

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
(повне найменування вищого навчального закладу)

ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра: публічного управління та адміністрування  
(повна назва кафедри)

# МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Модернізація форм публічного  
адміністрування у сфері соціального захисту  
населення»

Виконав: студент магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування денної  
форми навчання  
Назар ЗАГУРНИЙ

Керівник: завідувач кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, доктор наук з  
державного управління, професор  
Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ

Рецензент: \_\_\_\_\_

## АНОТАЦІЯ

**Загурний Н. Т. Модернізація форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. – Рукопис.**

Магістерська робота присвячена теоретико-прикладному дослідженню сутності, системи та структури, особливостей публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні.

З'ясовано, що специфіка діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування є обумовленою сферою їх предметного відання – суспільними відносинами у сфері соціального захисту населення. Виокремлено ознаки публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, а саме: 1) це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо впорядкування суспільних відносин, яких пов'язано із соціальним забезпеченням, соціальним страхуванням та соціальною підтримкою; 2) здійснюється відповідно до положень чинного національного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів та принципів у соціальній сфері; 3) це діяльність, якої спрямовано на належне забезпечення соціальних прав та інтересів громадян; 4) зовнішньою формою вираження вказаної діяльності є прийняття нормативно-правових актів та індивідуальних актів, укладення адміністративних договорів.

З'ясовано, що характерною рисою правової форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації, функціонування яких є змістовним елементом публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, є те, що саме у цій формі найбільш яскраво знаходять свій прояв державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер їх повноважень.

**Ключові слова:** публічне управління, публічне адміністрування, сфера соціального захисту, адміністративні процедури, адміністративний акт, інструменти публічного адміністрування, механізм публічного адміністрування, нормативний акт, принципи публічного адміністрування, суб'єкт публічної адміністрації, суб'єкти публічного адміністрування, сфера соціального захисту населення, форми публічного адміністрування.

## SUMMARY

**Zagurnyi N. T. Modernization of forms of public administration in the sphere of social protection of the population.** - Manuscript.

The master's thesis is devoted to the theoretical and applied research of the essence, system and structure, features of public administration in the field of social protection of the population in Ukraine.

It was found that the specificity of the activity of the authorized subjects of public administration is determined by the field of their subject knowledge - public relations in the field of social protection of the population. The signs of public administration in the field of social protection of the population are singled out, namely: 1) this is the activity of specially authorized subjects in order to regulate social relations, which are connected with social security, social insurance and social support; 2) carried out in accordance with the provisions of current national legislation, taking into account international standards and principles in the social sphere; 3) it is an activity aimed at the proper provision of social rights and interests of citizens; 4) the external form of expression of the specified activity is the adoption of normative legal acts and individual acts, conclusion of administrative contracts.

It has been found that a characteristic feature of the legal form of activity of public administration subjects, whose functioning is a meaningful element of public administration in the field of social protection of the population, is that it is precisely in this form that the state-authority, executive-administrative, the by-law nature of their powers.

**Keywords:** public administration, social protection sphere, administrative procedures, administrative act, public administration tools, public administration mechanism, regulatory act, principles of public administration, subject of public administration, subjects of public administration, sphere of social protection of the population, forms of public administration.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ.....	9
1.1. Основний зміст та специфічні особливості публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.....	9
1.2. Правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.....	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ.....	25
2.1. Оцінка суб'єктного складу та принципів положень публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення .....	25
2.2. Характеристика адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення.....	36
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ.....	43
3.1. Шляхи удосконалення правових форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення .....	43
3.2. Вектори розвитку неправових форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.....	49
ВИСНОВКИ.....	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	61

## ВСТУП

**Актуальність теми магістерської роботи.** Конституція України, проголошуючи державу соціальною (ст. 1), визначає соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13) та встановлює способи здійснення, задоволення та захисту соціальних прав та інтересів (ст. 36, ст. 44), а також гарантує право громадян на соціальний захист (ст. 46). Наголошуємо, що практична реалізація зазначених конституційних положень безпосередньо залежить від ефективності державного управління, якості діяльності всіх суб'єктів державного управління та вмілого застосування форм публічного адміністрування, передбачених чинним законодавством України.

Безумовно, сфера соціального захисту є стратегічною сферою життєво важливих інтересів населення, якісні та кількісні характеристики якої значною мірою визначають рівень соціального, економічного, правового та культурного розвитку держави і суспільства. Від правильної організації національної системи соціального захисту багато в чому залежить порядок у країні, ступінь злагоди в суспільстві, стабільність і динаміка економічного і соціального розвитку. Проте шлях України до демократичної, правової та соціальної держави сповнений загроз, які ускладнюють або перешкоджають реалізації громадянами права на соціальний захист. Водночас видається, що саме в періоди становлення, трансформації та реформування України, коли суспільство і країна переживають складні часи, актуальним є питання підвищення якості публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Як показує практика, ефективність вирішення соціальних проблем, що різко загострюються в суспільстві, особливо в такі періоди, залежить насамперед не лише від загального рівня економіки держави, а й від можливостей матеріальної (фінансової) бази соціального забезпечення.

Важливо звернути увагу на те, що наразі в контексті запровадження та розвитку нових процесів в Україні спостерігається тенденція до поступового підвищення рівня розвитку сфери соціального захисту. Отже, суспільство та

публічне адміністрування у сфері соціального забезпечення населення є взаємопов'язаними та взаєморозвиваючими поняттями.

Актуалізації проблем публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення сприяє також процес оптимізації системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, децентралізації повноважень, а також удосконалення форм і методів їх діяльності у сфері соціального захисту населення.

Між тим, видається, що шлях до подальшого підвищення якості публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні має бути спрямований, насамперед, на систематизацію та вирішення теоретико-методологічних проблем. Нарешті, оцінюючи результати наукових досліджень вітчизняних вчених, варто зазначити, що наразі наукові джерела розкривають лише загальні аспекти соціального захисту населення, тоді як функціональний обсяг системи соціального захисту залишається незмінним.

Це свідчить про безумовну доктринальну та праксеологічну актуальність проведення комплексного наукового дослідження проблем публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні.

Важливими питаннями публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення займалися такі вчені, як Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Кіреєва О.Б., Клименко І.В., Лопушняк Г.С., Хміль Т.В. та інші.

