудіовізуальних творів, у створенні музеїв, меморіалів та експозицій, проведенні наукових досліджень та конференцій, семінарів, засідань за круглим столом та інших заходів у межах компетенції⁴⁸⁰.

Наступним із суб'єктів державної соціальної політики є Державна служба зайнятості.

Відповідно до законодавства, державна служба зайнятості – це централізована система державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України⁴⁸¹.

Державна служба зайнятості створена з метою реалізації державної політики зайнятості, професійної орієнтації, підготовки та перепідготовки, працевлаштування та соціальної підтримки тимчасово не працюючих громадян⁴⁸².

Державна служба зайнятості є єдиною в українському суспільстві державною установою, яка на засадах соціального страхування виконує на безоплатній основі посередницькі функції між роботодавцями та тими, хто шукає роботу, забезпечуючи реалізацію конституційного права незайнятих громадян на соціальний захист від безробіття⁴⁸³.

Поряд з цим, адміністративно-правовий статус цієї служби потребує удосконалення. І це насамперед обумовлено існуючою

⁴⁸⁰ Положення про Міністерство у справах ветеранів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 276). URL: mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy

⁴⁸¹ Положення Про державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства від 16.12.2020 р. № 2663. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text

⁴⁸² Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#n167

⁴⁸³ Чернега А.Л. Структура, основні цілі, функції та аналіз показників ефективності функціонування органів служби зайнятості на різних рівнях. *Бионика интеллекта*. 2016. № 1(86). С. 125–129.

колізією в нормах законодавства, яке його регулює, а також регулює діяльність проходження служби його посадовими особами та працівниками.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення», таким державним органом є «... центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції»⁴⁸⁴. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи. Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення», так як і Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»⁴⁸⁵, під цим визначенням мається на увазі система ДСЗ, включаючи її центральний апарат та територіальні органи⁴⁸⁶.

Однак, згідно з Положення Про державну службу зайнятості, ця служба представляє собою централізовану систему державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України⁴⁸⁷.

З юридичної точки зору, стосовно визначення статусу ДСЗ як органу, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення, мають застосовуватись норми законів України, що мають перевагу над підзаконними актами, оскільки прийняті найвищим законотворчим органом, що має право приймати документи най-

⁴⁸⁴ Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

⁴⁸⁵ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text>

⁴⁸⁶ Савченко Н.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення: дис. ... д-ра наук з держ. управління. Харків, 2020. 495 с.

⁴⁸⁷ Положення Про державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства від 16.12.2020 р. № 2663. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text

вищої юридичної сили (закони), які є загальнообов'язковими до виконання на всій території країни. Однак, аналіз діяльності ДСЗ та її територіальних органів свідчить, що на практиці діють норми нижчого за своєю юридичною силою підзаконного акту⁴⁸⁸.

Структурно Служба складається з Державного центру зайнятості, Центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості, міських, районних і міськрайонних центрів зайнятості, у разі їх створення, Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, закладів професійної (професійно-технічної) освіти державної служби зайнятості, інших закладів освіти державної служби зайнятості, а також підприємств, установ, організацій, утворених Службою⁴⁸⁹. Сьогодні Служба – це структура, яка об'єднує 25 регіональних центрів зайнятості, 91 базовий центр зайнятості, 429 філій регіональних ЦЗ, Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України та 11 центрів професійно-технічної освіти ДСЗ⁴⁹⁰.

Основні завдання, функції та повноваження Державної служби зайнятості всіх рівнів визначаються у Положенні «Про Державну службу зайнятості». Узагальнено, завдання цієї служби можна згрупувати таким чином:

- реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття;
- здійснення аналізу стану ринку праці;
- сприяння громадянам у підборі підходящої роботи;
- надання роботодавцям послуг із добору працівників;

⁴⁸⁸ Савченко Н.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення: дис. ... д-ра наук з держ. управління. Харків, 2020. 495 с.

⁴⁸⁹ Положення Про державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства від 16.12.2020 р. № 2663. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text

⁴⁹⁰ Державна служба зайнятості. Офіційний сайт. URL: www.dcz.gov.ua/storinka/pro-služhbu

- додаткове сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці;
- здійснення контролю за використанням роботодавцями та безробітними коштів Фонду⁴⁹¹.

Щодо функцій цієї служби, то в загальному вигляді до них можна віднести такі:

1. Прогнозування (дослідження, аналіз стану, структури, динаміки ринку праці, визначення на підставі отриманих даних в процесі врегулювання зайнятості населення).
2. Планування (визначення напрямів реалізації політики зайнятості).
3. Обліково-контрольна функція (збирання, реєстрація, переробка та зберігання інформації щодо ринку праці).
4. Організаційна функція (створення механізму взаємодії служби з органами, які займаються реалізацією політики зайнятості населення).
5. Регулювання та управління (здійснення безпосереднього керівництва поведінкою суб'єктів соціально-трудових відносин).
6. Інформаційно-роз'яснювальна функція (надання всім суб'єктам трудових відносин необхідної інформації щодо стану ринку праці, заходів підвищення конкурентоздатності та професійного самовизначення населення⁴⁹²).

Спеціальні функції визначають призначення ДСЗ як органу з надання соціальної підтримки безробітному населенню та складаються з: надання соціальних послуг, насамперед з працевлаштування; соціально-захисної функції, що включає нарахування та виплату допомоги по безробіттю, у т.ч. одноразову її виплату для організації безробітним підприємницької діяльності. Допоміжні

⁴⁹¹ Панюк Д. Адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості. URL: periodicals.karazin.ua/law/article/view/15603/14937

⁴⁹² Чернега А.Л. Структура, основні цілі, функції та аналіз показників ефективності функціонування органів служби зайнятості всіх рівнів. Бионика интеллекта. 2016. № 1(86). С. 125–129. URL: openarchive.nure.ua/bitstream/document/4851/1/Chernega_AL_125-129.pdf

функції включають: 1) нормотворчість – прийняття нормативних актів, видачу дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства; 2) оперативно-виконавчу функцію – реалізацію законодавства про зайнятість населення; 3) юрисдикційну функцію – застосування адміністративних, фінансових та дисциплінарних санкцій⁴⁹³.

Одним із важливих напрямів, які реалізує Державна служба зайнятості, є подолання безробіття та створення умов для стимулювання трудової активності населення.

Підвищення ефективності Державної служби зайнятості в Україні неможливе без ефективної державної політики, яка має бути спрямована на забезпечення гнучкості ринку, зміну професійно-кваліфікаційної структури робочої сили, підвищення мобільності працівників, регулювання сегменту неповної зайнятості населення, а також стимулювання трудової активності населення та попиту на працю. У зв'язку з чим зосередити зусилля необхідно на таких напрямках:

- по-перше, професійне навчання та підвищення кваліфікації безробітних потрібно визнати основним механізмом щодо регулювання процесів, які відбуваються на ринку праці, зокрема питання дисбалансу попиту та пропозиції робочої сили;
- по-друге, створення сучасних інститутів довгострокового прогнозування стану ринку кадрів, які могли б вивчати проблему в комплексі, зокрема з точки зору специфіки розвитку промисловості та аграрного сектору, соціальної політики, міграційних процесів, що надасть відповідність ситуації на ринку праці⁴⁹⁴.

Щодо вирішення першої проблеми. Актуальність цієї проблеми пов'язана зі збільшенням в нашій державі кількості внутрішньо переміщених осіб, які потребують працевлаштування.

⁴⁹³ Савченко Н.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення : дис. ... д-ра наук з держ. управління. Харків, 2020. 495 с.

⁴⁹⁴ Кравцова Н.В. Шляхи підвищення ефективності Державної служби зайнятості. URL: repository.hneu.edu.ua/handle/123456789/1973?locale=en

На сьогодні можливості служби зайнятості в наданні освітніх послуг обмежені нормами законодавства. Зокрема, служба зайнятості здійснює навчання та перенавчання незайнятих громадян, зважаючи лише на поточні потреби ринку праці, і не може провадити навчання під перспективні потреби ринку праці. До того ж не всі особи, які прагнуть навчатись, можуть набути статус безробітного та здобути необхідні освітні послуги від Державної служби зайнятості. Для вирішення цього питання служба зайнятості має активно співпрацювати із соціальними партнерами, які репрезентують інтереси роботодавців і згодні надати освітні послуги своїм потенційним працівникам. У цьому питанні ефективною може бути співпраця Служби з благодійними національними і міжнародними організаціями та волонтерськими осередками, які опікуються проблемами як безробітних, так і внутрішньо переміщених осіб. Для налагодження комунікацій служби зайнятості та зацікавлених організацій необхідно створити цільову Інтернет платформу та розгалужену мережу коворкінг-центрів для обміну інформацією та презентації звітів щодо спільних проєктів. Така співпраця дасть доступ особам, які перебувають на обліку у службі, до одержання широкого спектра послуг, які ще не передбачені законодавством України⁴⁹⁵.

У цьому контексті на етапі модернізації Державної служби зайнятості важливим є розвиток таких інструментів: організація професійного навчання зареєстрованих безробітних за сучасними гнучкими навчальними програмами для набуття додаткових компетенцій, зокрема в закладах освіти ДСЗ; тісна співпраця з роботодавцями щодо забезпечення кваліфікованими кадрами на їх замовлення (включаючи участь роботодавців у визначенні змісту навчання, забезпечення проходження виробничого навчання та практики або стажування, працевлаштування після завершення

⁴⁹⁵ Білик О. Нові завдання Державної служби зайнятості України в контексті сучасних викликів ринку праці. URL: uap.in.ua/download/all/Vy-pusky-2019-roku/UAP_1-2019.pdf#page=10

навчання); впровадження навчальними закладами елементів дуальної форми навчання у професійне навчання кваліфікованих робітників з конкретних робітничих професій; розвиток дистанційних технологій навчання та підтвердження результатів неформального навчання за робітничими професіями⁴⁹⁶.

Вирішення питання стосовно прогнозування ринку праці, ефективного працевлаштування вбачається шляхом перетворення цієї служби в соціальний сервісний центр з надання послуг з питань зайнятості населення. Це потребує зміни форм та методів діяльності служби, удосконалення її повноважень, вирішення питань щодо взаємодії з іншими суб'єктами реалізації державної соціальної політики та органами місцевої влади.

При цьому ключовими завданнями залишаються: підвищення якості надання послуг та їх доступності для громадян і організацій; орієнтація діяльності органів публічної влади на інтереси отримувачів послуг; підвищення якості та ефективності адміністративних процесів за рахунок орієнтації на кінцевий результат; підвищення відкритості діяльності органів публічної влади за рахунок впровадження відкритих електронних адміністративних регламентів; зменшення можливостей для адміністративного розсуду осіб, котрі приймають рішення; зниження витрат при взаємодії громадян і організацій з органами публічної влади за рахунок впровадження електронного урядування; забезпечення громадського контролю за здійсненням органами публічної влади закріплених за ними функцій. Перспективи подальшого розвитку у даному напрямі також пов'язуються з: регламентацією функціонування онлайн-сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг; визначенням сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг; удосконаленням роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг⁴⁹⁷.

⁴⁹⁶ Савченко Н.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення : дис. ... д-ра наук з держ. управління. Харків, 2020. 495 с.

⁴⁹⁷ Там само.

Ключовим принципом удосконалення діяльності служби має стати: для роботодавців – якісний та швидкий добір кваліфікованих працівників, для безробітних та шукачів роботи – сервісна підтримка сприяння їх зайнятості та розвитку професійної кар'єри. Упровадження нових форм роботи центрів зайнятості сприяло забезпеченню клієнтоорієнтовного підходу. Застосування цього підходу в роботі центрів зайнятості дасть змогу адаптувати процес пошуку роботи чи задоволення запитів відповідно до потреб клієнтів (роботодавців або безробітних)⁴⁹⁸.

Удосконалення діяльності Державної служби зайнятості вбачається у таких напрямках: конкретизація та розмежування повноважень Державної служби зайнятості з іншими центральними органами виконавчої влади (Міністерством соціальної політики України, Мінекономіки) з питань зайнятості населення у відповідних галузях; конкретизація та розмежування повноважень між Службою та органами місцевої влади з питань підвищення рівня зайнятості населення; підвищення рівня взаємодії між Службою та центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та соціальними партнерами з питань зайнятості населення та обміну інформацією; упровадження нових підходів співпраці з органами місцевої влади, роботодавцями, недержавними суб'єктами з питань працевлаштування (трудове посередництво з використанням інформаційної складової обслуговування; розвиток комунікацій між роботодавцями та шукачами роботи, впровадження клієнтоорієнтованого підходу.

Суть клієнтоорієнтованості центрів зайнятості полягає у тому, щоб виходячи з даних про клієнта (як про роботодавця, так і шукачів роботи) підвищити якість обслуговування шляхом ефективного задоволення потреб клієнтів, налагодити подальшу співпрацю та підвищити власні конкурентні переваги⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ Плисенко Г.П. Модернізація практики реформування Державної служби зайнятості України. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2018. Вип. 2(14). С. 118–122.

⁴⁹⁹ Там само.

Наступним суб'єктом реалізації державної соціальної політики є Пенсійний фонд.

Пенсійний фонд України є ключовою інституцією, діяльність якої безпосередньо впливає на стабільність функціонування державних фінансів. Пенсійний фонд України бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері пенсійного страхування, забезпечує збирання та акумулювання страхових внесків, повне і своєчасне фінансування витрат на виплату пенсій і допомоги на поховання і здійснює контроль за цільовим використання коштів⁵⁰⁰.

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню⁵⁰¹.

Однак, згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Пенсійний фонд є самоврядною неприбутковою організацією і здійснює свою діяльність на підставі статуту, який затверджується його правлінням. Пенсійний фонд набуває статусу юридичної особи з дня реєстрації статуту в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації (легалізації) статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування⁵⁰².

Згідно з Положенням про Пенсійний фонд, гранична чисельність державних службовців та працівників Пенсійного фонду України затверджується Кабінетом Міністрів України. Структура апарату Пенсійного фонду України затверджується Головою правління

⁵⁰⁰ Чернега А.Л. Структура, основні цілі, функції та аналіз показників ефективності функціонування органів служби зайнятості на різних рівнях. Бионика інтелекта. 2016. № 1(86). С. 125–129.

⁵⁰¹ Положення про Пенсійний фонд: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 р. № 280. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text

⁵⁰² Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#top

Пенсійного фонду України за погодженням з Міністром соціальної політики. Штатний розпис, кошторис апарату Пенсійного фонду України затверджуються Головою правління Пенсійного фонду України за погодженням з Мінфіном. Пенсійний фонд України є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства та уповноважених банках⁵⁰³.

На нашу думку, такі колізії законодавства щодо статусу пенсійного фонду мають бути усунуті.

Основними завданнями Пенсійного фонду України є:

- реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;
- внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань⁵⁰⁴.

Пенсійному фонду належить основне місце у функціонуванні солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Основним джерелом доходів бюджету Пенсійного фонду України є єдиний соціальний внесок. Пенсійний фонд здійснює адміністрування даного платежу і веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного страхування, який складається з реєстру застрахованих осіб та реєстру страхувальників. Пенсійний фонд здійснює контроль за надходженням і використанням коштів солідарної системи шляхом перевірок повноти і своєчасності сплати страхових внесків до солідарної системи, перерахування або зарахування коштів на банківські рахунки та перерахування коштів за платіжними документами органів Пенсійного фонду України⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Положення про Пенсійний фонд: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 р. № 280. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text

⁵⁰⁴ Там само.

⁵⁰⁵ Тулай О., Кобильник О. Удосконалення організаційно-економічного механізму функціонування Пенсійного фонду України. *Світ фінансів*. 2012. № 3. С. 71–79.

Таким чином, пенсійних фонд виконує дві основні функції: соціальну й економічну. Саме це вирізняє його серед інших органів, які функціонують у сфері пенсійного забезпечення. Економічна функція проявляється у формуванні бюджету, який у подальшому використовується для виплат застрахованим особам. Одним із основних пріоритетів, передбачених стратегією розвитку пенсійної системи, визначено завдання щодо досягнення збалансованості бюджету Пенсійного фонду. Цей процес упродовж усього періоду пенсійного реформування просувається повільно, оскільки існує дефіцит фінансових ресурсів⁵⁰⁶.

Контроль за надходженням і використанням коштів солідарної системи здійснюють шляхом перевірок повноти і своєчасності сплати страхових внесків до солідарної системи, перерахування або зарахування коштів на банківські рахунки органів Пенсійного фонду, перерахування коштів за платіжними документами органів Пенсійного фонду України⁵⁰⁷.

Так, в структурі Пенсійного фонду України є Управління контрольно-перевірочної роботи. Головним завданням Управління є організація, координація, моніторинг та аналіз діяльності територіальних органів Фонду з контролю за дотриманням суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування вимог законодавства щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Згідно з Положенням, вказане Управління Пенсійного фонду здійснює контрольно-перевірочну роботу щодо:

- правильності нарахування, обчислення та сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інших платежів, контроль за нарахуванням та сплатою яких покладено на Фонд та його органи;

⁵⁰⁶ Тулай О., Кобильник О. Удосконалення організаційно-економічного механізму функціонування Пенсійного фонду України. *Світ фінансів*. 2012. № 3. С. 71–79.

⁵⁰⁷ Там само.

- правильності сплати збору на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій;
- обґрунтованості видачі документів для оформлення пенсій та достовірності поданих відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, умови їх праці та інших відомостей, передбачених законодавством для визначення права на пенсію;
- цільового використання коштів Фонду, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного грошового утримання суддям у відставці, в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій, установах (закладах), у яких особи перебувають на повному державному утриманні⁵⁰⁸.

На сьогодні є декілька актуальних питань щодо функціонування Пенсійного фонду України. По-перше, основними напрямками модернізації діяльності Пенсійного фонду України, як одного з ключових завдань реформування пенсійної системи країни, є: підвищення продуктивності та якості обслуговування у сфері пенсійного забезпечення; впровадження новітніх технологій адміністрування в Пенсійному фонді; зміцнення та модернізація його інформаційних ресурсів і технічної бази; підвищення ефективності системи управління; перехід на електронний документообіг⁵⁰⁹. Підвищення якості обслуговування населення має відбуватися з використанням не тільки новітніх інформаційних технологій, але й у тісній співпраці з центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом створення відповідної єдиної обслуговуючої інфраструктури, розширення послуг, що надаються через веб-портал Пенсійного фонду та інтеграція цих послуг з іншими інформаційними ресурсами.

⁵⁰⁸ Положення про Управління контрольно-перевірочної роботи: наказ Пенсійного фонду України від 03.06.2019 р. № 72. URL: docs.google.com/viewer?url=https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2019/05/Polozhennya_pro_Upravlinnya_kontrol_no-perevirochnoi_roboty.docx

⁵⁰⁹ Калашнікова Т.В. Модернізація діяльності Пенсійного фонду України: стан та перспективи. URL: www.global-national.in.ua/archive/19-2017/78.pdf

По-друге, це удосконалення системи пенсійного забезпечення населення та пенсійної системи України.