Отже, теоретична та практична значущість обраної теми, її недостатня теоретична розробленість та актуальність зумовили необхідність і важливість теоретичного обґрунтування та внесення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо подальшого вдосконалення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні. Вищевикладене зумовило вибір теми магістерської роботи.

**Мета та завдання магістерської роботи.** *Метою* магістерської роботи є обґрунтування теоретичних засад та прикладних аспектів щодо модернізації форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні.

Для досягнення мети магістерської роботи було визначено такі *завдання* дослідження:

- розкрити основний зміст та специфічні особливості публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення;
- з'ясувати правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення;
- оцінити суб'єктний склад та принципові положення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні;
- охарактеризувати адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення в Україні;
- запропонувати шляхи удосконалення правових форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення;
- визначити вектори розвитку неправових форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.

*Предмет дослідження* – теоретичні, методичні та прикладні аспекти публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні.

**Методи дослідження.** Теоретичною та методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження.

Для вирішення завдань магістерської роботи було використано такі методи загального та спеціального наукового пізнання, а саме: *аналізу, синтезу, узагальнення* – для визначення сутності та специфіки публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення; *порівняльно-правового аналізу* – у контексті вивчення правових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення; *системно-функціонального аналізу* – при оцінці механізму публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні; *метод моделювання* – для

формування напрямів модернізації форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні тощо.

*Інформаційною базою дослідження є наукова вітчизняна і зарубіжна література з теми дослідження, нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, аналітичні та звітні документи тощо.*

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використання висновків та практичних рекомендацій, які містяться в магістерській роботі, як в теоретичному, так і в практичному значенні при визначенні перспективних напрямів модернізації форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

### 1.1. Основний зміст та специфічні особливості публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення

Термін «публічне адміністрування» запозичено з права держав-членів Європейського Союзу, але його формальний переклад не відображає необхідних змістовних ознак: з англ. «public administration» – управління державного та місцевого рівнів або державне управління. Тому слід виходити з етимології слів «адміністрація» (адміністрація – керувати, управляти, обслуговувати) і «публічний» (публічний – суспільство, народ; відкритий, громадський, публічний) [34, с.8]. Тобто обсяг поняття «публічне адміністрування» фактично відображає якісно новий підхід до здійснення регулювання суспільних відносин, який раніше підпадав під термін «публічне управління». Це стосується таких змін:

1) Суб'єкти, які здійснюють керівний вплив у відповідній сфері суспільних відносин. Суб'єктами публічної адміністрації є не лише органи державної виконавчої влади, а й органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші носії публічної влади.

2) Форми і методи, які можуть використовуватися окремими уповноваженими органами для регулювання відповідних суспільних відносин. Публічне адміністрування здійснюється не тільки на основі примусових методів, а й на основі диспозитивних методів. Тобто це діяльність, яка полягає в управлінні певними суспільними відносинами;

3) Мета та функціональне призначення уповноважених органів у здійсненні управлінського впливу. На думку І.П. Яковлева, головною метою публічного адміністрування є захист суспільних інтересів, забезпечення загального блага громадянського суспільства та його стабільного розвитку,

при забезпеченні та підтримці ефективних інститутів саморегулювання [59, с. 125].

Нерідко термін «адміністративне адміністрування» тлумачиться так, що він змістовно охоплює поняття державної та місцевої адміністрації. Крім того, у певному контексті цей термін може означати як державне управління, так і місцеве управління (як компоненти державного управління) окремо або поєднання обох. Зазначимо, що ці види управління відрізняються за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. Водночас вони зачіпають інтереси громадян, спрямовані на реалізацію і захист їх прав і свобод, створюють належні умови для виконання ними обов'язків. Як державне управління, так і управління органами місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками: гласність; компетенція, виконавчо-розпорядчий характер, організаційна спрямованість, безперервність виконання та деякі інші [34, с. 9].

Таким чином публічне адміністрування відображає вплив держави у формі уповноважених органів на суспільні умови таким чином, щоб воно було насамперед ефективним для особистості. У разі потреби держава має керувати, в інших – допомагати, але у всіх випадках ця діяльність має здійснюватися з метою служіння людям.

Зауважимо, що специфіка публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення визначається сферою суспільних відносин – сферою соціального захисту населення. У науковій літературі, крім терміна «соціальний захист», зустрічаються також терміни «соціальне забезпечення» та «соціальне страхування». Щодо співвідношення цих понять можна виділити такі підходи [17]:

1) «Соціальне страхування» є складовою частиною «соціального забезпечення»;

2) «Соціальне забезпечення» та «Соціальне страхування» є нерозрізненими категоріями, і всі ознаки «Соціального забезпечення» також характерні для «Соціального страхування»;

3) «Соціальне страхування» та «соціальне забезпечення» не є тотожними категоріями і водночас виступають окремими складовими системи соціального захисту населення країни [26].

Говорячи про зміст поняття «соціальний захист», можна відзначити існуючу різноманітність підходів до його трактування як на нормативному рівні, так і на рівні правової доктрини. Зокрема, Міжнародна організація праці визначає соціальний захист як загальну базову соціальну підтримку для всіх громадян, незалежно від їхніх внесків чи стажу [28].

В Енциклопедії державного управління сутність соціального захисту визначається як сукупність організаційних, правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в певних економічних умовах [22, с. 270].

Соціальний захист як правова категорія також закріплений у положеннях ст. 46 Основного Закону, яка передбачає право громадян на соціальний захист, у тому числі право на допомогу у разі повної, часткової або тимчасової непрацездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також право на допомогу 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 [20].

Отже, соціальний захист населення – це багаторівнева система економічних, правових і соціальних гарантій, спрямована на реалізацію основних соціальних прав кожного члена нашого суспільства незалежно від місця проживання, працездатності, статі, віку та статі. пов'язані з усіма законодавчими та виконавчими рішеннями на різних рівнях. У широкому розумінні соціальний захист – це система організаційних, правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення основних соціальних прав громадянина в Україні [7, с. 25].

Відповідно до сфер позитивних зобов'язань держави належить сфера соціального захисту, яка представлена комплексом організаційно-правових та

економічних заходів, спрямованих на надання соціальних благ, пільг, послуг та інших гарантій, які передбачені спеціальними соціальними інститутами. Структурно соціальний захист населення як об'єкт державного управління включає регулювання суспільних відносин, пов'язаних з наданням соціальної допомоги та здійсненням соціального страхування.

Соціальна допомога - це форма державної підтримки осіб, матеріальне становище яких з різних причин не відповідає загальновизнаному рівню забезпеченості або є нижчим від встановленого законом граничного рівня забезпеченості. Водночас соціальну допомогу можна трактувати як державну гарантію, спрямовану на полегшення матеріального становища осіб, які опинилися у скрутному матеріальному становищі та потребують державної підтримки, незалежно від їх трудового та страхового стажу.

Тарасенко В.С. виділяє особливості державної соціальної допомоги, а саме:

- вона призначається виключно на підставі закону та обумовлюється певними умовами та порядком призначення та виплати допомоги;
- у грошовій (наприклад, компенсація, підтримка) і натуральній формі (наприклад, забезпечення продуктами харчування, одягом, взуттям, ліками тощо), а також у формі соціальних послуг (наприклад, надання соціальних послуг);
- адресна допомога - це допомога, що виражається в матеріальній підтримці громадян, які потребують такої допомоги у зв'язку з певними соціальними подіями (тимчасова втрата працездатності, збільшення витрат сім'ї, пов'язаних з народженням або похованням дитини тощо);
- соціальна допомога фінансується з державного бюджету;
- факт отримання соціальної допомоги не впливає на інші джерела існування (наприклад, допомога при народженні дитини, допомога при усиновленні дитини, допомога на дітей одиноким матерям);
- є безкоштовною і нееквівалентною;

- обмежується певним періодом надання допомоги (наприклад, допомога на дітей виплачується до досягнення нею відповідного віку, допомога малозабезпеченим сім'ям надається протягом шести місяців) тощо [53, с.339].

Звертаємо увагу, що найпоширенішою формою соціальної допомоги є грошова допомога.

Слід зазначити, що метою державного управління, яке реалізується у зв'язку з наданням соціальної допомоги, є створення умов для подолання складних життєвих ситуацій (як основи надання та отримання соціальної допомоги) та забезпечення належного рівня соціальної допомоги. жити, щоб створювати громадян.

Відмінною рисою публічного адміністрування у сфері надання послуг соціальної допомоги є гнучка зміна їх змісту. Справа в тому, що залежно від тяжкості ризиків, які сприяють виникненню складних життєвих ситуацій, їх подолання стає першочерговим завданням суб'єктів управління.

Соціальне страхування базується на виплатах із спеціальних фондів, що утворюються за рахунок внесків роботодавців, застрахованих працівників та інших джерел. Особливістю соціального страхування є фактичне стягнення страхових сум лише у сфері трудових відносин. Натомість різні форми добровільного страхування не включені.

Теоретично термін «соціальне страхування» можна трактувати в широкому і вузькому значенні. У першому випадку це система установ, що забезпечують відшкодування або мінімізацію наслідків зміни матеріального становища працівників та інших категорій громадян у зв'язку з втратою роботи, втратою працездатності, інвалідністю, хворобою, каліцтвом і старістю. Другий випадок стосується форми системи обов'язкового соціального страхування. Під соціальним страхуванням прийнято розуміти загальнообов'язкове державне соціальне страхування у вигляді системи прав, обов'язків і гарантій, що передбачає забезпечення соціального захисту у вигляді матеріальної підтримки громадян у разі їх загальної, часткової або

тимчасової хвороби, втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок коштів, отриманих від сплати власником або уповноваженим ним органом страхових внесків, громадян, а також бюджетні та інші джерела, передбачені законом» [32, с. 5].

Метою державного управління, що реалізується у сфері соціального страхування, є забезпечення громадян належним життєвим рівнем за наявності факторів, що призводять до зміни їх матеріального становища (втрата роботи, інвалідність, досягнення пенсійного віку).

Тому, поєднуючи загальні принципи державного управління та специфіку сфери соціального захисту населення, має сенс зазначити, що державне управління у сфері соціального захисту є цілеспрямованою діяльністю спеціально уповноважених органів – суб'єктів державного управління, а саме: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та окрема група органів, що не входять до жодної з груп, але виконують окремі функції у публічно-правовій сфері, які реалізуються шляхом використання інструменти державного управління названими суб'єктами з метою: захисту суспільних та публічних інтересів.

Щодо сутнісних характеристик публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, то слід зазначити, що воно насамперед сприяє або забезпечує [26]. Це обґрунтовується тим, що державне управління є складною формою діяльності не лише у зовнішній, а й у внутрішній сфері, оскільки здійснюється з використанням численних засобів, які тягнуть за собою різні правові наслідки для об'єктів адміністративного впливу. У цьому контексті наголошується на наступному:

- інтрузивне державне управління, пов'язане з обмеженням прав, свобод і законних інтересів фізичної особи і виражається в покладенні на нього обов'язків або тягарів (наприклад, винесення органом виконавчої влади

рішення про примусове виконання). купівля земельної ділянки, що перебуває у власності громадянина);

- добродійне державне управління, спрямоване на сприяння громадянам у реалізації їх прав, свобод і законних інтересів. Це пов'язано з наданням державними органами послуг, дозволів, пільг, субсидій фізичним особам, виплатою фізичним особам державної допомоги у зв'язку з народженням дитини тощо;

- забезпечення державного управління, пов'язане із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб і спрямоване на вирішення проблем забезпечення населення водою, електроенергією, газом, надання інформаційних, освітніх послуг тощо. До діяльності із забезпечення державного управління відноситься також діяльність державних органів щодо розвитку об'єктів інфраструктури (доріг, парків, спортивних споруд тощо) [29].

До ознак, які характеризують публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення можна віднести наступні (рис.1.1).