Сьогодні вітчизняна система обов'язкового пенсійного страхування є багатофункціональним організмом, який працює під керівництвом Пенсійного фонду України. В сучасних умовах Пенсійний фонд України є інституцією, що здійснює формування частини фінансових ресурсів держави задля фінансування пенсійних виплат і забезпечення інвестиціями пріоритетних сфер економіки. На стабільність функціонування цієї інституції впливають такі чинники, як рівень навантаження на працездатне населення країни, вікова структура населення, рівень заробітної плати, рівень доходів громадян літнього віку, диференціація розміру пенсій та ін.⁵¹⁰

Солідарна пенсійна система надзвичайно залежна від демографічних процесів. Оскільки демографічні чинники безпосередньо впливають на функціонування системи обов'язкового пенсійного страхування, результативність останньої може гарантуватися двома умовами: 1) перевищенням чисельності працюючого населення над особами пенсійного віку; 2) добросовісною сплатою страхових внесків. Тому сьогодні необхідно розробити заходи, спрямовані на створення нових робочих місць і збільшення частки зайнятого населення⁵¹¹.

Як же пропонується вирішити складні питання забезпечення стратегії розвитку пенсійного забезпечення в умовах пенсійної реформи. Досліджуючи дане питання ми вважаємо, що існують такі шляхи.

Пенсійний фонд України сьогодні функціонує як центральний орган виконавчої влади. Будучи державним органом він слугує гарантом держави на обов'язкове пенсійне забезпечення. Спроба змінити статус Пенсійного фонду на самоврядну неприбуткову організацію не є доцільною. Пенсійний фонд України має залишатися

⁵¹⁰ Тулай О.І. Актуальні проблеми діяльності Пенсійного фонду України. *Проблеми економіки*. 2016. № 1. С. 132–139.

⁵¹¹ Там само.

органом державної влади, який фінансується роботодавцями та працюючими громадянами.

Покращення доходів пенсійного фонду, як пропонують багато дослідників цього питання, має відбуватися шляхом посилення його участі в адмініструванні єдиного соціального внеску. Збір на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування має бути виведений із єдиного соціального внеску і сплачуватися учасниками державного пенсійного страхування окремо від інших зборів на соціальне страхування. Це – необхідна умова розвитку багаторівневого пенсійного страхування і запровадження збору до накопичувальної системи державного пенсійного страхування⁵¹².

Наступним напрямом вирішення проблеми пенсійного забезпечення є впровадження недержавного пенсійного страхування. В її основу покладено принцип, згідно з яким формування пенсійних накопичень задля отримання громадянами пенсійних виплат здійснюється на засадах добровільних внесків громадян, роботодавців та їхніх об'єднань у порядку та на умовах, які передбачені законодавчими актами щодо недержавного пенсійного забезпечення⁵¹³.

Поряд з цим, хоча розвиток та функціонування недержавного пенсійного забезпечення є перспективним напрямом покращення пенсійного забезпечення громадян, однак недержавне пенсійне забезпечення в Україні розвивається досить повільно, що пов'язано як: із загальними тенденціями сучасної економічної ситуації в країні, що обумовлює низький рівень доходів населення, і як наслідок відсутність у громадян можливості здійснення додаткових витрат на пенсійне забезпечення; низьким ступенем довіри громадян до банків та недержавних пенсійних фондів; нерозвиненістю фондового ринку, недостатнім рівнем державного стимулювання; недо-

⁵¹² Петрушка О.В. Шляхи удосконалення практики мобілізації доходів Пенсійного фонду України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: «Економічні науки». 2016. Вип. 16. Ч. 2. С. 136–138.

⁵¹³ Ковальова Н. Інвестиційна діяльність пенсійних фондів. *Цінні папери України*. 2000. № 28. С. 4.

сконалість законодавства, яке регулює недержавне пенсійне забезпечення тощо.

У цілому розвиток недержавного пенсійного забезпечення в Україні буде ускладнений якщо не будуть зростати доходи населення і розвиватися фінансовий ринок.

Поряд з цим, на нашу думку, вирішити ці питання, безумовно, можливо, але за активної участі держави у процесі поширення недержавного пенсійного забезпечення. Роль держави має полягати у створенні сприятливих умов для функціонування недержавних пенсійних фондів. Для цього слід впроваджувати заходи, що дозволять активізувати розвиток недержавного пенсійного забезпечення. До них можна віднести наступні: поширення інформаційно-роз'яснювальної роботи стосовно законодавства про недержавне пенсійне забезпечення, його переваг та видів; стимулювання роботодавців та працівників (впровадити стимули та можливо податкові пільги для роботодавців і працівників, спрямовані мотивувати участь у недержавних пенсійних проєктах).

Пенсійне забезпечення в нашій країні перебуває під впливом економічної політики держави, напрями, форми та зміст якої залежать від багатьох чинників, це і політична воля, і активність громадян тощо. Однак вирішити питання наповнення бюджету держави та збільшення пенсійних виплат неможливо без існування таких умов, як стійке зростання економіки; зростання реальних доходів населення; зниження частки тіньової економіки; розвиток малого та середнього бізнесу тощо.

Пенсійна політика в нашій державі має бути гнучкою та адекватною до змін в соціально-економічній ситуації та фінансового забезпечення населення. При здійсненні пенсійної реформи необхідно дотримуватися умов її наукової обґрунтованості, вираженості та послідовності, правильно визначити цілі реформи, адекватні та ефективні інструменти її впровадження. Важливими в цьому аспекті стають питання формування необхідного законодавчого та інституційного середовища, завдяки чому має бути зміцнена довіра населення до недержавних пенсійних фондів та забезпечено контроль

за фінансуванням Пенсійного фонду України та діяльністю недержавних пенсійних фондів.

Отже, з врахуванням вищенаведеного ми можемо зробити такі висновки цього підрозділу:

У державі створена та функціонує система органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та приватних установ і організацій, інших осіб приватного права, які складають систему суб'єктів реалізації державної соціальної політики⁵¹⁴.

Суб'єкти реалізації державної соціальної політики утворюють систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеню їх організаційно-функціональної упорядкованості, злагодженості, вміння розподіляти між собою повноваження та координувати діяльність. Кожний суб'єкт реалізації державної соціальної політики має притаманний лише йому адміністративно-правовий статус, властиві завдання та функції, що в кінцевому рахунку спрямовані на реалізацію загальнодержавної соціальної політики.

Під системою суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід розуміти сукупність центральних органів влади, державних установ та організацій, органів місцевої влади та місцевого самоврядування, осіб приватного права, що залежно від обсягів та змісту покладених на них завдань, функцій та повноважень здійснюють реалізацію державної соціальної політики. Ці суб'єкти утворюють єдине органічне ціле, пов'язані між собою здебільшого функціональними зв'язками, здійснюють взаємодію між собою з метою здійснення впровадження у життя заходів державної соціальної політики.

Домінуюча роль в системі суб'єктів реалізації державної соціальної політики належить центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які в межах наданих повноважень реалізують державну соціальну політику.

⁵¹⁴ Медяник В.А. Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу та діяльності окремих суб'єктів реалізації державної соціальної політики. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2019. № 1. С. 184–187.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної соціальної політики представляє собою систему закріплених у законодавстві ознак (права та обов'язки, завдання та функції, гарантії діяльності), завдяки яким визначається їх місце та призначення в системі адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики.

Система суб'єктів реалізації державної соціальної політики складається з таких рівнів: центрального, регіонального (місцевого) та державно-громадського.

Аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики центрального рівня дозволив запропонувати шляхи удосконалення їх діяльності у таких напрямках: обґрунтовано прийняття Закону України «Про здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг» та запропоновано його зміст; запропоновано до профільного законодавства внести зміни та доповнення, якими конкретизувати та чітко розмежувати повноваження Державної служби зайнятості: 1) Міністерством соціальної політики України, Міністерством економіки України з питань зайнятості населення у відповідних галузях; 2) органами місцевої влади з питань підвищення рівня зайнятості населення; з метою усунення колізій у законодавстві та з врахуванням обсягів завдань, які здійснює Державна служба зайнятості, надати їй статус центрального органу виконавчої влади; обґрунтовано упровадження нових форм та методів взаємодії Державної служби зайнятості з органами місцевої влади, роботодавцями, недержавними суб'єктами з питань працевлаштування на засадах клієнтоорієнтованого підходу; обґрунтовано, що підвищення продуктивності та якості обслуговування у сфері пенсійного забезпечення має здійснюватися шляхом впровадження новітніх технологій адміністрування в Пенсійному фонді у напрямках створення єдиної обслуговуючої інфраструктури, розширення послуг, що надаються через веб-портал Пенсійного фонду та інтеграція цих послуг з іншими інформаційними ресурсами центральних органів виконавчої влади; доведено, що покращення пенсійного

забезпечення вбачається у таких напрямках: 1) посилення ролі Пенсійного фонду в адмініструванні єдиного соціального внеску; 2) активізації ролі держави у створенні сприятливих умов для функціонування недержавних пенсійних фондів. Для чого запропоновано на державному рівні вжити наступні заходи, спрямовані на зміцнення довіри населення до недержавних пенсійних фондів шляхом поширення інформаційно-роз'яснювальної роботи стосовно законодавства про недержавне пенсійне забезпечення, його переваг та видів; на стимулювання роботодавців та працівників шляхом впровадження стимулів та податкових пільг для роботодавців і працівників, спрямованих мотивувати участь у недержавних пенсійних проєктах.

4.3. Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу регіональних (місцевих) суб'єктів реалізації державної соціальної політики

Як вже зазначалося у попередніх розділах дослідження, реалізація державної соціальної політики здійснюється не тільки на центральному, але й на регіональному рівні. Відповідальність за реалізацію державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні поділена між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами приватного права (недержавним сектором), які надають соціальні послуги та здійснюють іншу діяльність у соціальній сфері.

Специфіка діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики полягає у існуванні можливостей і самостійності визначати її напрями, вживати заходів, відповідно до потреб регіону та громади, у подоланні бідності, наданні соціальних послуг, функціонування соціальної інфраструктури.

Важливе місце в реалізації державної соціальної політики мають місцеві державні адміністрації. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» одним із основних їх завдань є вико-

нання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку (п. 3 ст. 2)⁵¹⁵. До відання державних адміністрацій також належить вирішення питань: соціально-економічного розвитку відповідних територій та соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Таким чином, місцеві державні адміністрації, як суб'єкти реалізації державної соціальної політики, втілюють у життя як державні, так і регіональні соціальні програми. Для цього вони наділені такими повноваженнями:

- 1) місцеві державні адміністрації мають право: розробляти проекти програм соціально-економічного розвитку і подавати їх на затвердження відповідній раді; розробляти та вносити пропозиції до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення;
- 2) реалізації державної політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, осіб з інвалідністю, самотніх працівників, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, самотніх матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави;
- 3) мають право розробляти й власні програми та забезпечувати їх виконання, а саме це програми поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 4) створювати мережу, забезпечувати зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази установ та закладів, що надають соціальні послуги;

⁵¹⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р.
URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

- 5) забезпечувати працевлаштування осіб з інвалідністю, сприяти здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- 6) вирішувати питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію об'єктів соціальної інфраструктури (будинків-інтернатів для осіб похилого віку, осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, та осіб з інвалідністю першої і другої груп, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк);
- 7) здійснювати згідно із законодавством комплекс заходів з надання допомоги особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, утримання і виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 8) реалізовувати державну політику у сфері надання соціальних послуг; сприяння зайнятості населення тощо⁵¹⁶.

Важливе місце в розробці та реалізації соціальної політики на регіональному рівні належить не тільки обласним державним адміністраціям, а й органам місцевого самоврядування. В організаційному плані регіональний вимір соціальної політики представлено мережею комунальних установ, що налічує: 658 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), 290 – будинків-інтернатів, 85 – закладів для бездомних осіб, 692 – центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, 90 закладів соціального обслуговування, 15 притулків для дітей, 85 центрів соціально-психологічного реабілітації дітей⁵¹⁷.

Держава великою мірою бере на себе функції із захисту соціальних прав, потреб та інтересів громадян, які не можуть бути виконані

⁵¹⁶ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

⁵¹⁷ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

іншими суб'єктами і набувають ще більшого значення в період суспільних трансформацій. Саме в цей період ключову роль у реалізації регіональної соціальної політики відіграє Департамент соціального захисту населення обласної державної адміністрації. За даними міжнародних експертів, через цього суб'єкта українська держава забезпечує доступ до системи соціальних послуг майже у 90 % випадків⁵¹⁸.

Наприклад, одними із повноважень Департаменту соціального захисту населення Дніпропетровської обласної адміністрації є: підготовка пропозицій до проєктів державних цільових, галузевих і регіональних програм у сфері соціальної політики, в тому числі програм підвищення рівня життя, посилення ролі сім'ї як основи суспільства; забезпечення реалізації державної політики у сфері соціальної підтримки і надання соціальних послуг сім'ям та особам, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема особам похилого віку, особам з інвалідністю, ветеранам війни (у тому числі учасникам АТО/ООС), особам, на яких поширюється дія законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та «Про жертви нацистських переслідувань», громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим, багатодітним, молодим сім'ям, внутрішньо переміщеним особам, іншим категоріям осіб, які згідно із законодавством України мають право на пільги та отримання житлових субсидій; виконання програм і заходів у сфері соціального захисту населення, спрямованих на покращення становища сімей, забезпечення оздоровлення та відпочинку дітей, забезпечення рівних прав і можливостей участі жінок і чоловіків у політичному, економічному та культурному житті, протидії дискримінації за ознакою статі та торгівлі людьми; організація на території області надання соціальних послуг (соціальне обслуговування) і проведення соціальної роботи на відповідній території шляхом визначення потреб населення у соціальних

⁵¹⁸ World Social Protection Report 2017–19. URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

послугах, розвитку відповідних закладів, установ, служб і залучення недержавних організацій, які надають соціальні послуги; координація діяльності та контроль за виконанням структурними підрозділами соціального захисту населення райдержадміністрацій завдань і заходів, спрямованих на розв'язання питань, що належать до його компетенції; нагляд за дотриманням вимог законодавства щодо призначення (перерахунку) та виплати пенсій органами Пенсійного фонду України, надання практичної, консультаційно-правової та організаційно-методичної допомоги; сприяння органам місцевого самоврядування у розв'язанні питань соціально-економічного розвитку відповідних територій, громадським та іншим організаціям, волонтерам – у проведенні ними роботи з питань соціального захисту сімей, у тому числі сімей з дітьми, малозабезпечених, багатодітних, молодих сімей, дітей, осіб з інвалідністю, осіб похилого віку та інших вразливих категорій населення; методичне забезпечення та координація надання адміністративних послуг соціального характеру через органи місцевого самоврядування, Центри надання адміністративних послуг⁵¹⁹.

Аналогічні завдання здійснює й Департамент соціального захисту населення Запорізької обласної державної адміністрації⁵²⁰, Луганської обласної державної адміністрації⁵²¹ та інші підрозділи соціального захисту обласних державних адміністрацій в державі.

⁵¹⁹ Про затвердження Положення про Департамент соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації у новій редакції: розпорядження голови Дніпропетровської облдержадміністрації від 14.04.2021 р. № Р-353/0/3-21. URL: adm.dp.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-socialnogo-zahistu-naselennya

⁵²⁰ Положення про Департамент соціального захисту населення Запорізької обласної державної адміністрації: розпорядження голови обласної державної адміністрації від 24.02.2017 р. № 76. URL: dszn-zoda.gov.ua/sites/default/files/loadfiles/polozhennya_pro_dszn.pdf

⁵²¹ Про внесення змін до Положення про Департамент соціального захисту населення Луганської обласної державної адміністрації та посадової інструкції його директора: розпорядження Голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації від 14.08.2018 р. № 614. URL: loga.gov.ua/oda/documents/official/pro_vnesennya_zmin_do_polozhennya_pro_departament_socialnogo_zahistu

Згідно з Положенням про Департамент розвитку адміністративних послуг, соціальної та молодіжної політики та спорту Рівненської обласної державної адміністрації завданням Департаменту є: 1) забезпечення реалізації державної політики на території області у галузі розвитку адміністративних послуг; 2) забезпечення реалізації на території області державної політики у сфері соціального захисту населення; 3) забезпечення на території області реалізації державної політики стосовно молоді, національно-патріотичного виховання, фізичної культури і спорту⁵²².

Проведений аналіз функціонально-змістовного навантаження діяльності Департаменту соціального захисту населення як структурного підрозділу обласної державної адміністрації показав, що забезпечення функцій держави щодо соціального захисту населення налічує понад 165 процесів, пріоритетними серед яких є забезпечення (38), координація (22), організація (14) та контроль (11)⁵²³.

Значне місце в діяльності обласних державних адміністрацій має виконання місцевих соціальних програм. З метою підвищення рівня соціального захисту населення в Дніпропетровській області була розроблена унікальна «Комплексна програма соціального захисту і соціального забезпечення населення області на 2013–2020 роки», яка охоплює максимально усі категорії (40 тис. жителів), які потребують допомоги. Обласна Комплексна програма реалізується за 28 напрямками й охоплює саме ті з них, які не забезпечені державними програмами. За кількістю охоплених напрямів вона займає перше місце в державі. На виконання програми у 2019 році

⁵²² Про затвердження Положення про департамент розвитку адміністративних послуг, соціальної, молодіжної політики та спорту Рівненської обласної державної адміністрації: розпорядження голови Рівненської обласної державної адміністрації від 23.07.2020 р. № 442. URL: www.rv.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-rozvitku-administrativnih-poslug-socialnoyi-molodizhnoyi-politiki-ta-sportu-rivnenskoyi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi-442-2020

⁵²³ Кришень О. В. Сучасні тенденції формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в Україні. *Public Administration and Local Government*. 2020, Вип. 1(44). URL: [dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2020/2020_01\(44\)/09.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2020/2020_01(44)/09.pdf)

з обласного бюджету було передбачено 37,7 млн грн, що на 22,5 % більше, порівняно з 2018 роком⁵²⁴.

Необхідно зазначити, що державне регулювання регіональних соціальних процесів, як вплив органів державної влади за допомогою різноманітних засобів (форм, методів та інструментів) на розвиток соціальних відносин, умови життя та праці населення регіонів країни, включає:

- регулювання соціальних відносин у суспільстві, регламентацію умов взаємодії суб'єктів економіки в соціальній регіональній сфері (в тому числі між роботодавцями і найманою робочою силою);
- вирішення проблеми регіонального безробіття та забезпечення ефективної зайнятості;
- розподіл і перерозподіл доходів населення;
- формування стимулів до високопродуктивної суспільної праці й надання соціальних гарантій економічно активній частині населення;
- створення системи соціального захисту населення регіонів;
- забезпечення розвитку елементів соціальної інфраструктури (закладів освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, житлово-комунального господарства тощо)⁵²⁵.

Діяльність органів місцевого самоврядування у питаннях реалізації державної соціальної політики регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.2017 р.

Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації державної соціальної політики поділяються на власні та делеговані.

⁵²⁴ Сьомич М.І. Результативність впровадження механізмів соціальної підтримки громадян Полтавською обласною радою. URL: maup.com.ua/assets/files/expert/13/ekspert_1_13_2021.pdf#page=192

⁵²⁵ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій : дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

До власних повноважень можна віднести наступні: встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги особам з інвалідністю, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців тощо; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування⁵²⁶.