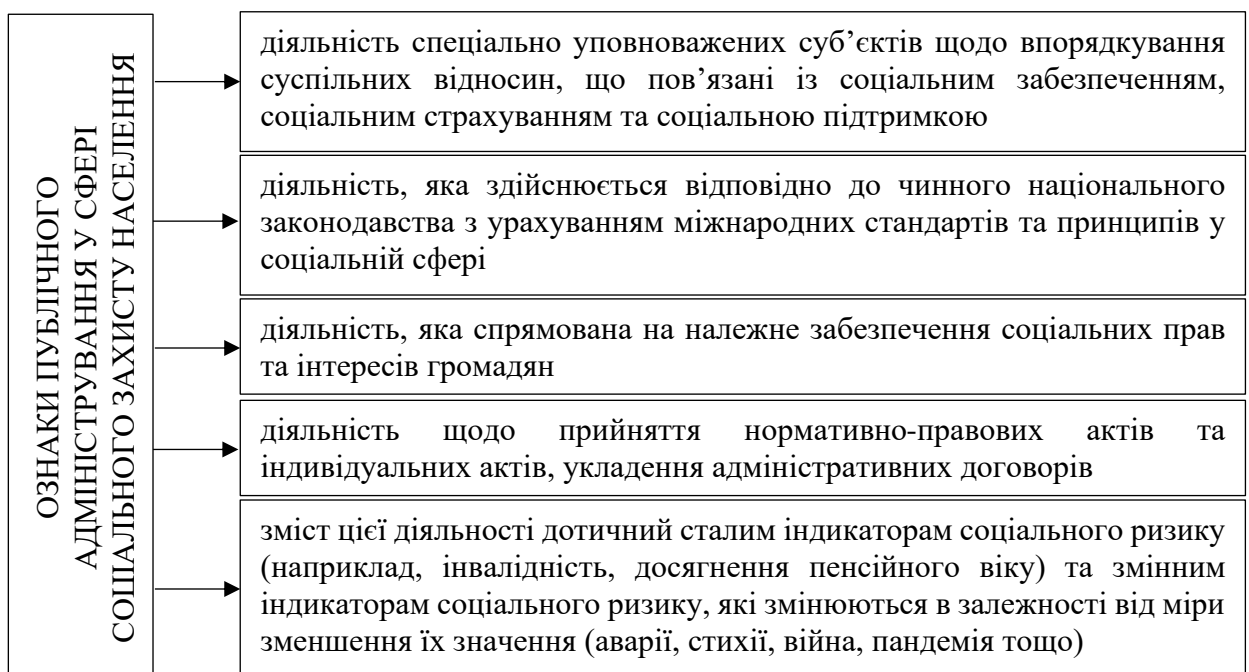


Рис. 1.1. Ознаки публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.

Примітка. Складено автором.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що специфіка діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації визначається сферою їх спеціалізації – суспільними відносинами у сфері соціального захисту населення. Водночас соціальна захищеність населення є однією зі сфер суспільного життя, невід'ємними характеристиками якої є системність і масштабність, а також значна змістовна складність. Видається, що до сфери соціального захисту населення як суб'єкта державного управління слід віднести регулювання суспільних відносин щодо:

- 1) соціального страхування;
- 2) соціального забезпечення;
- 3) соціального супроводу (допомоги).

Причому кожна із зазначених сфер публічного адміністрування має складну внутрішню структуру, яка відображається в специфіці системи суб'єктів державного управління та використовуваних ними інструментів.

## **1.2. Правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення**

Усі суспільні відносини стають правовідносинами, коли вони врегульовані правом. Особливістю державного управління та діяльності органів, які його здійснюють, є те, що воно можливе лише на підставах і в межах, передбачених чинним законодавством. Не є винятком і публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення.

Велику роль відіграють міжнародні стандарти та принципи державного управління, які вважаються неформальними джерелами права. Чіткість необхідності віднесення їх до правових основ державного управління полягає у виборі тлумачення поняття джерела права в цілому. Традиційно це офіційно визначені форми зовнішнього вираження правового змісту. Офіційне (державне) визначення таких форм, у яких зміст чинного права знаходить своє зовнішнє вираження, об'єктивацію та існування, забезпечує інституційну

захищеність і впорядкованість джерел права. Це означає, що норми чинного права (його нормативний зміст) містяться лише в певних (офіційно визнаних) правових джерелах, які являють собою офіційно визначені (інституціоналізовані) форми закріплення та існування правових норм.

Правові основи публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення можна трактувати як сукупність правових норм, які виражені в системі нормативно-правових актів різної юридичної сили та регламентують здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.

Правові основи публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення можна класифікувати таким чином:

1) залежно від ступеня правового закріплення – шляхом розмежування на національні та міжнародні;

2) залежно від типу правового джерела, в якому вони містяться, шляхом виявлення формалізованих джерел (Конституція України, міжнародні договори, закони України та підзаконні акти), неформальних джерел (акти органів міжнародних організацій; судові рішення (рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду, Європейського суду з прав людини) [4, с.45];

3) залежно від предмета правового регулювання – шляхом виявлення:

а) тих, що регулюють сферу соціального забезпечення населення;

б) регламентація компетенції державних органів у сфері соціального забезпечення населення.

Слід зазначити, що ці класифікації мають теоретичний характер і не мають прямого впливу на правозастосування.

Водночас, досліджуючи питання публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, необхідно систематизувати нормативно-правову базу з метою виявлення як особливостей правового закріплення державного управління саме у сфері соціального захисту, населення, а також наявні в ньому прогалини.

У дослідженні використано підхід до градації правових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, згідно з яким виділяють:

1) національно оформлена правова база, яка, з одного боку, включає сукупність правових норм, що містяться в Конституції України, законах України та підзаконних актах і регулюють якісні та матеріальні характеристики сфери соціального забезпечення населення, а з іншого боку - діяльність суб'єктів державного управління у сфері соціального забезпечення;

2) міжнародно-правові принципи, які включають сукупність норм, що містяться в міжнародних договорах та актах «м'якого права» і регулюють якісні та матеріальні характеристики сфери соціального забезпечення населення та діяльності державних органів у цій сфері [24].

Для початку звернемо увагу на положення Конституції України, якими закріплено такі положення у сфері соціального захисту:

1) Людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю в державі (ст. 3);

2) Право на належний соціальний захист гарантується у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від нього обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46);

3) Виділяється перелік основних соціальних прав і свобод людини і громадянина, серед яких: право громадян на працю та заробітну плату (ст. 43); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичне обслуговування та медичне страхування (ст. 49); право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на державну підтримку та освіту (ст. 52); право на освіту та соціальне забезпечення (ст. 53); право на державний захист сім'ї (ст. 53).

Крім того, на конституційному рівні закріплено основні принципи функціонування державних органів у сфері соціального забезпечення, а саме:

1) органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених законом межах і відповідно до законодавства України (ст. 6);

2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи яких зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19);

3) Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113), до повноважень якого належить утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 116);

4) місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ст. 118) [20] тощо.