До делегованих повноважень слід віднести: підготовка і подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців тощо; надання соціальних послуг особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування; виплати різних видів соціальних допомог; організація надання соціальних послуг бездомним особам; здійснення відповідно до закону заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб; встановлення, відповідно до законодавства, розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду, тощо⁵²⁷.

⁵²⁶ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.2017 р.
URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

⁵²⁷ Там само.

Крім того, до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, крім повноважень, визначених пунктом «б» частини першої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування» віднесено здійснення на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності, відповідної територіальної громади, контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством⁵²⁸.

Що стосується місцевого самоврядування, то реалізація державної соціальної політики здійснюється суб'єктами двох рівнів: міськими радами та територіальними громадами.

У структурі міських рад безпосередні функції щодо реалізації державної соціальної політики покладено на відповідні департаменти соціального захисту населення.

Наприклад, основними завданнями Департаменту соціального захисту населення Сумської міської ради відповідно до Положення є забезпечення в місті реалізації державної політики у сфері соціально-трудових відносин, оплати і належних умов праці, пенсійного забезпечення, соціального захисту та соціального обслуговування населення, у тому числі громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також ведення обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, та надання за рахунок коштів міського бюджету та благодійних надходжень додаткових гарантій щодо соціального захисту населення, у тому числі надання пільг, компенсацій та матеріальної допомоги особам, що знаходяться у складних життєвих обставинах, у вигляді грошової або натуральної допомоги⁵²⁹.

⁵²⁸ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.2017 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

⁵²⁹ Офіційний сайт Сумської міської ради. URL: smr.gov.ua/uk/miska-vlada/vikonavchi-organi/strukturni-pidrozdili-sumskoji-miskoji-radi/2015-12-10-09-03-28/departament-sotsialnogo-zakhistu-naselennya.html

Метою діяльності Департаменту соціального захисту населення міста Маріуполя є забезпечення виконання державних гарантій щодо соціального захисту населення міста, забезпечення створення сприятливих умов для функціонування у м. Маріуполі закладів, установ, організацій та підприємств соціального захисту населення та спеціальних закладів для дітей; забезпечення у межах своїх повноважень додержання законодавства про соціальний захист та соціальне обслуговування населення; здійснення нагляду за додержанням вимог законодавства під час призначення (перерахунку) та виплати пенсій органами Пенсійного фонду України; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи; призначення та виплата соціальної допомоги, компенсацій, пільг та інших соціальних виплат, встановлених законодавством (у тому числі громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи), надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива; розроблення та організація виконання міських програм забезпечення якісного соціального обслуговування пільгової категорії населення та всебічне сприяння в отриманні ними соціального обслуговування та соціальних послуг, сприяння створенню умов для безперешкодного доступу людей з інвалідністю до об'єктів соціальної інфраструктури; організаційно-методичне забезпечення та контроль за додержанням законодавства про надання соціальних послуг територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) Кальміуського, Лівобережного, Приморського та Центрального районів, Центрального та Лівобережного районних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, Маріупольського міського центру обслуговування осіб без визначеного місця мешкання, підприємств, закладів, установ та організацій сфери з питань соціального захисту населення м. Маріуполя усіх форм власності тощо⁵³⁰.

⁵³⁰ Офіційний сайт Маріупольської міської ради. Департамент соціального захисту населення Маріупольської міської ради. URL: mariupolrada.gov.ua/department/departament-socialnogo-zahistu-naseennja-mariupolskoi-miskoi-radi

Основні завдання Департаменту праці та соціальної політики Миколаївської міської ради полягають в реалізації повноважень виконавчих органів Миколаївської міської ради в галузі соціального захисту населення, надання соціальних послуг, реалізації державної політики в галузі соціально-трудова відносин, охорони праці та зайнятості з метою комплексної підтримки й створення передумов для зростання якості життя населення міста⁵³¹.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: власні повноваження, зокрема, щодо забезпечення надання соціальних послуг відповідно до закону, встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; організації для малозабезпечених громадян похилого віку, осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування⁵³².

Делеговані повноваження, зокрема щодо забезпечення відповідно до законодавства соціальними послугами осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; проведення згідно із законодавством заходів соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також осіб, до яких застосовано пробацію; організації надання соціальних послуг бездомним осо-

⁵³¹ Положення про Департамент праці та соціального захисту населення Миколаївської міської ради. URL: sotsdepart.mk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=156

⁵³² Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей: наказ Міністерства соціальної політики України від 30.12.2020 р. № 868. URL: zakon.rada.gov.ua/go/v0868739-20

бам; проведення відповідно до закону заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб⁵³³.

Ефективне місцеве самоврядування є запорукою не тільки створення повноцінного життєвого середовища для громадян, але й для дітей, у тому числі й тих, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Для виконання визначених законодавством повноважень щодо захисту прав дітей міські, районні у містах (у разі їх утворення), сільські, селищні ради забезпечують:

- утворення служб у справах дітей;
- роботу єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів;
- прийом від районних державних адміністрацій особових справ дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, які походять з відповідної територіальної громади, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах і проживають (перебувають) у відповідній територіальній громаді;
- облік дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей, які можуть бути усиновлені; дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які переїхали з інших територій; усиновлених дітей, за умовами проживання та виховання яких здійснюється нагляд; дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; потенційних опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів; кандидатів в усиновлювачі;

⁵³³ Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей: наказ Міністерства соціальної політики України від 30.12.2020 р. № 868. URL: zakon.rada.gov.ua/go/v0868739-20

- облік нерухомого майна дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, у тому числі дітей, які до утворення служб у справах дітей міськими, районними у містах (у разі їх утворення), сільськими, селищними радами перебували на відповідному обліку у службах у справах дітей районних державних адміністрацій (облік потенційних прийомних батьків, батьків-вихователів, дітей, які можуть бути усиновлені, та кандидатів в усиновлювачі ведуть виключно служби у справах дітей виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад)⁵³⁴.

Основними управлінськими функціями у сфері соціальної політики на рівні об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості є:

- організація та надання базового набору соціальних послуг відповідно до потреб громади, у тому числі послуги фахівця соціальної роботи;
- виявлення сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- визначення потреб в соціальних послугах, прийняття рішення про необхідність отримання послуг;
- організація оздоровлення та відпочинку дітей;
- консультування та інформування мешканців громади щодо надання усіх видів соціальної підтримки (пільг, субсидій, компенсацій, виплата спеціалізованих соціальних послуг, що надаються на районному чи обласному рівнях);
- прийом заяви та необхідних документів від громадян для призначення державних допомог, компенсацій, житлових субсидій та пільг;

⁵³⁴ Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей: наказ Міністерства соціальної політики України від 30.12.2020 р. № 868. URL: zakon.rada.gov.ua/go/v0868739-20

– передача документів спеціалістам структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районного рівня⁵³⁵.

Так, наприклад, у рамках впровадження моделі адміністрування надання послуг з соціальної підтримки населенню, згідно з наказом Міністерства соціальної політики України від 14.06.2018 р. № 890 «Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населенню та захисту прав дітей», станом на перше півріччя 2018 років у відділі соціального захисту населення Верхнянської сільської ради об'єднаної територіальної громади налічується 18 штатних одиниць, які виконують певний обсяг робіт, а саме роботу з: сім'ями та дітьми; матерями одначками та батьками одначками; молоддю; багатодітними сім'ями; сім'ями учасників АТО та внутрішньо переміщеними особами; сім'ями (особами), які потрапили у складні життєві обставини; дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування та особами з їх числа; особами з інвалідністю та дітьми з інвалідністю; особами похилого віку в тому числі самотніми особами похилого віку⁵³⁶.

Відділ соціального захисту населення Новослобідської сільської ради Путивльського району Сумської області щодо виконання управлінських процедур і операцій у сфері соціального захисту населення за принципом «єдиного вікна» здійснює наступну діяльність: організацію безпосереднього прийому громадян з усіх питань галузей соціальної сфери; реєстрацію повідомлень про порушення прав дитини та інформування відповідних органів; реєстрацію звернень і повідомлень щодо дискримінації за ознакою статі, вчинення домашнього насильства та жорстокого поводження з дітьми; здійснює інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань, віднесених до його компетенції, визначення потреб громади в соціальних

⁵³⁵ Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. 241 с.

⁵³⁶ Відділ соціального захисту Верхнянської сільської об'єднаної територіальної громади. Офіційний сайт. URL: verhnyanskaotg.dosvit.org.ua/cc-structure/unit/sotsviddil

послугах; прийняття рішень про організацію надання соціальних послуг, у тому числі шляхом соціального замовлення, державних закупівель, державно-приватного партнерства, проведення конкурсу соціальних проєктів тощо; виявлення сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах; організацію надання соціальних, реабілітаційних послуг відповідно до потреб громади; моніторинг, оцінка якості надання соціальних послуг; проведення інформаційно-просвітницької діяльності серед населення, спрямованої на підвищення обізнаності у сфері прав і гарантій соціального захисту, спонукання людей до переходу «від очікування допомоги до самореалізації», формування почуття причетності до вирішення важливих соціальних завдань об'єднаної територіальної громади, сімейних цінностей, у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії торгівлі людьми, а також запобігання та протидії домашньому насильству⁵³⁷.

Зроблений вище аналіз завдань місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики дозволяє зробити висновок про те, що ці суб'єкти забезпечують реалізацію як загальних державних програм у соціальній сфері, так і регіональних (місцевих); забезпечують створення та утримання (розвиток) закладів соціальної інфраструктури; здійснюють надання соціальних послуг; вживають заходи з питань соціального забезпечення, захисту прав дітей, соціального захисту; здійснюють фінансування соціальних та інших виплат; моніторинг та оцінку якості надання соціальних послуг.

Однак в сучасних умовах реформування системи органів соціального захисту населення та децентралізації відбулися поступові зміни адміністративно-правового статусу об'єднаних територіальних громад з питань реалізації державної соціальної політики. Відбувається процес максимально наближення надання

⁵³⁷ Положення про відділ соціального захисту населення Новослобідської сільської ради: рішення сільської ради від 07.08.2018 р. URL: rada.info/upload/users_files/04388739/14ef69470c7ac75cc6722f724c172ff5.pdf

соціальних послуг, здійснення соціального захисту від «центру» до людини, як ми бачимо з повноважень об'єднаних територіальних громад, приведених вище, так і з аналізу вивчених нами повноважень інших громад.

Однак такі трансформаційні процеси ще тривають, відбуваються постійні зміни в системі та структурі місцевих та регіональних органів виконавчої влади у цій сфері, здійснюються процеси розподілу повноважень та налагодження взаємодії, розподіляються механізми фінансування. Процеси децентралізації в окремих галузях соціальної сфери поставили на порядок денний питання, яких раніше не існувало. Наприклад, це стосується спроможності об'єднаних територіальних громад здійснювати соціальний захист, забезпечувати населення у соціальних послугах, утримувати заклади соціальної інфраструктури. Передання багатьох повноважень з питань соціального захисту та соціального забезпечення вимагає визначення механізмів оцінки стану якості здійснення такої діяльності та дотримання відповідних державних стандартів. Залишаються невирішеними питання стосовно взаємодії та координації діяльності між всіма рівнями органів місцевої влади – місцевих адміністрацій, виконавчих комітетів, об'єднаних територіальних громад у соціальній сфері.

Аналіз вищенаведених повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування надав змогу виокремити функції цих суб'єктів реалізації державної соціальної політики. Здійснюючи реалізацію державної соціальної політики місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування виконують такі функції: планування; прогнозування, забезпечення; організаційно-управлінську; координації та взаємодії; контроль; інформаційну; навчально-методичну.

На питаннях реалізації ними окремих функцій хотілося б зупинити увагу.

По-перше, це стосується таких функцій, як планування та прогнозування.

Щодо планування. Планування є важливим інструментом реалізації державної соціальної політики на місцевому (регіональному) рівні і передбачає формування та реалізацію програмних документів стратегічного та поточного розвитку соціальної сфери. Планування також передбачає не тільки визначення напрямів розвитку соціальної сфери, але й створення умов фінансово-ресурсного та іншого забезпечення запланованого. Планування сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцнює його матеріально-фінансову та організаційну самостійність. Це дає можливість органам місцевого самоврядування правильно розставити акценти у витрачанні й без того обмежених бюджетних ресурсів та спрямувати їх на вирішення найважливіших та першочергових проблем розвитку територій⁵³⁸.

Планування розвитку соціальної сфери відбувається шляхом прийняття різноманітних цільових програм. Однак механізм прийняття таких програм з одного боку потребує налагодженої взаємодії органів місцевої влади та місцевого самоврядування не тільки між собою, але й з іншими зацікавленими особами при їх виробленні, з другого боку, покращення правотворчої техніки з питань їх вироблення.

Наприклад, аналізуючи відповідну діяльність з прийняття обласних цільових програм у сфері соціального захисту автори наукового видання «Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації» вказують на такі проблемні питання:

1. Значну кількість програм. Наявність великої кількості як державних, так і обласних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей.

2. Однотипність програм.

⁵³⁸ Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

3. Низький рівень фінансування. Недофінансовуваність цільових програм призводить до невиконання передбачених ними заходів та, як наслідок, недосягнення мети програм.

4. Відсутність чіткої системи оцінки та моніторингу їх реалізації та належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості. Зокрема, не проводяться: детальні розрахунки обґрунтування економічної ефективності програм та встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів; визначення виконавців окремих програм і термінів їх виконання; розподіл і видача конкретних завдань щодо виконання певних заходів конкретним виконавцям та їх реалізація.

5. Майже повністю відсутній або фрагментарний публічний доступ до інформації про програми, а особливо – щодо стану їх виконання та рівня профінансованості⁵³⁹.

Покращення ситуації з плануванням та прогнозуванням у соціальній сфері можливо за умов набуття об'єднаними територіальними громадами навиків з основ планування, правильності прийняття виважених управлінських рішень.

Вирішення цієї проблеми можливе шляхом впровадження навчальних курсів з питань програмно-цільового планування програм соціального розвитку. Наприклад, координацію роботи у цьому напрямі могла б здійснювати Рада соціального розвитку регіонів.

Наступною важливою функцією, що здійснюють органи місцевої влади та місцевого самоврядування, є координація, тобто співпраця та узгодження діяльності між собою в процесі реалізації державної соціальної політики.

Сьогодні організаційно-управлінська система суб'єктів реалізації державної соціальної політики на регіональному (місцевому рівні) не позбавлена певних недоліків, що пов'язане з діючим законодавством, яке регламентує їх адміністративно-правовий статус у цій

⁵³⁹ Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

сфері. Так, вирішальна роль у формування державної та засад регіональної соціальної політики належить Кабінету Міністрів України, Міністерству соціальної політики України, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи влади та місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацією державної соціальної політики, здійснюють моніторинг дотримання законодавства з питань надання соціальних послуг, соціального захисту та забезпечення.

Здійснення органами місцевого самоврядування у соціальній сфері делегованих повноважень органів виконавчої влади у межах повноважень контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а в окремих випадках міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування також забезпечують реалізацію на місцевому та регіональному рівні відповідної державної соціальної політики, виконують соціальні програми, вживають заходи щодо створення, розвитку та утримання закладів соціальної інфраструктури, забезпечують надання соціальних послуг та оцінюють їх якість тощо. Однак, якщо проаналізувати законодавство, що визначає повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в реалізації цих питань, то при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид повноважень, а не їх обсяг, відсутня конкретизація суміжних прав та обов'язків. Тому дуже частими є випадки, коли відбувається дублювання повноважень, ускладненими є питання їх розмежування.

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої

влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб⁵⁴⁰.

Відповідно до ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади⁵⁴¹.

В умовах поступової трансформації механізму адміністративного управління самоврядуванням усе більшого значення набуває координація в системі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. Координація є такою формою взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, за якої немає відносин підпорядкування або переваги. Координаційні зв'язки ґрунтуються на взаємній зацікавленості органів різних видів публічної влади в узгодженні своїх управлінських впливів. Основним вектором взаємодії у межах подібної моделі є такі функції управління, як узгодження, установлення функціональної взаємозалежності дій і засобів досягнення цілей. Головне завдання, яке вирішується в ході координаційної взаємодії, – узгодження інтересів місцевого співтовариства і загальнодержавних інтересів⁵⁴².

Тому, ефективна реалізація місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування державної та регіональної соціальної політики можлива лише при налагодженні дієвих координаційних зв'язків, впровадженні новітніх форм та методів взаємодії, що має також підкріплюватися у законодавстві, яке пови-

⁵⁴⁰ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

⁵⁴¹ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.2017 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

⁵⁴² Давтян С.Г., Єльчєва О.Р. Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). Ч. 2. С. 204–219.

нно визначати і конкретизувати обсяг повноважень та предмети відання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації всіх напрямів державної політики, що здійснюється у соціальній сфері.

При здійсненні реалізації державної соціальної політики відносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є різноманітними за свої змістом.

У науці державного управління визначають такі види взаємозв'язків, як, про перший йшлося вище, це – координація. Однак існують й інші форми взаємозв'язків між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування – субординація та реординація.

Показником наявності субординаційних зв'язків у системі взаємин органів державної влади та місцевого самоврядування є право перших розширювати свою компетенцію завдяки компетенції місцевого самоврядування. Різновидом субординаційних зв'язків є право органів державної влади давати методичні вказівки, пропозиції і рекомендації⁵⁴³. До субординаційних зв'язків ми також можемо віднести здійснення контролю та моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування з питань надання соціальних послуг, захисту прав дітей, виконання делегованих повноважень місцевими державними адміністраціями.

Наступний вид взаємозв'язків між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування в питаннях реалізації державної соціальної політики є координація.

У процесі координації діяльності між органами місцевого самоврядування й органами державної влади складаються кілька видів координаційних зв'язків. Одним із найбільш розповсюджених їх різновидів є створення і функціонування спеціальних координаційних органів управління при головах місцевих державних адміністрацій

⁵⁴³ Давтян С.Г., Ельчієва О.Р. Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). Ч. 2. С. 204–219.

або при головах обласних (районних) рад. Регулярний обмін інформацією є наступним видом координаційних взаємодій, створення консультативно-дорадчих органів. Йдеться про інформацію, яка є суттєвою як для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, так і для виконання органами державної влади своїх функцій. Прикладом такої координаційної взаємодії можуть бути і постійні робочі зустрічі керівників обласних державних адміністрацій із керівниками місцевих рад, на яких обговорюються питання, що вимагають координації зусиль та узгоджених дій⁵⁴⁴.

Місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством⁵⁴⁵. У сфері інформаційного обміну місцеві державні адміністрації мають право одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ Давтян С.Г., Єльчієва О.Р. Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). Ч. 2. С. 204–219.

⁵⁴⁵ Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2005. 210 с.

⁵⁴⁶ Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: збірник наукових праць*. 2014. № 2. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л.Л. Приходченко, С.Е. Саханенко, П.І. Надолішній та ін.; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

Найбільш важливою сферою у взаєминах органів державної влади та місцевого самоврядування є бюджетна. На рівні низки законодавчих актів закріплено, що: держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом⁵⁴⁷.

Ще одним різновидом взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є реординаційні зв'язки (від лат. «реординація» – зворотна взаємодія).