Що стосується законів України, які містять норми, що регулюють державне управління у сфері соціального забезпечення населення, то їх доцільно класифікувати за акцентом на нормалізації певної сфери суспільних відносин:

1) загальні, спрямовані на регулювання діяльності суб'єктів управління незалежно від суб'єкта (Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [41], «Про центральні органи виконавчої влади» [50], «Про місцеві державні адміністрації» [43], «Про місцеве самоврядування в Україні» [42] та ін.). Наприклад, згідно з положеннями ст. Відповідно до статті 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до повноважень місцевої державної адміністрації у сфері соціального забезпечення і соціального захисту населення належать: своєчасне призначення і виплата державних пенсій і допомог; розбудова мережі закладів та закладів надання соціальних послуг; забезпечення працевлаштування людей з інвалідністю; реалізація державної політики у сфері надання соціальних послуг; здійснювати відповідно до законодавства заходи щодо запобігання безпритульності тощо [43]. Іншим прикладом є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад

відповідають за надання соціальних послуг, а також надання компенсацій та пільг громадянам, які постраждали внаслідок таких обставин, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, прийнято рішення про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; здійснення комплексу заходів щодо підтримки осіб та сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, а також підтримки та навчання дітей, які опинилися в складних життєвих обставинах [42, с. 34].

2) спеціальні закони, спрямовані на впорядкування суспільних відносин у сфері соціального захисту населення (наприклад, закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про державну підтримку сімей з дітьми», «Про зайнятість населення», «Про соціальні послуги» тощо).

З метою розкриття специфіки нормативного визначення сфери соціального захисту населення зупинимося на законах України, що регулюють суспільні відносини щодо: 1) надання соціальної допомоги; 2) соціального страхування.

Таким чином, перша група законів є досить великою, що зумовлено наявністю різноманітних форм соціальної допомоги, наприклад:

- Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює гарантії дотримання прав, свобод і законних інтересів вимушених переселенців [38];

- Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» гарантується розмір державної матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів, віку дітей, тощо [37];

- Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» встановлює принципи забезпечення належних умов життя ветеранів війни шляхом забезпечення належних умов для збереження здоров'я та активного довголіття, соціальних та інших видів послуг, організація та зміцнення технічної бази, створення для цього установ та служб, а також

підготовка відповідних спеціалістів, реалізація цільових програм соціального та правового захисту ветеранів війни, надання пільг, пільг і соціальних гарантій у робочий процес. відповідно до професійної підготовки та з урахуванням стану здоров'я [48];

- Законом України «Про соціальні послуги» визначено принципи надання соціальних послуг, спрямованих на попередження складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків особам/сім'ям, які потребують їх у зв'язку з обставинами, що негативно впливають на життя та здоров'я, розвиток особистості, функціонування сім'ї, з якими людина/сім'я не може впоратися сама [47];

- Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визначено, що місцеві ради мають надавати пріоритет у разі скорочення чисельності дружинам військовозобов'язаних щодо їх звільнення у разі ліквідації, реструктуризації чи перепрофілювання підприємства, установи чи організації; забезпечення першочергового розміщення дітей військовослужбовців та дітей військовослужбовців, які загинули, померли або зникли безвісти під час виконання службових обов'язків, у дитячих закладах за місцем їх проживання; забезпечення переміщення військовослужбовців, звільнених у запас або звільнених із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів [46];

- Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» передбачено, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування за участю громадських об'єднань інвалідів у межах своїх повноважень: здійснюють розроблення та узгодження довгострокових і короткострокових програм реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю та моніторинг їх виконання тощо [44];

- Відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», органи

місцевого самоврядування щорічно виділяють 15 % від загального обсягу збудованого житла для забезпечення житлом зазначеної категорії громадян. Кабінет Міністрів України щорічно розподіляють капітальні вкладення між облдержадміністраціями залежно від кількості сімей, які переселилися самостійно [49] тощо.

Друга група законів спрямована на забезпечення соціального страхування. Зокрема, видається доцільним включити до нього:

- Закон України: «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», який визначає правові, фінансові та організаційні основи загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також основи та порядок здійснення соціального страхування залежно від типу (соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності внаслідок нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності, медичне страхування); встановлено принципи функціонування Фонду соціального страхування [39];

- «Про пенсійне забезпечення» - встановлює правові та організаційні основи пенсійного забезпечення та надання трудових пенсій та встановлює порядок функціонування Пенсійного фонду України [45];

- «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», де визначено принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні, висвітлено інституційний механізм системи соціального страхування та стан система соціального страхування; страховий фонд - органи, які здійснюють управління та розпорядження встановленими законом видами загальнообов'язкового соціального страхування, акумулюють страхові внески, контролюють використання коштів, забезпечують фінансування виплат на загальнообов'язкове соціальне страхування та здійснюють інші функції відповідно до затвердженого статуту [33];

- «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», встановлює особливості реалізації вимушеним переселенцем, який перебуває

на обліку, прав на працевлаштування, пенсійне забезпечення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, пов'язаного з тимчасовою втратою працездатності, внаслідок нещасного випадку на виробництві, професійних захворювань, що призвели до втрати працездатності, та порядок взаємодії цих осіб з органами Фонду соціального страхування України [38] тощо.

Важливу роль у системі правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту населення відіграють підзаконні нормативно-правові акти, серед яких: Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що окрім національного рівня правового регулювання державного управління у сфері соціального забезпечення населення необхідно враховувати й міжнародний рівень. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що повноваження, надані місцевому самоврядуванню, мають бути всеосяжними та виключними та не можуть бути скасовані чи обмежені будь-яким іншим центральним чи регіональним органом, за винятком випадків, передбачених законом (ст. 4). Крім того, в рамках закону органи місцевого самоврядування мають повне право вільно вирішувати будь-які питання, що не належать до їх компетенції та вирішення яких не покладено на інші органи [15].

Що стосується дій міжнародних організацій, то при здійсненні національного правоохоронного процесу необхідно враховувати положення рішень цих організацій:

1) ООН (Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [18], Всесвітня декларація ООН «Про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей» від 30.09.1990 р. [8]);

2) ЄС (Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 р. [56], Директива Ради ЄС від 19.12.1978 р. № 79/7/ЄЕС «Про поступову імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у сфері

соціального забезпечення»);

3) Рада Європи (Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964 р. № ETS № 48 [14]).