Вважається, що у взаєминах між органами державної влади та органами самоврядування існують такі види реординаційного зв'язку: наявність виняткової компетенції місцевого самоврядування з низки питань місцевого значення (такі рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території); право органів місцевого самоврядування на порушення юрисдикційного процесу щодо органів державної влади в особі її органів та посадових осіб, що діють на території; право виступати з нормотворчою ініціативою до виконавчих органів державної влади; участь у призначенні на посаду

⁵⁴⁷ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко, П.І. Надолішній та ін.; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

та звільненні керівників місцевих підрозділів органів виконавчої влади; право органів місцевого самоврядування брати участь у підготовці рішення органом державного управління, якщо вони зачіпають інтереси територіальних громад (пропозиції до планів та програм будівництва і реконструкції об'єктів на відповідній території, надання природним, іншим об'єктам, що мають екологічну, історичну, культурну, наукову цінність, є пам'ятниками природи, історії та культури, що охороняються законом); укладання угод між місцевою адміністрацією, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і самоврядуванням в особі її органів (охорони навколишнього середовища, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, боротьби зі злочинністю); делегування повноважень органів спільної компетенції територіальних громад місцевим державним адміністраціям⁵⁴⁸.

Всі ці форми взаємозв'язків між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики існують та використовуються. Поряд з цим такі взаємозв'язки є ускладненими та (або) неефективними. По-перше, це пов'язано з недоліками нормативно-правового регулювання окремих питань взаємодії цих суб'єктів у соціальній сфері. По друге, це проблема вибору моделі функціонування місцевої влади в нашій державі, про яку неодноразово зазначали фахівці.

Сьогодні в нашій державі на місцевому рівні паралельно функціонують такі системи суб'єктів реалізації державної соціальної політики: місцеві державні адміністрації; виконавчі комітети міських рад та територіальні громади. Тому потребує свого вирішення проблема розподілу між ними повноважень та налагодження дієвої взаємодії.

⁵⁴⁸ Давтян С.Г., Єльчієва О.Р. Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). Ч. 2. С. 204–219.

Давтян С. Взаємодія органів публічної влади як умова ефективного управління. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. 2011. Вип. 2(46). С. 6–9.

Держава зі свого боку повинна створити належну правову базу і відповідний політичний клімат, щоб органи місцевого самоврядування одержали необхідну їм повноту влади, а також здатність здійснювати її, керуючись класичним принципом субсидіарності, згідно з яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях правління, немає потреби передавати вище. Саме в такому ключі розуміється місцеве самоврядування в Європейській хартії як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування⁵⁴⁹.

Комплексна децентралізація влади та реформи у соціально-економічній сфері потребують впровадження нової моделі управління соціальною сферою на регіональному рівні, інституційного забезпечення розвитку соціальної сфери на рівні регіонів, адекватного потребам та інтересам місцевої спільноти та територіальної громади, запровадження передових інструментів та технологій здійснення соціального захисту та соціального забезпечення, накопичених в країнах європейської спільноти.

Однак сьгоднішні реалії функціонування суб'єктів реалізації державної соціальної політики свідчать про нечіткий розподіл повноважень між ними в багатьох питаннях соціальної сфери на різних рівнях: між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ Роль органів місцевого самоврядування у здійсненні регіональної соціальної політики. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/apdy_2008_2_35.pdf

Тамм А.Є., Ріяка В.О. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі: навч. посібн. Х. : Шуст А.І., 2002. 310 с.

⁵⁵⁰ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко, П.І. Надолішній та ін. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

До інституційних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, що пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень, належать: відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень з чітко визначеними механізмами відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами; суперечність інституту делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям нормам Європейської хартії місцевого самоврядування⁵⁵¹.

Така співпраця має розвиватися у тому числі і на договірних засадах з надавачами державного, комунального або недержавного сектору, що надають послуги за рахунок коштів обласного/районного бюджету. У рамках такої співпраці доцільно розробити маршрути отримувачів соціальних послуг, які потребують спеціалізованих послуг, що надаються на регіональному рівні, порядок їх перенаправлення для отримання соціальних послуг та визначити оптимальну тривалість надання послуг з урахуванням потреб осіб (сімей) та розвитку спроможності територіальної громади їх задовольняти за місцем проживання особи (сім'ї)⁵⁵².

Як зазначається в науковій літературі, одними із основних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики є:

- неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг. З одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними доку-

⁵⁵¹ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія /Л.Л. Приходченко, С.Е. Саханенко, П.І. Надолішній та ін. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

⁵⁵² Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf

- ментами. З іншого боку, такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад;
- недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень, Рахункова палата України – діяльність центральних органів державної влади;
 - компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів⁵⁵³;
 - потребує негайного вирішення проблема соціального захисту самих працівників соціальної сфери, поліпшення їхнього матеріального забезпечення, стимулювання зацікавленості в збільшенні продуктивності праці, а вже потім необхідно ставити питання про відповідальність соціальних працівників за результати власної праці, вирішувати проблему боротьби з корупцією в органах соціального захисту населення на всіх рівнях;
 - актуальним є також посилення державного, громадського контролю та контролю з боку органів місцевого самоврядування за діяльністю закладів з соціального захисту населення; спостерігається також незначний контроль з боку держави та органів місцевого самоврядування за виконанням соціальних програм та фінансуванням соціально незахищених верств населення;
 - низьке матеріальне забезпечення працівників закладів соціального захисту населення, що породжує їхню незацікавленість належним чином виконувати службові обов'язки, що обумов-

⁵⁵³ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко, П.І. Надолішній та ін. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

лено недофінансуванням відповідних закладів соціальної інфраструктури⁵⁵⁴;

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців із соціальної роботи щодо надання соціальних послуг у сфері захисту прав осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах тощо⁵⁵⁵.

Горизонтальна взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватись на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені лише функції, що належать до компетенції держави. Предмет взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування має бути звужений до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади⁵⁵⁶.

Хотілося б також ще раз зупинити увагу на проблемі моніторингу та контролю за якістю надання соціальних послуг, соціальної підтримки та на дотримання прав дітей. Механізм такого контролю в державі майже відсутній. Існуючий Порядок проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг визначає процедуру проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг, запроваджує єдиний підхід до збору, оброблення, узагальнення інформації про проведення зазначених моніторингу

⁵⁵⁴ Утвенко В. Роль органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення. URL: instzak.com/index.php/journal/article/view/964/962

⁵⁵⁵ Колосовська І., Нема О. Удосконалення публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні. URL: [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/18.pdf)

⁵⁵⁶ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л.Л. Приходченко, С.Е. Саханенко, П.І. Надолішній та ін. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

та оцінки в системі надання соціальних послуг⁵⁵⁷. Однак, по суті цей Порядок розроблений для здійснення процедури самооцінювання, яку проводить надавач соціальних послуг.

Наступне питання, це професіоналізм працівників соціальних закладів та тих, хто здійснює соціальну роботу.

Очевидними є як брак фахівців, здатних забезпечити якісне надання соціальних послуг. У Класифікаторі професій відсутній опис професії соціального менеджера, який – з точки зору нового законодавства – мав би бути ключовою особою в системі надання соціальних послуг. Розмежування різних функцій соціальних працівників, залучених до надання соціальних послуг у територіальних громадах (оцінка потреб громади, робота із заявами на отримання послуг і оцінка запитів потенційних клієнтів, безпосереднє надання широкого спектру базових і небазових послуг, супервізія як професійне наставництво, моніторинг надання послуг, контроль за дотриманням права на соціальних захист), визначене законодавством, маловірогідне у малих громадах із обмеженими фінансовими ресурсами, де одна людина де факто є й менеджером соціальних послуг, і їх надавачем, і сама себе має супервізувати та контролювати⁵⁵⁸.

Як правильно зазначається в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, однією із загроз безпеці держави є слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого значення, оперативного реагування на виклики. Децентралізація влади та формування спроможних територіальних громад вимагають якісного кадрового оновлення органів місцевого само-

⁵⁵⁷ Про затвердження Порядку проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 449. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2020-%D0%BF#Text

⁵⁵⁸ Семігіна Т. Соціальні послуги у територіальних громадах України: інновації правового регулювання. URL: www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2019-65-75.pdf

врядування. Крім необхідності кадрового оновлення, нагальним є питання побудови ефективної взаємозв'язаної системи документів стратегічного, програмного та бюджетного планування на центральному та місцевому рівні⁵⁵⁹.

Вагоме значення для оптимізації діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики на місцевому рівні має вирішення таких питань: внести зміни у відповідне законодавство, що визначає повноваження центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, якими усунути дублювання повноважень з питань соціального захисту та соціальної допомоги, надання соціальних послуг та розподілу фінансових ресурсів; розмежувати повноваження між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади (обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування) в питаннях фінансування соціальної сфери та здійснення соціального захисту населення.

Покращення діяльності територіальних громад в питаннях надання соціальних послуг та утримання закладів соціальної інфраструктури пропонується шляхом: удосконалення міжвідомчої взаємодії (впровадження єдиних принципів, технологій та алгоритмів дій; спільного порядку обміну інформацією) в питаннях надання допомоги дітям та їхнім сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Для цього на місцевому рівні між зацікавленими суб'єктами має бути розроблений порядок міжвідомчої взаємодії з питань реалізації заходів соціальної політики.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, ми можемо зробити такі висновки.

Під адміністративно-правовим статусом місцевих (регіональних) суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід розуміти їх врегульовані нормами адміністративного права завдання, функції та повноваження, які закріплюють їх правове становище в системі

⁵⁵⁹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

суб'єктів державної соціальної політики, визначають предмети відання і дозволяють впроваджувати заходи політики у життя.

Завдання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної соціальної політики можна поділити на такі групи: забезпечення реалізації як загальних державних програм у соціальній сфері, так і регіональних (місцевих); створення та утримання (розвиток) закладів соціальної інфраструктури; забезпечення надання соціальних послуг; здійснення соціальних та інших виплат; моніторинг та оцінка якості надання соціальних послуг.

До функцій суб'єктів реалізації державної соціальної політики на регіональному (місцевому) рівні можна віднести: планування; прогнозування; забезпечення; організаційно-управлінську діяльність; координацію та взаємодію; контрольну; інформаційну; навчально-методичну.

Реалізуючи завдання та функції місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають власні та делеговані повноваження.

При цьому актуальними проблемними питаннями в реалізації вказаними суб'єктами свого адміністративно-правового статусу з питань реалізації державної соціальної політики залишаються такі як: дублювання повноважень; покращення координації та взаємодії; здійснення контролю; фінансування.

З метою покращення адміністративно-правового статусу місцевих (регіональних) суб'єктів реалізації державної соціальної політики, необхідно максимально розмежувати та чітко формалізувати функції місцевих державних адміністрацій та місцевих рад з питань реалізації державної соціальної політики в усіх напрямках (соціальний захист, захист прав дітей, функціонування закладів соціальної інфраструктури, надання соціальних послуг та ін.); нормативно врегулювати механізм спільного програмного та бюджетного планування соціальної політики на місцевому рівні. Вирішення цього питання пропонується шляхом прийняття підзаконного нормативно-правового акту «Про організацію та порядок

взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у соціальній сфері». Слід також впровадити чіткий механізм розподілу державних та самоврядних послуг, які надаються у соціальній сфері, механізми їх фінансування та контролю за дотриманням стандартів та якості їх надання; визначити дієві та ефективні механізми джерел фінансування розвитку соціальної інфраструктури та надання соціальних послуг територіальними громадами, що дозволять гарантувати спроможність їх надання. Вирішення останньої проблеми потребує пошуку нових форм та механізмів розвитку ресурсів територіальних громад для того, щоб вони були здатними забезпечувати якісне надання соціальних послуг.

4.4. Напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні в умовах децентралізації

Актуальність проблем адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики зумовлена двовекторним спрямуванням нашої держави. Це євроінтеграція та децентралізація.

Як свідчить досвід, надмірно централізована державна соціальна політика вичерпала свої ресурси і не дозволяє ефективно вирішувати конкретні проблеми у соціальній сфері.

Соціально-економічна нерівномірність територіального розвитку в Україні поглиблювалась через сформовану десятиліттями традиційну позицію, суть якої полягала у прив'язці вирішення наявних проблем розвитку окремих територій до недостатньої підтримки центру. Відсутність першочергової орієнтації на власні можливості та ресурсний потенціал територій, на створення умов щодо його ефективного використання призвели до нівелювання відповідальності місцевих органів влади. Незаперечно, що сьогодні на рівні державного регулювання розвитку і реалізації економічного потенціалу регіонів держави повинні пройти кардинальні

зміни, що забезпечать, з одного боку, зростання фінансово-економічної автономії територіальної громади, а з іншого – підвищать контроль та відповідальність місцевого самоврядування і органів виконавчої влади⁵⁶⁰.

Протягом усього періоду існування України як незалежної держави формування соціальної політики здійснювалося без базування на якійсь визначеній методології, уривчасто і непослідовно. При цьому соціальна політика в Україні досить часто ставала заручником виборчих кампаній, саме тому окремі нововведення приймалися для здобуття підтримки електорату перед черговими виборами. Наслідком такого підходу до формування соціальної політики стала ситуація, коли прийнята величезна кількість нормативних документів з регулювання соціальної сфери надзвичайно бюрократизує процеси соціального забезпечення населення і при цьому практично не існує механізмів реального контролю за дотриманням чинного законодавства. Як результат, значна частина норм і положень просто не виконується через нестачу необхідних ресурсів, халатність відповідних працівників, необізнаність індивідів щодо їх права тощо. Окрім того, така система практично повністю позбавлена стимулюючого характеру – отримувачі соціальних виплат практично жодним чином не мотивуються до активізації діяльності з розбудови власного добробуту⁵⁶¹.

Ефективна соціальна політика держави, пов'язана з розподілом матеріальних та духовних благ, задоволенням потреб людини неможлива без активної участі самого населення країни, регіонів, відповідних територіальних громад. Вагому роль у реалізації соціальної політики на відповідному місцевому рівні відіграє саме

⁵⁶⁰ Шульц С.Л. Шляхи удосконалення регіональної політики в умовах децентралізації влади. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє*: матеріали науково-практичної Інтернет-конференції. КНЕУ, березень 2017 р. С. 209–212. URL: ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/21142/209-212.pdf?sequence=1

⁵⁶¹ Чорна Л.О. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку / Л.О. Чорна, С.В. Кудлаєнко. *Агроевіт*. 2018. № 18. С. 16–20.

інститут місцевого самоврядування, який є не лише одним з рівнів публічної влади, а, що найважливіше, є рівнем самоврядної, муніципальної влади, який безпосередньо функціонує в сфері існування територіальних громад, жителів певної території, об'єднаних відповідними колективно-територіальними інтересами. Саме в ході муніципальної реформи, яка вже давно розпочата, але незавершена в Україні, має відбутися остаточне розмежування повноважень органів державної влади та відповідних представницьких органів територіальних громад, спрямованих на реалізацію соціальних функцій, а також джерел відповідного фінансування з метою зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування⁵⁶².

Основи децентралізації влади у соціальній сфері заклала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно до положень Концепції розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації влади. У Концепції визначено, що основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг⁵⁶³.

Важливе підґрунтя в розвитку процесів децентралізації соціальної сфери заклала Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Протягом дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку.

⁵⁶² Дробуш І. Соціальна політика у територіальній громаді: актуальні питання реалізації умов формування соціальної державності. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1(5). С. 90–95.

⁵⁶³ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України. URL: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування⁵⁶⁴.

Поряд з цим реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року викрила проблеми, які сьогодні потребують розв'язання.

До таких проблем можна віднести наступні:

- слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого значення;
- потреба в якісному оновленні кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування;
- недостатня спроможність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій⁵⁶⁵.

Ці проблемні питання потребують: впровадження новітніх механізмів удосконалення діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики; розв'язання питання розподілу повноважень у сфері надання соціальних послуг, використання бюджетних коштів. На місцевому рівні мова йде також про спроможність громади в цілому забезпечувати нормальний розвиток соціальної інфраструктури.

⁵⁶⁴ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020. № 695. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#top

⁵⁶⁵ Там само.

Також на розвиток регіонів спрямована нова Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695⁵⁶⁶.

Першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів⁵⁶⁷.

Завдання за напрямом «Розвиток соціальної інфраструктури». Формування системи надання соціальних послуг відповідно до потреб населення шляхом модернізації існуючих і запровадження нових видів соціальних послуг з урахуванням гендерних особливостей, зокрема забезпечення розвитку якісних і доступних послуг з догляду, у тому числі доглядової інфраструктури; забезпечення цифровізації системи надання послуг у сфері соціального захисту. Впровадження системи електронного прийому документів та забезпечення можливості звернення за послугами у сфері соціального захисту через онлайн-сервіси. Забезпечення доступності та пристосованості приміщень закладів соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, культури та інших закладів для всіх категорій населення, в тому числі осіб з інвалідністю⁵⁶⁸.

Реалізація вищенаведених програмних документів, процеси децентралізації влади обумовлюють збільшення ролі та значення органів місцевого самоврядування в процесах формування та забезпечення державної соціальної політики на рівні міст, селищ та регіонів.

⁵⁶⁶ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020. № 695. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#top

⁵⁶⁷ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

⁵⁶⁸ Там само

Збільшення ролі місцевого самоврядування в процесах децентралізації влади в соціальній сфері виявила низку негативних та проблемних моментів, що суттєво ускладнюють ці процеси і потребують вирішення. На сьогоднішній день найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери територіальних громад є:

- недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури;
- невпорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури;
- недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури;
- недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери;
- недостатній рівень якості послуг, що надаються населенню об'єктами соціальної сфери⁵⁶⁹.

Процеси децентралізації кинули виклик сформованій в Україні системі надання соціальних послуг. Гостро постали питання про те, як мають взаємодіяти учасники системи в нових умовах, як має бути розмежовано повноваження між різними рівнями територіальних організацій у наданні послуг, яким чином стимулювати розвиток ринку соціальних послуг⁵⁷⁰.

Як показує вітчизняна практика, перерозподіл повноважень у сфері управління соціальною сферою є складним процесом, який супроводжується пошуком шляхів уникнення можливих ризиків та дисбалансів. Рішення, які реалізуються державою в напрямі децентралізації управління у соціальній сфері не мають однозначної позитивної оцінки. Передача повноважень на місця, закріплення джерел ресурсів для їх виконання потребує належного законодавчого, орга-

⁵⁶⁹ Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

⁵⁷⁰ Семігіна Т. Соціальні послуги у територіальних громадах України: інновації правового регулювання. URL: www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2019-65-75.pdf

нізаційного та методичного забезпечення. Важливою ознакою сучасних реформ є їх швидке розгортання, тому це подекуди ускладнює процес децентралізації, який покликаний сприяти підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад та забезпеченню високої якості освітніх, медичних та інших видів послуг соціальної сфери, що надаються населенню. З іншого боку, оскільки реформа децентралізації має комплексний характер і стала основним пріоритетом урядової політики, то нівелювання негативних впливів та усунення суперечностей відбувається в умовах оперативного реагування⁵⁷¹.

Значні зміни, пов'язані з процесами децентралізації влади, обумовлюють наділення органів місцевого самоврядування значними власними повноваженнями з питань створення та утримання закладів соціальної інфраструктури, надання соціальних послуг, забезпечення їх якості та інші.

До відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад належить забезпечення надання соціальних послуг. Крім того, до повноважень об'єднаних територіальних громад віднесено:

- визначення потреб населення у соціальних послугах, інформування мешканців громади про їхній перелік, забезпечення їхнього фінансування;
- виявлення вразливих груп осіб/сімей;
- оцінювання потреб особи/сім'ї, надання базових соціальних послуг, надання інших соціальних послуг шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг, залучення надавачів недержавного сектору;
- виконання місцевих програм в частині надання соціальних послуг;
- підвищення професійної компетентності/кваліфікації працівників;

⁵⁷¹ Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.

- забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг та інших інституцій, які надають допомогу вразливим групам населення;
- ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг;
- забезпечення підвищення компетентності та кваліфікації надавачів соціальних послуг⁵⁷².

Звідси залишається проблема спроможності органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад якісно та ефективно реалізовувати державну політику у соціальній сфері, такі зміни також обумовлюють виникнення ризику неотримання жителями територіальної громади окремих видів соціальних послуг через фінансову та іншу неспроможність їх надання територіальною громадою.

Згідно з діючим законодавством, у кожній громаді, за наявності потреби, мають бути розвинуті наступні послуги, які умовно можна поділити на такі групи:

- превентивні/профілактичні: консультування, інформування, соціальна профілактика;
- для осіб/сімей, що потрапили у складні життєві обставини: соціальний супровід, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, натуральна допомога, представництво інтересів, посередництво (медіація);
- для осіб з інвалідністю та людей похилого віку: підтримане проживання, догляд вдома, фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються у кріслах колісних, порушення зору; переклад жестовою мовою;
- для дітей з інвалідністю: супровід під час інклюзивного навчання, денний догляд;
- кризові послуги: екстрене (кризове) втручання; надання притулку;

⁵⁷² Посібник із визначенням потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах. Практичні рекомендації. Київ, 2019. URL: decentralization.gov.ua/uploads/library/file

– для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних. Усі ці послуги мають надаватися у громаді максимально наближено до проживання людини, що їх потребує⁵⁷³.

Однак, в реалізації вищенаведених напрямів об'єднані територіальні громади зіткнулися із чисельними проблемами. Однією з яких є фінансування соціальної сфери.

Попри те, що в рамках децентралізації об'єднані територіальні громади мають забезпечувати фінансування галузі, більшість комунальної інфраструктури є застарілою, а праця соціальних працівників є однією з найменш оплачуваних. Зважаючи на джерела і структуру надходжень до місцевих бюджетів та принципи формування доходної частини місцевих бюджетів, лише економічно успішна і приваблива громада спроможна профінансувати надання соціальних послуг в належний спосіб. Проте саме для економічно депресивних/проблемних громад є характерною наявність ризиків потрапляння в складні життєві обставини і фактичне перебування в них більшої кількості мешканців. Таким чином, населені пункти, що потребують більших бюджетних асигнувань на соціальні послуги, якраз не спроможні їх забезпечити⁵⁷⁴.

На даний час оперативного вирішення потребують такі проблеми: недофінансування органами місцевого самоврядування соціальних послуг та відсутність відповідальності за це та важелів впливу на них; неефективність витрачання публічних фінансів; ринок неформальних послуг, нелегальних або напівлегальних надавачів соціальних послуг у зв'язку зі значним попитом на послуги стаціонарного догляду та відсутність достатньої легальної пропозиції; неспроможність забезпечувати належну віддачу,

⁵⁷³ Посібник із визначенням потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах. Практичні рекомендації. Київ, 2019. URL: decentralization.gov.ua/uploads/library/file

⁵⁷⁴ Концепція реформи фінансування системи соціальних послуг в Україні. URL: caritas.ua/wp-content/uploads/2021/08/konczepczija-reformy-finansuvannya-soczialnyh-poslug-2021.pdf

відповідно до обсягу коштів, що витрачаються; низький рівень надання соціальних послуг, зокрема внаслідок відсутності конкуренції. Нерозвиненість ринку соціальних послуг, особливо в сільській місцевості посилюється не лише бездоріжжям та безгрошів'ям (про що зазначають органи місцевого самоврядування), а й слабкою координацією, некомпетентністю або відсутністю кадрів та невмотивованістю (в умовах відсутності жорстких законодавчих норм), непривабливостю стимулів для підприємництва у цій сфері, відсутністю актуальної інформації про потреби в таких послугах в режимі он-лайн⁵⁷⁵.

Вирішення цього питання також пропонується шляхом лише тісної взаємодії та координації зусиль між територіальною громадою та місцевими державними адміністраціями, у тому числі із залученням інших джерел, якими можуть бути благодійні фонди, меценати та інші суб'єкти.

Вибудовуючи оптимальну модель фінансування соціальних послуг у громаді, важливо поєднувати можливості їх надання як комунальними структурами, так і суб'єктами недержавного сектору. Одна з основних засад функціонування системи надання соціальних послуг, яка передбачена Законом України «Про соціальні послуги», є рівність прав, обов'язків та відповідальності надавачів соціальних послуг державного та недержавного секторів. Відтак бюджетне фінансування може бути спрямоване як для забезпечення діяльності комунальних закладів, які надають соціальні послуги, так і закупівлі соціальних послуг у суб'єктів недержавного сектору. Для цього можуть застосовуватися процедури закупівель, передбачені Законом України «Про публічні закупівлі», конкурси соціальних проєктів, соціальних програм відповідно до Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів,

⁵⁷⁵ Аналітична записка про організацію виконання функцій у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей у 548 ОТГ, визначених наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890(40 ОТГ), від 20.07.2018 р. № 1051 (234 ОТГ), від 11.04.2019 р. № 551(274 ОТГ). Станом на 01.07.2019 р. URL: www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf

заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1049 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 194), а також соціальне замовлення згідно з Порядком надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 450⁵⁷⁶.

Утримання закладів соціальної інфраструктури та надання соціальних послуг може відбуватися з використанням такої форми координації діяльності, як співробітництво територіальних громад.

Згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» таке співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проєктів відповідними радами. Формами такого співробітництва можуть бути:

- делегування одному з суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

⁵⁷⁶ Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf

– утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів⁵⁷⁷.

Важливе значення мають питання спільної взаємодії територіальних громад та місцевих державних адміністрацій щодо надання соціальних послуг та соціального захисту населення. У випадку неспроможності територіальної громади задовольнити потреби жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наданні тих чи інших соціальних послуг, крім базових соціальних послуг, райдержадміністрація, виконавчий орган міської ради міста обласного значення, ради об'єднаної територіальної громади інформує про це обласну, Київську чи Севастопольську міську держадміністрацію для забезпечення створення необхідних соціальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема шляхом планування та фінансування видатків для задоволення потреб осіб/сімей регіону в соціальних послугах у межах регіональних і місцевих соціально-економічних програм розвитку. Для організації надання соціальних послуг на регіональному рівні орган соціального захисту населення за місцем проживання/перебування особи, яка звернулася із заявою, подає клопотання про надання соціальних послуг разом з відповідними документами структурному підрозділу з питань соціального захисту населення обласної, Київської міської держадміністрації для подальшого прийняття рішення про надання соціальних послуг⁵⁷⁸.

У цьому разі актуальними стають питання покращення спільного планування та координації зусиль у визначенні потреб

⁵⁷⁷ Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf

⁵⁷⁸ Про організацію надання соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 587. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#top

в соціальних послугах та шляхів їх фінансування. Тут актуальними стають питання спільної участі у розробленні відповідних місцевих та регіональних програм соціального розвитку, визначенні потреб мешканців громади у послугах, у формуванні бюджетів та обміну інформацією про спроможність громади в реалізації делегованих повноважень у соціальній сфері їх реалізовувати.

Модель адміністрування державних соціальних програм, соціальних послуг і соціальної роботи, що застосовується у нинішній системі соціального захисту, потребує синхронізації з процесом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні та суттєвих змін, спрямованих насамперед на забезпечення надання соціальних послуг і використання відповідних сервісів на базовому рівні у спроможних територіальних громадах⁵⁷⁹.

Наша держава повинна здолати непростий шлях в питаннях самодостатності адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики на місцевому та регіональному рівнях. Для цього потрібна як політична воля, так і системні і поступові реформи, такі як адміністративно-територіальна, адміністративна та повноцінне реформування органів місцевого самоврядування. Успіх у цих напрямках буде залежати від спроможності державних інституцій здійснити чіткий, повний та вичерпний розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у питаннях соціального захисту, надання соціальних послуг та фінансування галузей соціальної сфери.

Серед пріоритетних завдань – децентралізація, дерегуляція та деінституціоналізація системи надання послуг, визначення потреб у послугах на рівні громади, де безпосередньо мешкають споживачі цих послуг, забезпечення безперешкодного доступу до послуг усіх, хто їх потребує, перехід від фінансування закладів і установ, що надають послуги, до

⁵⁷⁹ Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. № 1057-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text

фінансування власне послуг, залучення до надання послуг недержавних суб'єктів, закупівля послуг на відкритих конкурсах, соціальне замовлення на послуги, розробка та запровадження у практику роботи державних стандартів надання послуг, критеріїв їх якості⁵⁸⁰.

Таким чином, одним із шляхів вирішення проблемних питань фінансування соціальної сфери на місцевому та регіональному рівні є залучення до цієї участі недержавний сектор, впровадження договірних форм спільної діяльності.

У сучасних умовах децентралізації влади у соціальній сфері передавання повноважень з надання соціальної підтримки та соціальних послуг від держави до органів місцевого самоврядування, і відповідно від держави – приватним суб'єктам потребує необхідність залишити за державою функції контролю та моніторингу діяльності надавачів таких послуг, функціонування недержавних пенсійних фондів, впливати на форми та методи їх роботи, з метою забезпечення якості таких послуг, додержання державних стандартів та режиму законності.

Говорячи про децентралізацію повноважень у соціальній сфері в нашій державі відбувається перехід від адміністративної до публічної моделі соціального обслуговування населення.

Згідно із новим законодавством, соціальні послуги можуть надаватися як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так і недержавними організаціями. Але якщо в основі соціальної послуги лежать конституційні права громадян, реалізація яких повинна забезпечуватися державою, то ця послуга має надаватися державними структурами, відтак держава в цьому випадку не вправі самоусунутися, хоча це не забороняє надання цієї послуги й недержавними, комерційними органами⁵⁸¹.

⁵⁸⁰ Савченко Н.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення: дис. ... д-ра наук з держ. управління. Харків, 2020. 495 с.

⁵⁸¹ Семігіна Т. Соціальні послуги у територіальних громадах України: інновації правового регулювання. URL: www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2019-65-75.pdf

Поряд з цим законодавство, яке сьогодні регламентує діяльність з питань взаємодії між органами місцевої влади, місцевого самоврядування та недержавним сектором, між органами місцевого самоврядування між собою потребує удосконалення. Частково це питання врегульоване підзаконними актами⁵⁸², однак здебільшого вони носять рекомендаційний характер⁵⁸³.

Сьогодні на рівні держави не забезпечено реальних механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях реалізації багатьох напрямів соціальної політики. На жаль, діюче законодавство обмежено або виданням методичних рекомендацій, або фрагментарним регулюванням реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування у соціальній сфері.

З урахуванням цього та з метою гарантування стабільності правових та інших відносин, упродовж перехідного періоду органам державного управління та місцевого самоврядування необхідно забезпечити безперервність реалізації завдань та повноважень держави, місцевого самоврядування, зокрема в частині надання соціальних

⁵⁸² Впровадження в дослідну експлуатацію програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада захисту»: наказ Мінісоцполітики від 20.02.2019 р. № 251. URL: www.msp.gov.ua/documents/5217.html

Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних тери-торіальних громад у сфері соціального захисту населення: наказ Мінісоцполітики від 19.01.2016 р. № 26. URL: www.msp.gov.ua/files/26.pdf

Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту від 25.02.2019 р. № 282. URL: www.msp.gov.ua/files/deinst/metod/282.pdf

Методичні рекомендації щодо організації та забезпечення діяльності об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей від 18.07.2018 р. № 1029а. URL: www.msp.gov.ua/files/890.pdf

⁵⁸³ Семигіна Т. Соціальні послуги у територіальних громадах України: інновації правового регулювання. URL: www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2019-65-75.pdf

послуг⁵⁸⁴, здійснення соціальних виплат, реалізації діяльності щодо захисту прав дітей тощо.

Як це зробити? Одним із практичних шляхів вирішення цієї проблеми, як нам вбачається, є покращення поточного планування та поширення договірної форми співробітництва.

Під поточним плануванням ми розуміємо програмні документи розвитку громади, планування місцевих бюджетів, визначення потреб мешканців громади у соціальних послугах та спроможності їх надання. Таке планування дозволить виявити проблемні питання заздалегідь. Під час планування місцевих бюджетів слід враховувати потреби громади у фінансових ресурсах для утримання закладів соціальної інфраструктури, соціальних працівників, видів соціальних послуг.

У разі виявлення неспроможності територіальної громади задовольняти потреби мешканців в соціальних послугах, утриманні закладів соціальної інфраструктури тощо, шляхами вирішення цих проблем є залучення державних та місцевих суб'єктів соціальної політики, а також недержавний сектор. У зв'язку з чим у територіальних громадах має бути налагоджена ефективна організація взаємодії та співпраці з місцевими державними адміністраціями, центрами зайнятості, закладами охорони здоров'я, освіти, культури та іншими закладами, що дає можливість забезпечити надання соціальних послуг різним групам населення, з урахуванням місць, де вони вже отримують інші послуги/допомогу.

Одним із кроків у створенні інтегрованої системи соціального захисту на рівні громади є забезпечення міжвідомчої взаємодії та міждисциплінарного підходу як на етапі визначення потреб у соціальних послугах, так і на етапах їх розвитку, у процесі надання. Міжвідомча взаємодія забезпечується через співпрацю всіх

⁵⁸⁴ Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: <https://pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf>

підрозділів та надавачів соціальних, адміністративних, медичних, освітніх, культурних, реабілітаційних послуг, підрозділів Національної поліції України. Така співпраця сприяє розвитку горизонтальних в'язків між надавачами послуг, впровадженню єдиних принципів, технології та алгоритмів дій для своєчасного виявлення, попередження та ефективного реагування, надання допомоги, зокрема дітям та їхнім сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах⁵⁸⁵.

Ключовими напрямами модернізації публічного управління у сфері соціальної роботи, на яких необхідно акцентувати увагу, є: узгодження та координація дій різних суб'єктів (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадського сектору); інтеграція зусиль, засобів та можливостей державних інституцій і неурядових організацій; розробка та впровадження дієвих механізмів міжсекторного партнерства щодо забезпечення соціальних гарантій і захисту прав соціально вразливих категорій громадян, створення умов для їх адаптації в соціальному середовищі; впровадження комплексної системи соціальної роботи; підвищення ефективності функціонування соціальних служб; забезпечення належного професійного рівня фахівців соціальної роботи; оптимізація системи соціальних послуг на рівні територіальної громади; впровадження інноваційних соціальних технологій; використання альтернативних джерел надання та фінансування соціальних послуг та ін.⁵⁸⁶

Удосконалення діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики потребує: розмежувати повноваження між міністерствами та Національною соціальною сервісною службою України

⁵⁸⁵ Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади: роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya.pdf

⁵⁸⁶ Клосовська І., Нема О. Удосконалення публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні. URL: [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/18.pdf)

в питаннях здійснення контролю за використанням бюджетних коштів на надання соціальних послуг.

Безперервність в наданні соціальних послуг, соціального захисту та соціального забезпечення, утриманні закладів соціальної інфраструктури на місцевому рівні має забезпечуватися шляхом: спільного планування програм розвитку соціальної сфери та місцевих видатків на соціальну сферу зі спільною участю територіальних громад та місцевих державних адміністрацій; поширення договірної форми співпраці територіальних громад з недержавним сектором з питань фінансування та розвитку соціальної сфери; поширення договірної форми співпраці територіальних громад між собою; співпрацювати з територіальними органами Національної сервісної служби, Державної служби зайнятості тощо у питаннях здійснення координаційної, методичної, навчальної та інформаційної підтримки у проведенні соціальної роботи, наданні соціальних послуг, навчанні фахівців із соціальної роботи тощо.

Вирішення таких складних питань, які були висвітлені у нашому дослідженні, потребують врешті-решт удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу та діяльності всіх суб'єктів реалізації державної соціальної політики, уніфікацію законодавства, яке регулює відносини з надання соціальних послуг, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в цій сфері. Розпорошеність існуючого законодавства з питань соціального захисту та соціального забезпечення, формування нового з питань соціальних послуг потребує уніфікації та систематизації. Ми погоджуємося з існуючими у науковій літературі думками фахівців і підтримуємо необхідність прийняття Соціального кодексу.

На підтвердження необхідності прийняття Соціального кодексу також варто привести й наступні аргументи.

По-перше, 10 листопада 2016 року Україна підписала Європейський кодекс соціального забезпечення, який є орієнтиром європейської моделі соціального забезпечення, заснованої на соціальній справедливості. Підписання Кодексу підтверджує, що

Уряд України спрямовує свої зусилля на повну адаптацію національного законодавства у соціальній сфері до європейських стандартів, визначених багатосторонніми міжнародними інструментами Ради Європи, якими є Європейська соціальна хартія (переглянута) та Європейський кодекс соціального забезпечення⁵⁸⁷.

По друге, за підсумками фахівців сучасне соціальне законодавство України можна умовно поділити на 4 блоки:

- законодавство в галузі соціального страхування (складається з 7 основних законів та входить складовою частиною до, приблизно, 30 законів);
- законодавство в галузі соціальної допомоги та захисту окремих категорій громадян (складається, щонайменше, з 20 законів);
- законодавство, що встановлює соціальні стандарти (складається, щонайменше, з 3 законів);
- інше законодавство (складається, щонайменше, з 3 законів)⁵⁸⁸.

Питання кодифікації соціальної сфери періодично порушується як науковцями, так і законодавцем.

Останні спроби кодифікувати законодавство України у соціальній сфері відбулися у 2013 році. У пояснювальній записці до відповідного проєкту закону було зазначено мотиви його прийняття. Недоліком чинного законодавства є те, що правове регулювання соціальних відносин і досі здійснюються не єдиним законом, а різними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. При цьому можна навести численні випадки, коли норми підзаконних актів прямо суперечать акту вищої юридичної сили – закону, що також негативно відображається на правах і свободах людей і громадян. Незважаючи на такі конституційні гарантії, чинне законодавство містить значну кількість неузгоджених між собою норм щодо соціального захисту окремих категорій громадян: пенсіонерів,

⁵⁸⁷ Новосельська І., Руше М. Кодифікація законодавства України із соціального забезпечення. URL: pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/7/9.pdf

⁵⁸⁸ Коваль О.П. Удосконалення функціонування соціальної сфери України: економіко-адміністративний аспект. URL: [zt.knute.edu.ua/files/2013/4\(69\)/uazt_2013_4_28.pdf](http://zt.knute.edu.ua/files/2013/4(69)/uazt_2013_4_28.pdf)

безробітних, сімей з дітьми, малозабезпечених сімей, ветеранів війни та праці, жертв політичних репресій, чорнобильців, інвалідів та інших соціально незахищених категорій населення. Більш того, непоодинокі випадки, коли при прийнятті нових законів, всупереч Конституції України, значно звужуються вже існуючі права та свободи людини та громадянина⁵⁸⁹.