Таким чином, правові основи державного управління у сфері соціального захисту на національному та міжнародному рівнях закріплені у відповідних правових джерелах. Аналіз норм чинного законодавства та науково-правових висновків дозволяє стверджувати, що державні органи при регулюванні суспільних відносин у сфері соціального забезпечення населення повинні дотримуватись міжнародних стандартів.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Оцінка суб'єктного складу та принципів положень публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення**

Специфічна сфера суспільних відносин, організована державним управлінням, характеризується низкою специфічних ознак. Не є винятком і система суб'єктів публічного адміністрування.

Визначаючи поняття «суб'єкт публічного адміністрування», В.К. Колпаков звертає увагу на те, що державне управління як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний. Функціональний вимір включає розгляд державного управління як діяльності відповідних структурних підрозділів щодо виконання функцій щодо реалізації публічних інтересів, а організаційно-структурний вимір – сукупність органів, утворених для здійснення (реалізації) публічної влади [21, с. 23].

Заслуговують на увагу висновки В.В. Терещука щодо трактування суб'єктів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного права, які здійснюють державне управління та мають відповідний статус. У цьому контексті термін «публічне управління» слід розуміти як виконання державних завдань в інтересах держави і суспільства:

1) суб'єктами публічного адміністрування, системна структура яких у широкому контексті (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, нетипові суб'єкти, які мають повний статус суб'єкта публічної адміністрації);

2) підрозділи, що виконують окремі функції публічної адміністративної одиниці [54, с. 90].

Отже, до загальних положень, що характеризують суб'єктів публічного адміністрування, належать:

1) Це єдина організована система уповноважених суб'єктів, яка не має ієрархічної структури, а повинна діяти злагоджено та цілеспрямовано, щоб уникнути дублювання функцій та повноважень.

2) Такі суб'єкти діють від імені держави чи місцевого самоврядування, а тому метою діяльності суб'єктів влади є забезпечення суспільних інтересів (державних, місцевих) – тобто інтересів як держави, так і місцевого самоврядування. суспільство в цілому, а не окремі громадяни.

3) Суб'єкт публічного адміністрування діє виключно в рамках і на основі законодавства та виконує своє функціональне призначення.

4) Діяльність суб'єктів публічного адміністрування поширюється на територію України, певної адміністративно-територіальної одиниці або самостійного підприємства, установи чи організації.

5) Суб'єкт публічної адміністрації діє через використання набору інструментів публічної адміністрації з урахуванням методів правового регулювання, характеру договору, переконання, навіювання, примусу тощо.

Важливо підкреслити, що система суб'єктів ПА, які здійснюють державне управління у сфері соціального захисту, характеризується, насамперед, своєю розгалуженістю, оскільки кількісно охоплює одиниці, що належать до різних підсистем публічної влади: органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та місцеві органи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування, а також інші державні структури (які не можна поділити на попередні групи, зокрема військово-цивільні адміністрації, юридичні особи тощо). Водночас у дослідженнях, присвячених характеристикам державних органів у сфері соціального захисту населення, аналіз, як правило, здійснюється вищими державними установами (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування [5, с. 101–119; 57, с. 124–149; 52]).

Видається доцільним врахувати основні органи державного управління у сфері соціального захисту населення.

Верховна Рада України як суб'єкт публічного управління відповідно до положень Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Відповідно до наданих повноважень здійснює безпосередньо або через свої органи контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян України, додержанням виданих ним законів та інших актів, а також за діяльністю посадових осіб, кого вона обирає, призначає чи затверджує. Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада України може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосує не менше однієї третини від конституційного складу Верховної Ради України [20].

У системі органів державної влади у сфері соціального захисту населення Верховна Рада України посідає особливе місце, оскільки є органом, що не належить до органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але як наділений окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу в цій сфері, здійснює організаційне забезпечення у сфері соціального захисту населення на державному рівні. Це визначається рядом факторів:

по-перше, Верховна Рада України прийняла Конституцію України, яка закріпила основні права та обов'язки людини і громадянина (зокрема право на соціальний захист);

по-друге, Верховна Рада України отримує повноваження безпосередньо від народу і здійснює першочергове регулювання основних прав і свобод громадян на колективній основі;

по-третє, Верховна Рада України визначає правовий статус державних установ, що забезпечують права людини;

по-четверте, лише Верховна Рада може вносити зміни до конституційно-правового статусу особи (крім волевиявлення народу, висловленого на всенародному референдумі);

по-п'яте, Верховна Рада має право здійснювати контроль за дотриманням прав людини (зауважимо, що контроль, який здійснює Верховна Рада України, має непрямий характер і, як правило, стосується виняткових ситуацій, важливих для держави в цілому, особливо її економічні та політичні інтереси);

по-шосте, Верховна Рада має право забороняти діяльність суб'єктів політичного процесу, якщо вона спрямована на обмеження прав людини або становить загрозу життю і здоров'ю.

Президент України як суб'єкт публічної адміністрації у сфері соціального захисту населення, уповноважений відповідно до Конституції України:

- 1) є главою держави і діє від його імені;
- 2) є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;
- 3) є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на отримання повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору [20].

Отже, Президент України є сполучною ланкою між усіма гілками влади з огляду на його повноваження та складність взаємодії з іншими гілками влади. Водночас ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі та суспільстві розкривається його місцем у системі державної влади України та визначається такими ознаками:

- 1) У системі розподілу державної влади Президент України не належить до законодавчої, виконавчої чи судової влади і посідає особливе, самостійне місце в державному механізмі, але за своїми повноваженнями найближчим є Президент України. до виконавчої влади;
- 2) Влада Президента України походить із влади Українського народу, який є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 5

Конституції України), що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих державних органів;

3) Президент України забезпечує єдність державної влади та державної політики, а також цілісність державного механізму;

4) Президент України є рівноправним суб'єктом у системі державної влади;

5) Президент України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах своїх повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України) [20].

Чільне місце в системі органів державної влади посідає Кабінет Міністрів України. При цьому нормативно-правовою основою діяльності Кабінету Міністрів України є сукупність правових норм, що містяться в правових актах і регулюють діяльність органів виконавчої влади: загальних (наприклад, положень Конституції України [20, ст. 6, ст. 19], Закону України «Про адміністративні послуги» [36]), а також спеціальних, що регулюють діяльність Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі виконавчої влади (наприклад, положення Конституції України (розділ VI) [20], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [41]).