Актуальність цих проблем нормативно-правового регулювання соціальної сфери не втрачена і до цього часу. А ще мабуть і підвищена, в сучасних умовах становлення нового законодавства про соціальні послуги, децентралізації влади.

Ми підтримуємо розробників проєкту Соціального кодексу України про необхідність об'єднати і систематизувати його нормами законодавство у сфері соціального забезпечення, соціального страхування та соціальних послуг.

Кодифікація законодавства у соціальній сфері дозволить з одного боку, уніфікувати, систематизувати, узагальнити норми, які регулюють суспільні відносини у сферах соціального страхування, соціального забезпечення та соціальних послуг, усунути існуючі колізії та дублювання норм, з іншого, встановити нові норми, які відповідають сучасним потребам та інтересам громадян, розвитку суспільних відносин у соціальній сфері.

Проведене дослідження дозволяє зробити певні висновки та узагальнення.

Сучасна державна соціальна політика в умовах децентралізації влади побудована на індивідуальному підході до розвитку соціальної сфери на місцевому рівні та за активної участі у цьому місцевої влади та територіальних громад. Децентралізація у сферах соціального захисту та соціального забезпечення виявила наступні актуальні проблеми, по-перше, це розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; по-друге,

⁵⁸⁹ Проєкт Соціального кодексу України. Офіційний сайт Верховної ради України. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2311&skl=8

спроможність місцевого самоврядування виконувати свої повноваження у соціальній сфері.

Проведення подальших реформ у сфері реалізації державної соціальної політики в умовах децентралізації влади потребують: досягнення балансу централізації та децентралізації влади з питань соціального забезпечення, зайнятості населення, надання соціальних послуг, захисту прав дітей тощо через механізми збалансованості загальнодержавної та регіональної соціальної політики; впровадження уніфікованої методики розробки регіональних та місцевих програм розвитку соціальної сфери та її фінансування; створення Дорожньої карти з визначенням алгоритму виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у соціальній сфері; створення правових та економічних механізмів публічно-приватного партнерства в соціальній сфері шляхом стимулювання та залучення недержавного сектору до розв'язання соціальних проблем на місцевому рівні, пошуку нових джерел фінансування соціальної сфери на місцевому рівні; врегулювання на законодавчому рівні всіх форм публічно-приватного партнерства у соціальній сфері.

На державному рівні здійснення збалансованості державної та регіональної соціальної політики в умовах децентралізації потребує: впровадження механізму оцінки регіональної соціальної політики в питаннях спроможності регіонів реалізовувати власні та делеговані повноваження у цій сфері; удосконалення законодавства з чітким визначенням предметів відання, завдань, прав та обов'язків, відповідальності суб'єктів реалізації державної соціальної політики центрального та місцевого (регіонального) рівня; за суб'єктами реалізації державної соціальної політики центрального рівня залишити право здійснення контролю, навчання, надання методичної допомоги в питаннях реалізації державної соціальної політики; на рівні законодавства врегулювати розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади в сферах надання соціальних послуг, соціального захисту та соціального забезпечення.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає у визначенні сутності та розкритті змісту адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні, а також визначенні шляхів удосконалення діяльності публічної адміністрації у цій сфері. За результатами дослідження сформульовано такі концептуальні висновки, пропозиції та рекомендації. Основні з них такі:

1. Закріпленій у Конституції України постулат соціальної держави обумовив спрямування діяльності державних органів та органів місцевої влади щодо його реалізації, та реалізації прав громадян у соціальній сфері, закріплених у Конституції України. Функціями соціальної держави є здійснення державної соціальної політики шляхом реалізації державних соціальних гарантій, створення умов для реалізації громадянами своїх прав у соціальній сфері, гарантованих Конституцією України, досягнення зростання рівня та якості життя населення. Реалізація завдань соціальної держави адміністративно-правовими засобами здійснюється шляхом адміністративно-правового забезпечення, призначенням якого є не тільки регламентація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з виконання завдань соціальної держави, але й практична реалізація законодавства, створення умов та гарантій, фактичне втілення у життя публічною адміністрацією концепції соціальної держави, забезпечення реалізації громадянами, гарантованих Конституцією України їх соціальних прав, їх охорони та захисту.

2. Аналіз становлення та розвитку законодавства про державну соціальну політику дозволив запропонувати таку його періодизацію. Перший – 1991–1996 рр. (кризовий період) було закладено першооснови, початковий фундамент державної соціальної політики в Україні в окремих нормативно-правових документах.

Другий – 1996–2000 рр. (антикризовий) пов’язується з прийняттям Конституції України, в якій було закладено положення про Україну, як соціальну державу та прийнято правові акти, спрямовані на вирішення актуальних питань стабілізації в економічній сфері виходячи з постулату про соціальну державу. Третій – 2000–2004 рр. (стабілізаційний) було сформовано нормативно-правову основу, яка визначає діючу сьогодні систему соціального забезпечення та соціального захисту, закладено основи наближення соціальної політики держави до європейських соціальних стандартів та тенденцію переходу держави від соціального забезпечення до соціальних послуг. Четвертий – 2004–2008 рр. (перманентний) характеризується формуванням основ загальної соціальної політики та намаганням зупинити подальші негативні тенденції у соціальній сфері. П’ятий – 2008–2014 рр. (дореформаторський) характеризується корегуванням заходів державної соціальної політики з метою забезпечення мінімального гідного існування та недопущення соціальної кризи, а також намаганням реформувати окремі галузі соціальної сфери (пенсійне забезпечення, медична реформа, реформа освіти). Шостий – 2014 р. по теперішній час (євроінтеграційний період) характеризується впровадженням європейських пілотних проєктів врядування у соціальній сфері, трансформацією підходів державно-управлінського регулювання суспільних відносин у соціальній сфері, яка характеризується відходом від централізації державної соціальної політики до її регіоналізації, покладенням на державу формування її основних засад, а реалізацію – переважно на регіони.

3. Встановлено, що незважаючи на суттєве наукове розроблення проблемних питань державної соціальної політики необхідність поглиблення наукових і теоретичних досліджень в цій сфері не втрачає своєї актуальності. В науці адміністративного права державна соціальна політика комплексно не досліджувалася. Така концептуальна помилка не дозволила повною мірою висвітлити всю сукупність проблем організації та діяльності публічної адміністрації із забезпечення формування та реалізації державної соціальної політики. Як наслідок, більшість практичних питань, які стосуються

побудови системи органів публічної адміністрації різних рівнів з адміністрування соціальною сферою, питань їх організаційно-правового, кадрового, ресурсного та іншого забезпечення, взаємодії та розподілу повноважень між ними, реалізації завдань та функцій з формування та реалізації державної соціальної політики тощо, залишаються недостатньо дослідженими. Нерозробленість цих та інших проблем в науці адміністративного права негативно позначається на стані правотворчої діяльності публічної адміністрації, на виробленні та прийнятті недосконалих і суперечливих програмно-цільових документів у соціальній сфері та інших правових актів управління. І, як наслідок, ми маємо ситуацію, коли з-поміж іншого, більшість реформ у соціальній сфері належним чином не впроваджується у життя.

4. Запропоновано під державною соціальною політикою розуміти організовану та цілеспрямовану діяльність органів публічної влади, яка ґрунтується на комплексі ідеологічних, політичних, правових, економічних, фінансових, організаційних заходів і засобів, передбачає законодавче розроблення, втілення у стратегічних та інших програмних документах у соціальній сфері та впровадження органами державної та місцевої влади, місцевого самоврядування її положень у життя.

Державній соціальній політиці, як адміністративно-правовій категорії властиві такі ознаки: державна соціальна політика є правовою формою організації та здійснення діяльності органів державної та місцевої влади, місцевого самоврядування у соціальній сфері; державна соціальна політика є сукупністю цілеспрямованих заходів, містить положення щодо перспектив розвитку соціальної сфери, має обов'язковий характер, адже містить перелік заходів, які мають бути реалізовані органами публічної адміністрації; державна соціальна політика спрямована на розв'язання соціальних проблем і врегулювання суспільних відносин у соціальній сфері, маючи комплексний характер дозволяє спрямовувати в необхідних напрямках діяльність публічної адміністрації; формування та здійснення публічною адміністрацією державної соціальної політики

відбувається за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів, форм, методів та адміністративних процедур.

5. Обґрунтовується, що в сучасних умовах державотворення змістом державної соціальної політики мають бути такі стратегічні напрями та пріоритети. Перший, досягнення гідного рівня матеріального добробуту й умов життя людей. Напрямами державної соціальної політики у цій сфері мають стати такі пріоритети: формування широкого прошарку середнього класу, підвищення тривалості здорового та працездатного життя населення; стабільність податкової системи та встановлення поміркованих податків з доходів від власності та підприємницької діяльності; відхід від орієнтації на дешеву робочу силу. Другий, забезпечення зайнятості населення та належної охорони праці, підвищення якості та конкурентоспроможності робочої сили. Пріоритетними шляхами вирішення проблемних питань у цьому напрямі є: зростання економічно та працездатно активного населення; відповідність заробітної плати європейським стандартам, підвищення зайнятості населення; створення нових робочих місць; формування і утримання високопрофесійних фахівців; розвиток професійно-технічної освіти. Третій – забезпечення прав і соціальних гарантій окремих верств населення (літніх людей, інвалідів, вимушених переселенців, недієздатних). Пріоритети державної соціальної політики мають полягати у вирішенні таких завдань: поєднання системи соціальної допомоги із соціальним страхуванням; трансформація системи пільг та підвищення якості соціальних виплат; адресність допомоги з диференціацією рівня нужденості. Четвертий – забезпечення демографічного благополуччя країни має відбуватися в напрямі підвищення народжуваності та зниження смертності населення, формування та утвердження ідеології здорового способу життя та правильної вітальної поведінки; збільшення тривалості життя, зменшення рівня трудової еміграції; збереження здоров'я нації. П'ятий – соціальний захист та соціальне забезпечення. Пріоритетними трансформаціями у цій сфері мають стати такі складові: необхідно обмежити зростання соці-

альних зобов'язань держави і відійти від спрямування бюджету на соціальні виплати; слід підвищити доходи від зайнятості населення; перехід від соціальної підтримки до соціального страхування; регіоналізація соціальних послуг.

6. З метою покращення стану стратегічного планування та вироблення сучасної доктрини соціальної політики запропоновано: розробити структуру та встановити ієрархію системи стратегічних документів державної соціальної політики за схемою доктрина-стратегія-план; визначити адміністративно-правові процедури формування цих стратегічних документів, механізми їх впровадження та корегування, зміст, зв'язки між собою; забезпечити їх узгодженість з іншими державними та регіональними програмними документами в економічній та гуманітарній сфері; розробити згідно із сучасними поглядами стратегічного планування базові поняття, що визначають зміст суспільних відносин у соціальній сфері, існуючі загрози та актуальні проблеми (кризові явища, тенденції розвитку, негативні наслідки тощо), комплексний механізм стратегічного та тактичного управління в соціальній сфері; узгодити між собою положення державних, регіональних та місцевих програмних документів у соціальній сфері; завершити формування нормативно-правової бази у соціальній сфері відповідно до сучасної доктрини державної політики; затвердити на законодавчому рівні Доктрину соціальної держави Україна та Стратегію державної соціальної політики до 2030 року. Положення цих стратегічних документів мають деталізуватися у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України з реалізації Стратегії державної соціальної політики до 2030 року та у Планах дій профільних міністерств.

7. Запропоновано концептуальні підходи та розроблено механізм підготовки (формування) державної соціальної політики, який передбачає: організаційні заходи з підготовки (формування) державної політики; аналіз поточного стану та вибору цілей і завдань; урахування аналізів впливу, що готуються зацікавленими суб'єктами та/або незалежним експертним середовищем; розроблення проєкту соціальної політики та плану її реалізації; власне

ухвалення державної політики; контроль (моніторинг) процесу її реалізації з відстеженням ефективності. Ефективність державної соціальної політики залежить від забезпечення неухильного дотримання нормативно-врегульованих процедур підготовки, ухвалення, впровадження та контролю (моніторингу) результативності всіх видів програмно-цільових актів соціальної політики.

8. Механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляє собою систему взаємопов'язаних та взаємодіючих правових засобів, способів, інших елементів, спрямованих на створення у державі умов повноцінного забезпечення гарантованих соціальних прав громадян, а також на врегулювання адміністративно-правових відносин, що регламентують діяльність органів публічної влади з вироблення державної соціальної політики та впровадження її у життя у всіх напрямках соціальної сфери. Завдяки взаємодоповнюючим, органічно пов'язаним між собою і взаємодіючим елементам механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики по-перше, створюються реальні умови забезпечення у державі соціальних прав громадян, із покладенням на державу створення умов для досягнення зростання рівня та якості життя населення, соціальної справедливості; по-друге, регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної влади з приводу формування державної соціальної політики і впровадження у життя її заходів, а також виконання законодавства у соціальній сфері.

9. Аналіз повноважень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики дозволив запропонувати шляхи удосконалення їх діяльності, а саме: необхідно покращити стан адміністративно-правового регулювання з питань розподілу повноважень між різною системою органів, що наділені повноваженнями формувати державну соціальну політику; доцільним є оптимізація взаємодії та координації дій між кожною ланкою системи органів публічної влади, як з питань формування, так і з питань реалізації державної соціальної політики. Саме завдяки злагодженій взаємодії та координації дій відповідні органи державної влади та місцевого

самоврядування зможуть побудувати як ефективний алгоритм погоджених дій на всіх етапах підготовки державної політики, так і впровадження її у життя. Така взаємодія дозволить враховувати всю специфіку ситуації, що склалася у соціальній сфері, використовувати засоби, сили, вживати адекватні заходи, форми та методи, які є в розпорядженні учасників правовідносин.

10. Обґрунтовано, що інструменти адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики представляють зовнішню виражену діяльність публічної адміністрації, що виражається у застосуванні нею різноманітних засобів, прийомів, способів адміністративно-правового спрямування, завдяки використанню яких здійснюється формування та втілення у життя заходів державної соціальної політики.

Властивостями цих інструментів є те, що вони пов'язані з діяльністю не тільки публічної адміністрації, але й інших суб'єктів, які мають делеговані повноваження у соціальній сфері; мають зовнішній прояв; в деяких випадках правові наслідки; врегульовані нормами адміністративного права; впливають із компетенції публічної адміністрації; можуть мати як імперативну (нормативні акти; індивідуальні акти, регуляторно-планувальні), так і диспозитивну природу (організаційно-технічні, інформаційно-цифрові, фінансові). З метою покращення діяльності публічної адміністрації з використання інструментів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики запропоновано створити ефективне нормативне підґрунтя та подальше поширення використання таких, як регуляторно-планувальні (публічно-правові та приватноправові угоди, договори про співпрацю, контракти), інформаційно-цифрові, організаційно-технічні.

11. Під методами адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики запропоновано розуміти систему прийомів, засобів та способів її практичного здійснення, втілення у життя положень соціальної політики. До основних методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики віднесено: організаційно-розпорядчі, правотворчі, економічні,

інформаційні, ідеологічні. За характером впливу ці методи можуть мати як імперативний зміст (контроль), так і диспозитивну природу (демонополізація надання соціальних послуг).

Методи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики відображають механізм впровадження її заходів. Зменшення монополії держави у соціальній сфері (демонополізація ринку соціальних послуг, децентралізація влади) призводить до зменшення імперативного (адміністративних) методів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в сторону диспозитивних. Слід обрати оптимальне поєднання цих методів, щоб вони були більш гнучкими та адаптованими до умов розвитку соціальної сфери, оскільки ці методи є взаємозалежними та взаємозумовленими в процесі їх застосування. Тому лише в комплексі можуть створювати ефективну систему способів, прийомів та засобів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики.

12. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України представляє собою закріплені у нормах адміністративного права його завдання, функції, повноваження, предмети відання, гарантії діяльності, завдяки яким визначається його місце в системі адміністративно-правових відносин, пов'язаних з реалізацією державної соціальної політики.

Запропоновано напрями удосконалення адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України з питань реалізації державної соціальної політики, а саме: прийняти нову програму подолання бідності, в якій окремий розділ присвятити функціям та завданням Міністерства як суб'єкта контрольно-аналітичної діяльності з питань виконання заходів державної програми подолання бідності; доповнити Положення про Міністерство соціальної політики України нормами, в яких чітко визначити завдання та повноваження Міністерства щодо здійснення управління та контрольно-наглядової діяльності за галузями соціальної сфери з позицій делегування окремих повноважень недержавним суб'єктам; надати міністерству повноваження

здійснення експертизи нормативно-правових актів, які приймаються суб'єктами регіональної правотворчості у соціальній сфері.

13. Аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної соціальної політики центрального рівня дозволив запропонувати шляхи удосконалення їх діяльності у таких напрямках: обґрунтовано прийняття Закону України «Про здійснення державного контролю за наданням соціальної підтримки та соціальних послуг» та запропоновано його зміст; запропоновано до профільного законодавства внести зміни та доповнення, якими конкретизувати та чітко розмежувати повноваження Державної служби зайнятості з: 1) Міністерством соціальної політики України та Міністерством економіки України з питань зайнятості населення у відповідних галузях; 2) органами місцевої влади з питань підвищення рівня зайнятості населення; з метою усунення колізій у законодавстві та з урахуванням обсягів завдань, які здійснює Державна служба зайнятості, надати їй статус центрального органу виконавчої влади; обґрунтовано упровадження нових форм та методів взаємодії Державної служби зайнятості з органами місцевої влади, роботодавцями, недержавними суб'єктами з питань працевлаштування на засадах клієнтоорієнтованого підходу; обґрунтовано, що підвищення продуктивності та якості обслуговування у сфері пенсійного забезпечення має здійснюватися шляхом впровадження новітніх технологій адміністрування в Пенсійному фонді у напрямках створення єдиної обслуговуючої інфраструктури, розширення послуг, що надаються через веб-портал Пенсійного фонду та інтеграцію цих послуг з іншими інформаційними ресурсами центральних органів виконавчої влади; доведено, що покращення пенсійного забезпечення вбачається у таких напрямках: 1) посилення ролі Пенсійного фонду в адмініструванні єдиного соціального внеску; 2) активізація ролі держави у створенні сприятливих умов для функціонування недержавних пенсійних фондів.

14. Під адміністративно-правовим статусом місцевих (регіональних) суб'єктів реалізації державної соціальної політики слід розуміти їх врегульовані нормами адміністративного права завдання,

функції та повноваження, які закріплюють їх правове становище в системі суб'єктів державної соціальної політики, визначають предмети відання і дозволяють впроваджувати заходи політики у життя.