Основні повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади, спрямованого на регулювання суспільних відносин у сфері соціального захисту населення:

- 1) повноваження у справах працевлаштування;
- 2) повноваження у сфері соціальної політики;
- 3) повноваження з питань законності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади положень Конституції України та інших законодавчих актів України та вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі цих органів [41].

Стосовно міністерств як суб'єктів державного управління, що здійснюють публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення, визначимо наступні:

1) Міністерство соціальної політики України (формує та реалізує державну політику у сферах соціальної політики, соціального страхування, соціального захисту населення [40, п. 1, 3-4]);

2) Міністерство економіки України (формує та реалізує державну політику соціального розвитку; бере участь у розробленні пропозицій щодо обсягу соціальних гарантій, стандартів і нормативів; реалізує державну політику у сфері зайнятості та соціального захисту населення та розробляє пропозиції щодо обсягу соціальних гарантій, стандартів і нормативів) [35, с. 1]);

3) Міністерство у справах ветеранів України (формує та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів та членів їх сімей [13, п. 1, 3-4]);

4) Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (сприяє соціальному захисту внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон [12, п. 3-4]).

До інших центральних органів виконавчої влади як суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального захисту можна віднести: Національну соціальну сервісну службу України, Пенсійний фонд України. Їх діяльність координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через міністра соціальної політики України.

До місцевих органів виконавчої влади, що здійснюють публічне адміністрування у сфері соціального захисту, належать: 1) місцеві державні адміністрації; 2) територіальні органи виконавчої влади, які структурно не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Підсумовуючи, слід зазначити, що система державних органів, які здійснюють публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення, характеризується розгалуженістю, оскільки:

а) кількісно включає значну кількість органів, уповноважених у цій сфері;

б) якісно включає суб'єктів різного рівня, що належать до різних підсистем публічної влади: органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та місцеві органи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти державного управління (які не віднесені до попередніх груп можуть, зокрема військово-цивільні адміністрації, юридичні особи тощо).

Регулювання суспільних відносин є необхідною умовою нормального функціонування будь-якої сфери суспільного життя і, зокрема, сфери соціального захисту населення. Становлення Української держави як правової, демократичної та соціальної держави, а також запозичення європейського досвіду у цій сфері сприяє вдосконаленню системи соціального захисту, яка є сферою життєво важливих інтересів населення України.

Нарешті, встановлення сутності державного управління та особливостей його засад у сфері соціального захисту, мабуть, дасть змогу проаналізувати організацію національної системи соціального захисту, яка, у свою чергу, характеризує порядок у соціальній державі. ступінь легітимності влади в суспільстві, а також динаміка гуманітарного та соціального розвитку.

Різні науковці висловлювали різні позиції щодо принципових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Так, О.Б. Кіреєва міркувала, що до основних принципів управління в соціально-гуманітарній сфері належать: 1) децентралізація: організація діяльності (управління) відбувається через встановлення завдань, а не через виконання функцій і встановлених правил; 2) ефективність: увага зосереджена на наслідках діяльності, а не на процесах, тому капітал інвестується в результати, а не в наміри; 3) досягнення змін шляхом пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управлінні державними справами, включаючи аутсорсинг та аутсорсинг; 4) зменшення державних видатків, покращення спроможності держави розробляти та впроваджувати політику, покращення виконання

державою функцій роботодавця та сприяння підприємницькому доходу тощо [19].

Враховуючи те, що державне управління здійснюється за загальними та спеціальними принципами організації та діяльності, а конкретизація принципів державного управління опосередковується конкретною сферою суспільних відносин, вважається за необхідне виділяти принципи публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Принципи публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення

Примітка. Складено автором.

Принципи публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення поділяються на три групи: принципи верховенства права, принципи належного врядування та принципи ефективності. Кожен із зазначених вище принципів повинен дотримуватися в публічному адмініструванні у сфері

соціального захисту населення Наддамо коротку характеристику кожному із принципів.

1. Принцип верховенства права включає наступні принципи: принцип законності; принцип юридичної визначеності; принцип заборони свавілля; принцип доступу до незалежного суду; принцип дотримання прав людини; принцип заборони дискримінації та рівності перед законом.

*Принцип законності* полягає в обов'язку державних органів при здійсненні всіх дій неухильно дотримуватись законодавства України. «Заборонено все крім того, що прямо дозволено законом». Стаття 6 Конституції України говорить: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», а у статті 19 зазначено: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [20].

*Принцип юридичної визначеності* означає, що порядок розгляду адміністративних справ і рішень суб'єкта публічної адміністрації має бути передбачуваним. Передбачуваність означає, що процедура розгляду адміністративних справ суб'єктом публічної адміністрації має бути чітко визначена, форма рішення має бути відомою, а результат рішення має бути достатньо чітко сформульованим (легкодоступним), щоб особа мала можливість контролювати свою поведінку. Тобто кожен суб'єкт має чітко усвідомлювати, які наслідки матиме для нього використання відповідних інструментів державного управління. Отже, окремі суб'єкти держави повинні забезпечити в установленому порядку надання соціальної допомоги особам, які мають на неї право, у встановленому розмірі та на встановлений строк. Інакше не будуть дотримані ні принципи верховенства права, ні принципи, що лежать в основі ідеї регулювання конкретних суспільних відносин – відносин у сфері надання соціальної допомоги.

*Принцип заборони свавілля* означає, що суб'єкти публічної адміністрації повинні діяти неупереджено в межах своєї компетенції, встановленої в нормативному порядку. Крім того, слід звернути увагу на заборону зловживання дискреційними повноваженнями. Слід зазначити, що право органу державної влади на здійснення дискреційних повноважень закріплено в законодавчих актах без прямої вказівки на це. Проте закон не визначає, які соціальні гарантії запроваджуватимуться та які додаткові виплати державної допомоги обиратимуться зазначеними органами. Відповідальний суб'єкт державного управління має обрати їх самостійно з урахуванням фактичних обставин у зв'язку з наявними у його розпорядженні матеріальними цінностями та потребами відповідної територіальної громади.

*Принцип доступу до незалежного суду* знаходить своє вираження і в публічному адмініструванні у сфері соціального захисту населення, оскільки завданням суду є захист і забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи від порушень, незаконних рішень і бездіяльності.