З метою покращення адміністративно-правового статусу місцевих (регіональних) суб'єктів реалізації державної соціальної політики необхідно максимально розмежувати та чітко формалізувати функції місцевих державних адміністрацій та місцевих рад з питань реалізації державної соціальної політики в усіх напрямках (соціальний захист, захист прав дітей, функціонування закладів соціальної інфраструктури, надання соціальних послуг та ін.); нормативно врегулювати механізм спільного програмного та бюджетного планування соціальної політики на місцевому рівні. Вирішення цього питання пропонується шляхом прийняття підзаконного нормативно-правового акту «Про організацію та порядок взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у соціальній сфері». Слід також впровадити чіткий механізм розподілу державних та самоврядних послуг, які надаються у соціальній сфері, механізми їх фінансування та контролю за дотриманням стандартів та якості їх надання; визначити дієві та ефективні механізми джерел фінансування розвитку соціальної інфраструктури та надання соціальних послуг територіальними громадами, що дозволить гарантувати спроможність їх надання. Вирішення останньої проблеми потребує пошуку нових форм та механізмів розвитку ресурсів територіальних громад для того, щоб вони були здатними забезпечувати якісне надання соціальних послуг.

15. Проведення подальших реформ у сфері реалізації державної соціальної політики в умовах децентралізації влади потребують: досягнення балансу централізації та децентралізації влади з питань соціального забезпечення, зайнятості населення, надання соціальних послуг, захисту прав дітей тощо через механізми збалансованості загальнодержавної та регіональної соціальної політики; впровадження уніфікованої методики розробки регіональних та місцевих програм розвитку соціальної сфери та її фінансування;

створення Дорожньої карти з визначенням алгоритму виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у соціальній сфері; створення правових та економічних механізмів публічно-приватного партнерства в соціальній сфері шляхом стимулювання та залучення недержавного сектору до розв'язання соціальних проблем на місцевому рівні, пошуку нових джерел фінансування соціальної сфери на місцевому рівні; врегулювання на законодавчому рівні всіх форм публічно-приватного партнерства у соціальній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакян Т.А. Суб'єкти й форми реалізації державної політики у сфері внутрішніх справ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 37–43.
2. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К., 1979. 150 с.
3. Административное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. Х. : «Одиссей», 2004. 880 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / В.Б. Авер'янов та ін. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1. 529 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Т. 1. / В.Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Адміністративне право України. Т. 1. / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д.Саунін, І.М. Ямкова. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
8. Адміністративне право України : навч. посібн. / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. С. 276.
9. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2010.
10. Адміністративне право України : підручник / заг. ред. Т.О. Коломоєць. К. : Істина, 2009. 475 с.
11. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
12. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк. Х. : Право, 2010. 624 с.
13. Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18.05.2012 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_162#Text
14. Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління. *Державне управління адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.
15. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19.
16. Алексеев С.С. Теория права. М. : БЕК, 1994. 224 с.

17. Аналітична записка про організацію виконання функцій у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей у 548 ОТГ, визначених наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890(40 ОТГ), від 20.07.2018 р. № 1051 (234 ОТГ), від 11.04.2019 р. № 551 (274 ОТГ). Станом на 01.07.2019 р. URL: www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf
18. Аналітична інформація щодо функціонування гарячої лінії з питань порушень при наданні соціальної підтримки 0-800-50-27-57. URL: www.msp.gov.ua/news/18938.html
19. Андрющенко К.М. Теоретико-правові засади загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; МВС України, Донецький юрид. ін-т, Кривий Ріг, 2017. 19 с.
20. Аріфходжаєва Т.Б. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 210 с.
21. Балтачєєва Н. Напрями системної трансформації соціальної політики в Україні. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/econ_2012_8_6.pdf
22. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
23. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. М. : Норма, 2008. 816 с.
24. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. URL: apnl.dnu.in.ua/4_2019/4_2019.pdf#page=112
25. Білик О. Нові завдання Державної служби зайнятості України в контексті сучасних викликів ринку праці. URL: uap.in.ua/download/all/Vy-pusku-2019_roku/UAP_1-2019.pdf#page=10
26. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3(32). С. 24–29.
27. Буглак Б.О. Удосконалення адміністративно-правових форм та методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. URL: journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/495614.pdf
28. Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. *Pressing problems of public administration*. 2016. № 1(49). С. 37–44.
29. Васильєв В.А., Лаврикова А.И. Проблемы информатизации социальной сферы. *Информационное общество*. 2000. Вып. 3. С. 54–56.
30. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Ін-Юре, 2002. 668 с.

31. Вировий С. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2014. Вип. 39. С. 201–206.
32. Відділ соціального захисту Верхнянської сільської об'єднаної територіальної громади. Офіційний сайт. URL: verhnyanskaotg.dosvit.org.ua/cc-structure/unit/sotsviddil
33. Власенко Н.С. Сутність та роль системи інформаційного забезпечення у формуванні ефективної соціальної політики. URL: dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/11820/10-Vlasenko.pdf?sequence=1
34. Войцеховська А.С. Соціальна політика як основа підвищення добробуту громадян. URL: conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/07/157.pdf
35. Впровадження в дослідну експлуатацію програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» захисту»: наказ Мінсоцполітики від 20.02.2019 р. № 251. URL: www.msp.gov.ua/documents/5217.html
36. 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.
37. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 272 с.
38. Гальонкін С.А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. С. 232.
39. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / пер. з англ. О. Перепадя. Київ : Основи, 1996. 184 с.
40. Геращенко І.М. Ефективність планування виробництва та стратегічного управління підприємством. *Вісник східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2017. № 10(240).
41. Горлач М. Політологія: наука про політику : підручник / М.І. Горлач, В.Г. Кремень. К. : Центр навчальної літератури, 2009. 840 с.
42. 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
43. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/Nashp_2014_4_9.pdf
44. Давтян С. Взаємодія органів публічної влади як умова ефективного управління. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. 2011. Вип. 2(46). С. 6–9.

45. Давтян С.Г., Єльчієва О.Р. Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3(60). Ч. 2. С. 204–219.
46. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. 2000. Т. 18. С. 31–36.
47. Дерещ В.А. Формування та реалізація центральними органами виконавчої влади державної політики: адміністративно-правовий аспект. *Juris Europensis Scientia*. Вип. 3. 2020. URL: chernvisn.onua.edu.ua/index.php/chern/article/view/104/100
48. Державна політика: підручник / Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
49. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text
50. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін. К. : Юстініан, 2007. 288 с.
51. Державна служба зайнятості. Офіційний сайт. URL: www.dcz.gov.ua/storinka/pro-sluzhbu
52. Деякі питання адміністрування надання місцевими державними адміністраціями і територіальними громадами соціальної підтримки у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей: наказ Міністерства соціальної політики України від 30.12.2020 р. № 868. URL: zakon.rada.gov.ua/go/v0868739-20
53. Деякі питання реформування державного управління України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/paran9
54. Діяльність громад у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей – рекомендації від Мінсоцполітики. URL: decentralization.gov.ua/news/13140
55. Добреева Н., Борошук Є., Корецька Т. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України. *Збірник наукових праць*. 2015. Вип. 44. С. 73–79. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_2/11.pdf
56. Доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики»: постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/216/94-вр>
57. Дорошенко В.С. Теоретико-методологічні засади соціальної політики як інституту публічного управління : дис. ... д-ра наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2021. 435 с.

58. Дробуш І. Соціальна політика у територіальній громаді: актуальні питання реалізації умов формування соціальної державності. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1(5). С. 90–95.
59. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128. URL: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe
60. Експерт ЕС: соціальна політика має ґрунтуватися на реальних потребах. URL: euukrainescoop.net/2014/12/19/social-policy-reform
61. Електронна черга державної служби зайнятості України. URL: www.dcz.gov.ua/EReception/#/about
62. Європейська соціальна хартія. Турин, 18.10.1961 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300#Text
63. Жеребіло І.В. Сутнісна парадигма соціальної політики держави. *Економіка, фінанси, облік і право в умовах глобалізації* : збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 30 вересня 2020 р. Полтава : ЦФЕНД, 2020. 83 с.
64. Жук О.Б. Фінансове забезпечення реалізації соціальної політики держави : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Львів, 2017. С. 314.
65. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. URL: www.lsej.org.ua/2_2020/57.pdf
66. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
67. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010–2014 роки. URL: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>
68. Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності: рішення Рахункової палати від 11.09.2018 р. № 23-3. URL: rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/23-3_2018/Zvit_23-3_2018.pdf
69. Зінкевич Н. Аналітична записка про організацію виконання функцій у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей у 548 ОТГ, визначених наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890 (40 ОТГ), від 20.07.2018 р. № 1051 (234 ОТГ), від 11.04.2019 р. № 551 (274 ОТГ). Станом на 01.07.2019 р. URL: www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf
70. Зуб М.Я., Шуліка Д.А. Етапи становлення державної служби зайнятості як основного елементу інституційного наповнення інфраструктури ринку праці. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2017. № 6. Т. 3. С. 126–133.

71. Ігонін Р. Проблема доктринального визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2(40). С. 37–43.
72. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1(124). С. 36–40.
73. Льчук Л. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні / Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України. Національна академія наук України. URL: cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=363:2014-02-21-06-52-37&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27
74. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
75. Інтегровані соціальні служби: теорія, практика, інновації: навч.-метод. комплекс / О.В. Безпалько, І.Д. Зверева, З.П. Кияниця, В.О. Кузьмінський та інш. К. : Фенікс, 2007. 528 с. URL: www.p4ec.org.ua/upload/education/library/1345188352.pdf
76. Калашнікова Т.В. Модернізація діяльності Пенсійного фонду України: стан та перспективи. URL: www.global-national.in.ua/archive/19-2017/78.pdf
77. Калініченко О.О. Соціальна сфера в аспекті державного управління. URL: http://eprints.zu.edu.ua/16773/1/Стаття_2_Калініченко_РАДА_.pdf
78. Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики в умовах євроінтеграції : дис. ... д-ра філософії. Львів, 2020. 227 с.
79. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 34 с.
80. Кириченко К.І. Державні інструменти комплексного регулювання соціально-економіко-політичного стану держави. URL: www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5783
81. Ківалов С.В. Правовий конфлікт в діяльності органів виконавчої влади: сутнісна характеристика. *Людина і закон: публічно-правовий вимір*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції «VII Прибузькі юридичні читання», м. Миколаїв, 25–26 листопада 2011 року. Миколаїв : Іліон, 2011. С. 157.
82. Клименко О.В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарювання : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 227.

83. Клименко О.В. Зміст адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання. *Наука і правоохорона*. 2014. № 4(26). С. 100–107.
84. Клосовська І., Нема О. Удосконалення публічного управління у сфері соціальної роботи на регіональному рівні. URL: [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04\(39\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/18.pdf)
85. Ключев О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: монографія. Харків : Основа, 2005. 380 с.
86. Коваль О.П. Удосконалення функціонування соціальної сфери України: економіко-адміністративний аспект. URL: [zt.knute.edu.ua/files/2013/4\(69\)/uazt_2013_4_28.pdf](http://zt.knute.edu.ua/files/2013/4(69)/uazt_2013_4_28.pdf)
87. Ковальова Н. Інвестиційна діяльність пенсійних фондів. *Цінні папери України*. 2000. № 28. С. 4.
88. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text
89. Козлова Л.В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2011. Серія: «Державне управління». Т. 159. Вип. 147. С. 63–69.
90. Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / пер. з англ. К. : КМ Академія, 2004. 127 с.
91. Коллін П.Г. Англо-український словник політичних термінів / пер. з англ. М.Ю. Довгопола. Х. : Каравела, 2002. С. 201.
92. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
93. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Сущенко В. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
94. Конституція України від 28.06.1991 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
95. Концепція реформи фінансування системи соціальних послуг в Україні. URL: caritas.ua/wp-content/uploads/2021/08/konczepczyia-reformy-finansuvannya-soczialnyh-poslug-2021.pdf
96. Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 13.10.2010 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p
97. Концепція соціальної держави України : проєкт Закону України. URL: ips.ligazakon.net/document/JF1S800A?an=3
98. Концепція формування правових основ та механізмів реалізації соціальної держави в країнах Співдружності: СНД. Концепція. Міжнародний документ від 31.05.2007 р. № 997_g2496. URL: www.zakon1.rada.gov.ua

99. Корецька С.О. Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації : монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 445 с.
100. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 17 с.
101. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 219 с.
102. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 21 с.
103. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософ.), Київ, 2017. 240 с.
104. Костюк І.В. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури України : дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Львів, 2015. С. 265.
105. Кочетков А.А. Основы экономической теории : курс лекцій. М. : Дашков и Ко, 2005. С. 472.
106. Кравцова Н.В. Шляхи підвищення ефективності Державної служби зайнятості. URL: repository.hneu.edu.ua/handle/123456789/1973?locale=in
107. Кричун М.О. Методи реєстраційної та дозвільної діяльності державної податкової служби України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. №4. С. 266–272.
108. Кришень О.В. Сучасні тенденції формування, реалізації та розвитку регіональної соціальної політики в Україні. *Public Administration and Local Government*. 2020, Вип. 1(44). URL: [dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2020/2020_01\(44\)/09.pdf](https://dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2020/2020_01(44)/09.pdf)
109. 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.
110. Кропивницький М.О. Бюджетне та позабюджетне фінансування соціального забезпечення громадян України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 254 с.
111. Крупнік А.С. Соціально-захисна спрямованість державної соціальної політики в умовах трансформації українського суспільства: монографія. Одеса, 2002. 169 с.
112. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине : учебное пособие. Одесса : Юридична література, 2001. 162 с.
113. Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/apdy_2010_1_6.pdf
114. Кудлаєнко С.В. Соціальна політика: моделі, пріоритети, механізми реалізації : монографія. Хмельницький : ХНУ, 2018. 342 с.

115. Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальної міграції в Україні : навч. посібник. Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. 252 с.
116. Куліна Г., Налукова Н. Інформатизація сфери соціального забезпечення як необхідна компонента формування цифрової економіки. *Світ фінансів*. № 1(62). С. 92–106.
117. Куца А.М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 24 с.
118. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. URL: old.univer.km.ua/visnyk/1803.pdf
119. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові методи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. URL: pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/5/26.pdf
120. Литвинов О.М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні та практичні засади) : дис. ... д-ра юрид. наук. Харківськ кий національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 432 с.
121. Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики на початку XXI століття. URL: dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8701/01-Libanova.pdf
122. Ломоносов Д.А. Сутність поняття «стратегія» та його відмінності від тактики та оперативних дій. URL: dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/67073/22-Lomonosov.pdf?sequence=1
123. Лопушняк Г. Стратегія соціальної політики України в контексті проведення економічних реформ. URL: www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik8/fail/Lopushnjak.pdf
124. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2011. 372 с.
125. Малюга Л.Ю. Форми соціального захисту інвалідів в Україні. URL: jspui/bitstream/lib/21896/1/форми%20соціального%20захисту.pdf
126. Мандибура В. Соціальна політика держави та її структурні складові. *Україна: аспекти праці*. 2000. № 7. С. 21–23.
127. Мар'янович М.Е. Національні індикатори досягнення цілей сталого розвитку та їх роль у порядку денному ООН до 2030 року. URL: inneco.org/index.php/inneco.ua/article/view/79
128. Мартинова Т.О. Удосконалення діючих механізмів фінансового забезпечення соціально-культурної сфери. Наукові праці КНТУ. 2010. Вип. 17. URL: www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/37.pdf

129. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.
130. Матвейчук Л.О. Державне регулювання соціально-трудових відносин за умов розвитку інформаційного суспільства в Україні. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2018. №1. С. 122–128.
131. Матеріали сайту LIGA:ZAKON. URL: www.ligazakon.ua/ru/ru_law-news.html
132. Медяник В.А. Державна соціальна політика як адміністративно-правова категорія. *Правові новели*. 2021. № 13. Т. 2. С. 67–73.
133. Медяник В.А. До питання адміністративних процедур формування державної соціальної політики. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 2. С. 48–52.
134. Медяник В.А. Інституційна складова адміністративно-правового механізму забезпечення державної соціальної політики. *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 86–91.
135. Медяник В.А. Класифікація суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики в Україні. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 100–102.
136. Медяник В.А. Періодизація основ адміністративно-правового забезпечення сучасної державної соціальної політики. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 4(32). Vol. 3. С. 50–54.
137. Медяник В.А. Поняття адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 579–581.
138. Medyanik V.A. Main strategic directions and priorities for the implementation of state social policy. *European Socio-Legal and Humanitarian Studies*. 2021. № 1. С. 163–170.
139. Medyanik V.A. History of establishment and development of administrative and legal support of state social policy. *Journal of social sciences, nursing, public health and education*. 2021. № 1. С. 132–137.
140. Медяник В.А. Поняття державної соціальної політики: адміністративно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 399–401. URL: www.lsej.org.ua/3_2020/130.pdf
141. Медяник В.А. Поняття механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Правове регулювання суспільних відносин: перспективні напрями на шляху до сталого розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 14–15

- травня 2021 р. Київ : Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2021. С. 104–106.
142. Медяник В.А. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України, як суб'єкта забезпечення реалізації державної соціальної політики. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Т. 2. С. 282–286.
143. Медяник В.А. Пріоритети трансформації державної соціальної політики в Україні. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 вересня 2019 р. Дніпро : ГО «Правовий світ». 2019. С. 62–65.
144. Медяник В.А. Світові моделі соціальної політики: досвід для України та шляхи впровадження. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 6–7 березня 2020 р. Харків : ГО «Східноукраїнська наукова юридична організація», 2020. С. 63–66.
145. Медяник В.А. Соціальна сфера як предмет адміністративно-правового забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 399-401. URL: lsej.org.ua/1_2021/102.pdf
146. Медяник В.А. Стан адміністративно-правового регулювання сучасної доктрини соціальної політики. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 2 (37). С. 71–74.
147. Медяник В.А. Характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 2(38). Vol. 2. С. 144–147.
148. Медяник В.А. Шляхи удосконалення адміністративно-правових засад сучасної державної соціальної політики. *Правові новели*. 2020. № 12. Т. 3. С. 75–80.
149. Медяник В.А. Шляхи удосконалення адміністративно-правового статусу та діяльності окремих суб'єктів реалізації державної соціальної політики. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2019. № 1. С. 184–187.
150. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
151. Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері соціального захисту населення: наказ Мінсоцполітики від 19.01.2016 р. № 26. URL: www.msp.gov.ua/files/26.pdf
152. Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту від 25.02.2019 р. № 282. URL: www.msp.gov.ua/files/deinst/metod/282.pdf
153. Методичні рекомендації щодо організації та забезпечення діяльності об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту

- населення та захисту прав дітей від 18.07.2018 р. № 1029а. URL: www.msp.gov.ua/files/890.pdf
154. Механизм и формы реализации норм уголовного права: монография / Т.А. Сулейманов, А.Н. Павлухин, Н.Д. Эриашвили. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. 288 с.
155. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.
156. Михненко А. Світові моделі соціальної політики: уроки для України / А. Михненко, Н. Щур. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. Вип. 2. С. 219–227. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_31
157. Мілієнко О.А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. URL: www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf
158. Міністерство соціальної політики виступає за розвиток ринку надавачів соціальних послуг. URL: www.kmu.gov.ua/news/minsocpolitiki-vistupaye-za-rozvitok-ta-kontrol-rinku-nadavachiv-socialnih-poslug
159. Міністерство соціальної політики. Інформаційна довідка щодо волонтерства та благодійництва. URL: www.msp.gov.ua/news/12101.html
160. Молоканова В.М. Моніторинг практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 11–12. С. 85–92.
161. Мосенко Ю.О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
162. Мошак В.О. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграційних процесів. URL: dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8711/Moshak%20LP%203-2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
163. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momiec.pdf
164. Надієнко О.І. Форми та методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні: сучасний правовий аналіз. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 140–146.
165. Негодченко В.О. Зміст адміністративно-правових способів і засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування органів Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 149–154.

166. Нижник О. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 117–121.
167. Ніколаєць К.М. Соціальна політика в Україні (у 90-х роках ХХ ст.) : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 296 с.
168. Новосельська І., Руше М. Кодифікація законодавства України із соціального забезпечення. URL: pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/7/9.pdf
169. Оксьом І. Адміністративно-правові основи регулювання соціальної сфери за умов розвитку інформаційного суспільства. URL: www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=92:pp-2019-34-06&catid=90&Itemid=483&lang=uk
170. Оксьом І.Г. Адміністративно-правові основи державного контролю у соціальній сфері. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 64–72.
171. Ольшевский А.В. Механизм совершенствования системы управления органами внутренних дел (организационно-правовые вопросы) : диссертация. Москва : Академия МВД России, 2004. 283 с.
172. Основні засади соціального захисту в сучасній Україні. URL: ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2016/01/Osnovni-zasady-sotsialnogo-zahystu-v-Ukrayini.pdf
173. Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 528 с.
174. Офіційний інтернет-портал. Департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). URL: dsp.kyivcity.gov.ua/content/ocinka-systemy-vnutrishnogo-kontrolyu-za-2018-rik.html
175. Офіційний сайт Маріупольської міської ради. Департамент соціального захисту населення Маріупольської міської ради. URL: mariupolrada.gov.ua/department/department-socialnogo-zahystu-naselennja-mariupolskoj-miskoi-radi
176. Офіційний сайт Сумської міської ради. URL: smr.gov.ua/uk/miskavlada/vikonavchi-organi/strukturni-pidrozdili-sumskoj-miskoj-radi/2015-12-10-09-03-28/department-sotsialnogo-zakhistu-naselennya.html
177. Палагнюк Ю.В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2012. Серія: «Державне управління». Т. 181. Вип. 169. С. 29–35.
178. Палагнюк Ю.В. Сутність та зміст державної політики. *Наукові праці*. Вип. 153. Т. 165. С. 29–35.

179. Палій Л.Л. *Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні* : дис. ... д-ра філософ. Запоріжжя, 2020. 219 с.
180. Панасюк Б.Я. *Формування державної системи економічного прогнозування і планування*. *Банківська справа*. 1995. № 2. С. 11.
181. Панюк Д. Адміністративно-правовий статус Державної служби зайнятості. URL: periodicals.karazin.ua/law/article/view/15603/14937
182. Паровишник О.В. *Забезпечення прав інвалідів в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання* : монографія. Харків : Право, 2016. 264 с.
183. Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.
184. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_41
185. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.
186. Переверзев Д.М. *Адміністративно-правові засади охорони прав дітей з інвалідністю* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2021. 23 с.
187. Перепелица Н.Н., Журавлев В.Ю. Взаимодействие систем информационного и аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Украины. *Право і безпека*. 2014. № 3(54). С. 145–150.
188. Петренко І.І. Сутність державної політики та державних цільових програм. URL: www.viche.info/journal/2566
189. Петренко І.І. Визначення та структурування проблем в процесі розробки державної політики. URL: gmn.knu.ua/wp-content/uploads/2014/11/Petrenko1.pdf
190. Петрушка О.В. Шляхи удосконалення практики мобілізації доходів Пенсійного фонду України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: «Економічні науки». 2016. Вип. 16. Ч. 2. С. 136–138.
191. Пігуль Н.Г. Основи функціонування соціальної сфери. URL: journal.puet.edu.ua/index.php/nven/article/viewFile/514/520
192. Пігуль Н.Г. Теоретичні аспекти формування соціальної сфери в сучасних економічних умовах. URL: www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2506
193. Піддубний С.А. *Державна політика в сфері захисту сім'ї в умовах суспільно-політичної кризи України (на прикладі Донецької області)* : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Маріуполь, 2019. 260 с.

194. Підлипна Р.П. Соціальна сфера в контексті її функціонування. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/Vlca_ekon_2015_48_12.pdf
195. Піхно І.М. Механізм фінансового забезпечення соціальної сфери в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 23. Ч. 1. 2017. С. 105–108.
196. Плисенко Г.П. Модернізація практики реформування Державної служби зайнятості України. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2018. Вип. 2(14). С. 118–122.
197. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. К. : ЩАВСУ, 1999.
198. Подолання бідності та голоду: Зеленський підписав указ про цілі сталого розвитку. URL: https://espresso.tv/news/2019/09/30/podolannya_bidnosti_ta_golodu_zelenskyu_pidpysav_ukaz_pro_cili_stalogo_rozvytku
199. Положення про відділ соціального захисту населення Новослобідської сільської ради: рішення сільської ради від 07.08.2018 р. URL: rada.info/upload/users_files/04388739/14ef69470c7ac75cc6722f724c172ff5.pdf
200. Положення про Департамент праці та соціального захисту населення Миколаївської міської ради. URL: sotsdepart.mk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=156
201. Положення про Департамент соціального захисту населення Запорізької обласної державної адміністрації: розпорядження голови обласної державної адміністрації від 24.02.2017 р. № 76. URL: dszn-zoda.gov.ua/sites/default/files/loadfiles/polozhennya_pro_dszn.pdf
202. Положення Про державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства від 16.12.2020 р. № 2663. URL: <zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text>
203. Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: <zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text>
204. Положення про Міністерство у справах ветеранів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 р. № 276). URL: <mva.gov.ua/ua/pro-ministerstvo/polozhennay-pro-ministerstvo-u-spravah-veteraniv-ukrainy>
205. Положення про Національну соціальну сервісну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. № 783. URL: <zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text>
206. 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>

207. Положення про Раду регіонального розвитку : указ Президента України від 18.12.2019 р. № 909. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/909/2019#n9
208. Положення про Управління контрольно-перевірочної роботи : наказ Пенсійного фонду України від 03.06.2019 р. № 72. URL: docs.google.com/viewer?url=https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2019/05/Polozhennya_pro_Upravlinnya_kontrolno-perevirochnoi_roboty.docx
209. Посібник із визначенням потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах. Практичні рекомендації. Київ, 2019. URL: decentralization.gov.ua/uploads/library/file
210. Прихно І.М. Механізм фінансового забезпечення соціальної сфери. URL: www.ej.kherson.ua/journal/economic_23/1/25.pdf
211. Про внесення змін до Положення про Департамент соціального захисту населення Луганської обласної державної адміністрації та посадової інструкції його директора: розпорядження Голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації від 14.08.2018 р. № 614. URL: loga.gov.ua/oda/documents/official/pro_vnesennya_zmin_do_polozhennya_pro_department_socialnogo_zahistu_0
212. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. К. : НІСД, 2012. 256 с.
213. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text.
214. Про деякі заходи щодо забезпечення права громадян на якісні та безпечні соціальні послуги: указ Президента України від 29.01.2021 р. № 30. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/30/2021#Text
215. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#top.
216. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#Text>
217. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 24. Ст.243. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#n167
218. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text
219. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від

- 06.08.2014 р. № 385. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF
220. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#top
221. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text
222. Про затвердження Положення про Департамент розвитку адміністративних послуг, соціальної, молодіжної політики та спорту Рівненської обласної державної адміністрації : розпорядження голови Рівненської обласної державної адміністрації від 23.07.2020 р. № 442. URL: www.rv.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-rozvitku-administrativnih-poslug-socialnoyi-molodizhnoyi-politiki-ta-sportu-rivnenskoji-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi-442-2020
223. Про затвердження Положення про Департамент соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації у новій редакції : розпорядження голови Дніпропетровської облдержадміністрації від 14.04.2021 р. № P-353/0/3-21. URL: adm.dp.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-socialnogo-zahistu-naselennya
224. Про затвердження Порядку проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 449. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2020-%D0%BF#Text
225. Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text
226. Про затвердження Стратегічного плану діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 рр.) : наказ Міністерства соціальної політики України від 07.02.2020 р. № 97. URL: www.msp.gov.ua/documents/5641.html
227. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18
228. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.2017 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top
229. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

230. Про організацію надання соціальних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 587. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#top
231. Про основні засади економічної і соціальної політики: доповідь Президента України : постанова Верховної Ради України від 19.10.1994 р. URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216%2F94-%E2%F0#top
232. Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності : постанова Верховної Ради України від 25.10.1991 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-12#Text
233. Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності : постанова Верховної Ради України від 09.02.1993 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698%D0%B0-12#Text
234. Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки: указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98
235. Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: указ Президента України від 24.05.2000 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/717/2000#Text
236. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України: постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3758-12#Text
237. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 24.07.2014 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text
238. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015
239. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. № 1057-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text
240. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : постанова Кабінету Міністрів України. URL: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80
241. Про Центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text
242. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text
243. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2002. 620 с.

244. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. URL: www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620
245. Проект Соціального кодексу України. Офіційний сайт Верховної ради України. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2311&skl=8
246. Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=165
247. 5 травня міжнародна спільнота відзначає День боротьби за права осіб з інвалідністю. URL: www.legalaid.gov.ua/multymedia/zahyst-prav-osib-z-obmezhenymu-mozhlyvostyamy-3
248. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. 19 с.
249. Регламент Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 712. URL: www.kmu.gov.ua/npras/228286390
250. Реформування соціальної політики в Україні : проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. / за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трошинського. К.; Львів : НАДУ, 2012. 368 с.
251. Рибчинський Є.Ю. Механізми реалізації соціальної політики держави в контексті сучасних інтеграційних процесів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2021. 23 с.
252. Рижко В.А. Концепція / І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: esu.com.ua/search_articles.php?id=3256
253. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: збірник наукових праць*. 2014. № 2. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf
254. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.
255. Розвиток та забезпечення надання соціальних послуг на рівні громади : роз'яснення для керівників органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. URL: pidgorodne.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/92/uploaded-files/yasnennya-dlya-kerivnikiv-organiv-mistsevego-samovryaduvannya.pdf

256. Роль органів місцевого самоврядування у здійсненні регіональної соціальної політики. URL: Users/2106~1/AppData/Local/Temp/apdy_2008_2_35.pdf
257. Румянцева-Козовник А.В. Форми і методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. URL: dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/9041/Formy%20ta%20metody%20administratyvnoi%20diialnosti%20OVS%20z%20okhorony%20prav%20dytyny_Rumiantseva-Kozovnyk_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y
258. Русанівський В.М. Словник української мови у 20-ти т. Київ : Наукова думка, 2010. URL: <http://services.ulif.org.ua/expl/Entry/index?wordid=32190&page=1041>
259. Рябченко О.П. Держава й економіка : адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія. Харків, 1999. 299 с.
260. Савченко Н.В. Механізм формування та реалізації сервісно-орієнтованої політики у сфері зайнятості населення : дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02. Харків, 2020. 495 с.
261. Садова У. Соціальна політика в Україні : регіональні дослідження і перспективи розвитку: монографія. Львів : ІРД НАН України, 2005. С. 11.
262. Свистович М. Бібліографічний опис для цитування: сутність та основні поняття стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 37–43.
263. Семигіна Т. Соціальні послуги у територіальних громадах України: інновації правового регулювання. URL: www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2019-65-75.pdf
264. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко, П.І. Надолішній та ін.; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.
265. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 119–123.
266. Сільченко С.О. До питання про метод права соціального забезпечення. *Право і безпека*. 2011. №5(42). С. 190–194.
267. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге вид. К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
268. Склад та призначення соціальної сфери. URL: osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17900
269. Скуратівський В.А. Соціальна політика : навч. посібник / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. Київ : УАДУ, 1997. 360 с.
270. Словник іншомовних слів / за ред. О.С.Мельничука. К., 1974. URL: <www.rozum.org.ua>

271. Смілий І.А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355–361.
272. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібн. К. : Атіка, 2007. 624 с.
273. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник. К. : Атіка, 2008. 622 с.
274. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text
275. Стратегічний кадровий менеджмент. Поняття «стратегія». Аналіз існуючих концепцій понять. URL: library.if.ua/book/146/9659.html
276. Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2021 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2022–2023 рр.) : наказ Міністерства соціальної політики України від 26.10.2021 р. № 30. URL: www.msp.gov.ua/documents/5959.html
277. Стратегія економічного і соціального розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції» : указ Президента України від 28.04.2004 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/2004#Text
278. Стратегія подолання бідності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 161-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80#n10
279. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» : указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text
280. Сулакшин С.С. Современная государственная политика и управление: курс лекций. М. : Директ-Медиа, 2013. 386 с.
281. Сьомич М.І. Результативність впровадження механізмів соціальної підтримки громадян Полтавською обласною радою. URL: maup.com.ua/assets/files/expert/13/ekspert_1_13_2021.pdf#page=192
282. Тамм А.Е. Роль Ради Європи у забезпеченні прав людини на сучасному етапі : навч. посіб. / А.Е. Тамм, В.О. Ріяка. Харків : А.І. Шуст, 2002. 307 с.
283. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196.
284. Телешун С.О. та ін. Політична аналітика в системі публічного управління. К., 2008. С. 38–41.
285. Телицька В. Принцип субсидиарності та децентралізації у сфері надання послуг. URL: dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/57.pdf
286. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

287. Терещук О. До питання розуміння делегування повноважень в адміністративно-правовій науці та судовій практиці. URL: pgr-journal.kiev.ua/archive/2016/08/25.pdf
288. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2004. 36 с.
289. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.
290. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2004. 355 с.
291. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М. : Юринформцентр, 2001. С. 397.
292. Толкованов В.В. Розвиток і впровадження інструментів політики державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. URL: lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf
293. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2005. 210 с.
294. Тулай О., Кобильник О. Удосконалення організаційно-економічного механізму функціонування Пенсійного фонду України. *Світ фінансів*. 2012. № 3. С. 71–79.
295. Тюленева Ю.В. Особливості державної соціальної політики в Україні. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2019. Вип. 24. С. 40–46.
296. Угоди між урядом і органами місцевого самоврядування про розподіл повноважень неможливі, бо незаконні. URL: www.minregion.gov.ua/press/news/ugodi-mizh-uryadom-i-organami-mistsevogo-samovryaduvannya-pro-rozpodil-povnovazhen-nemozhlyvi-bo-nezakonni-minregion
297. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. : послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000#top
298. Утвенко В. Роль органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення. URL: instzak.com/index.php/journal/article/view/964/962
299. Фармацевтична енциклопедія. URL: www.pharmencyclopedia.com.ua/article/7581/socialna-politika
300. Форми та методи співпраці «місто-село». URL: www.csi.org.ua/news/formy-ta-metody-spivrobotnytstva-misto-selo
301. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf

302. Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 551.
303. Халецька А.А. Сучасні виміри соціальної політики держави: європейський досвід. URL: www.investplan.com.ua/pdf/6_2010/16.pdf
304. Халецька А.А. Теоретичні основи формування цілісної системи державного регулювання соціальної сфери. URL: www.economy.in.ua/pdf/5_2009/19.pdf
305. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 17 с.
306. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников. Х. : Право, 2002. 432 с.
307. Цілі сталого розвитку: Україна: національна доповідь. URL: merg.gov.ua/filesdocs/Національна%20доповідь%20ЦСР%2-0України_липень%202017%20ukr.pdf
308. Цілі та пріоритети соціальної політики. URL: buklib.net/books/25470
309. Чайка В.В. Правова природа та ознаки державної політики. URL: ir.nusta.edu.ua/bitstream/doc/1342/1/1364_IR.pdf
310. Чернега А.Л. Структура, основні цілі, функції та аналіз показників ефективності функціонування органів служби зайнятості на різних рівнях. *Бионика интеллекта*. 2016. № 1(86). С. 125–129.
311. Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах. URL: dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/27514/10-Chetverikova.pdf
312. Чеховська І.В. Адміністративно-правове забезпечення державної сімейної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь. 2014. 39 с.
313. Чистоклетов Л.Г., Хитра О.Л. Адміністративно-правові засоби у забезпеченні інформаційної безпеки України. URL: <http://aphd.ua/publication-349>
314. Чорна Л.О. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку / Л.О. Чорна, С.В. Кудлаєнко. *Агросвіт*. 2018. № 18. С. 16–20.
315. Чутчева О. Адресність як галузевий принцип права соціального забезпечення. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1096–1101. URL: www.nbu.gov.ua
316. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія. Т. 5. Київ : Укр. енцикл., 1998. 736 с.
317. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2006. 197 с.
318. Шкірко О.І. Державна політика регулювання доходів населення. URL: www.ej.kherson.ua/journal/economic_22/2/18.pdf

319. Школик А. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
320. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141–145.
321. Штанько И.Н. Достоинство личности как правовое явление : дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир : РГБ, 2007. 194 с.
322. Шубна О.В., Денисова Ю.В., Санчич О.С., Марильова А.В. Новітні методи удосконалення системи надання соціальних послуг в Україні. URL: [www.evd-journal.org/download/2020/3\(61\)/24-Shubna.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2020/3(61)/24-Shubna.pdf)
323. Шульц С.Л. Шляхи удосконалення регіональної політики в умовах децентралізації влади. *Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє* : матеріали науково-практичної Інтернет-конференції. КНЕУ, березень 2017 р. С. 209–212. URL: ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/21142/209-212.pdf?sequence=1
324. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С.Шемшученко. К. : Укр. енциклоп., 2002. Т. 4. 790 с.
325. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ю.С. Шемшученко та ін. К. : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 789 с.
326. Юскаєва І.П. Поняття та структурні елементи адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2011. № 28. С. 619–628.
327. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
328. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ. Аконіт. 2008. 928 с.
329. Ярмиш О., Серьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків, 2002. 653 с.
330. Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 20 с.
331. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press, 1990. P. 28–30.
332. Krysovatyi A., Lutsyk A., Synyutka N. Influence of time lags on the efficiency of fiscal policy in Ukraine. 2019. 9th International conference on advanced computer information technologies, ACIT 2019 Proceedings, art. no. 8780059. P. 380–383.
333. Leisering L. Nation state and welfare state: an intellectual and political history. *Journal of European social policy*. 2003. Vol. 13. No 2. P. 175–185.

334. Vgerou C. Information systems in developing countries: a critical research review. *Journal of Information Technologies*. 2008. Vol. 23. P. 133–144. URL : journals.sagepub.com/doi/10.1057/palgrave.jit.2000136
335. World Social Protection Report 2017–19. URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

Наукове видання

МЕДЯНИК В. А.

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Монографія

Дизайн обкладинки	Валерія Савельєва
Технічне редагування	Тетяна Шутова
Верстання	Оксана Молодецька



Г Е Л Ь В Е Т И К А
В И Д А В Н И Ч И Й Д І М

WWW.HELVETICA.UA

Підписано до друку 25.06.2021 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 23,6 Наклад 300. Замовлення № 1121М-300.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934-48-28,
+38 (097) 723-06-08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.