*Принцип дотримання прав людини* в діяльності державних органів у сфері соціального захисту населення означає визнання найвищої цінності людини, її прав і свобод, а всі інші цінності мають другорядне значення. Необхідно дотримуватись безумовного пріоритету прав і свобод людини в діяльності органів державної влади. Жодна інша мета не може бути підставою для обмеження або скасування основних прав і свобод людини.

*Принцип заборони дискримінації та рівності перед законом* складається з двох складових: принципу рівності перед законом, який визнає, що всі люди мають однакове право на захист своїх прав і свобод перед законом без дискримінації та принципу заборони дискримінації в законі, який передбачає, що всі люди повинні мати рівні права та можливості незалежно від їх раси, національності, статі, віросповідання, соціального статусу та інших ознак.

2. Наступний принцип, якого мають дотримуватись у своїй діяльності суб'єкти публічної адміністрації у сфері соціального захисту населення є принцип належного врядування, що включає: забезпечення участі у прийнятті

рішень, прозорість та неупередженість під час прийняття рішення, дотримання підзвітності.

Стосовно принципу належного врядування слід зазначити, що при формуванні сучасних демократичних держав такі базові принципи, як демократія, визнання верховенства права та консолідація політичної активності громадян, беруться до уваги як основа розвитку. Слід зазначити, що концепція «належного врядування» – це здійснення демократичного, відповідального, ефективного, прозорого та підзвітного управління державними та громадськими справами як на національному, так і на місцевому рівнях. Водночас Програма розвитку ООН передбачає дев'ять принципів належного врядування, зокрема: 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; 2) консенсус у прийнятті рішень; 3) зворотній зв'язок; 4) ефективність реалізації державної політики; 5) відповідальність усіх учасників процесу; 6) прозорість; 7) рівність; 8) верховенство права; 9) стратегічне бачення [31].

*Принцип забезпечення участі у прийнятті рішень* суб'єктами публічного адміністрування означає, що прикладне значення мають положення законодавства у сфері соціального захисту населення, які стосуються права громадян звертатися до уповноважених суб'єктів за захистом своїх соціальних прав.

*Принцип прозорості та неупередженість під час прийняття рішення* застосовують для того, щоб з одного боку, особи, на яких поширюються адміністративні рішення, мали вичерпну інформацію про результати й наслідки політики та про процес прийняття рішень, а з іншого – через необхідність при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження у власних інтересах.

*Принцип дотримання підзвітності* означає, що наділені владними повноваженнями і відповідальністю суб'єкти публічного адміністрування

зобов'язані доповідати і обговорювати результати своєї діяльності перед громадськістю.

3. Принцип ефективності публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення полягає у використанні оптимально можливих, раціональних та ефективних інструментів для досягнення належного стану соціального захисту та захисту соціальних інтересів населення, а також їх використання індивідуально визначених методів і форм діяльності. Для забезпечення принципу ефективності державні органи повинні застосовувати метод кількісних змін, тобто збільшувати структурний склад працівників, створювати нові підрозділи, використовувати нові методи і форми діяльності, а також застосовувати метод якісних змін, а саме наукова організація праці, яка полягає у впровадженні в діяльність працівників досягнень науково-технічного прогресу з урахуванням специфіки конкретного соціального випадку.

Таким чином, принципи діяльності державних органів у сфері соціального захисту населення співвідносяться зі специфікою суспільних відносин, що складають їх зміст, і полягають у наступному: ідея дотримання прав людини вимагає соціального захисту населення; велику роль відіграє соціальний захист; при використанні всіх інструментів державного управління більша увага приділяється дотриманню ідеї заборони дискримінації за суспільно значущими мотивами; визнається відповідальність держави за надання соціальної допомоги та соціального забезпечення.

## **2.2. Характеристика адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення**

Ефективність практичної реалізації громадянами права на соціальний захист, у тому числі як мінімум права на їх забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника або безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості має ґрунтуватися

насамперед на закономірності правовідносин, що виникають для реалізації цих прав між суб'єктами публічної адміністрації та фізичними особами відповідно до чинного законодавства.

У цьому сенсі особливостями процесуальної сторони владно-адміністративного впливу (державного управління) в усіх сферах, включно із соціальним забезпеченням, характеристики якого включають, серед іншого, підвищену чутливість у суспільстві та орієнтацію, насамперед на вразливі верстви населення, особливо для тих, хто опинився у складних життєвих обставинах. У зв'язку з цим актуальність дослідження адміністративних процедур у сфері соціального захисту є незаперечною, особливо з огляду на очікуване запровадження законодавства про адміністративні процедури, що безумовно призведе до якісного оновлення процедур у сфері соціального захисту.

Адміністративні процедури в контексті державного управління є різновидом юридичної процедури. Тому реалізація повноважень суб'єктів владних повноважень відбувається переважно в процесуальній формі. Проте слід зазначити, що таку форму реалізації повноважень суб'єктів владних повноважень не слід плутати з правовими формами їх діяльності, належне здійснення яких забезпечується саме відповідними правовими процедурами. На цьому тлі правові процедури виступають як форма внутрішньої організації (буття) державного управління, спрямована на реалізацію його правових форм як зовнішнього результату впливу влади. Дотримання процедурних норм забезпечує формування належного змісту відповідної правової форми в результаті діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Однак це не означає, що реалізація правових форм державного управління завжди потребує процесуальної форми. Необхідність нормативного визначення порядку вирішення окремих питань, розгляд яких належить до компетенції суб'єкта публічної адміністрації, може зумовлюватись різними чинниками.

Слід зазначити, що розмаїття форм соціального захисту зумовлює наявність значної кількості адміністративних процедур у сфері соціального

захисту населення [27]. Положення про те, що процесуальна форма не має цінності сама по собі, але має суттєве інструментальне значення, повною мірою стосується сфери соціального захисту: вона забезпечує збереження прав і свобод громадян у процесі державного управління, повноту, об'єктивність, своєчасність тощо.

На думку вченого, відсутність чіткої та зрозумілої процедури може мати два негативні наслідки: по-перше, недостатнє застосування норми матеріального права; другий – важке або навіть неможливе дотримання правових норм [60, с. 86-87]. У сфері соціального захисту ці негативні наслідки призведуть до того, що держава перестане виконувати свою соціальну функцію, а вся система соціального захисту стане розбалансованою.

Слід зазначити, що наразі в науковій літературі часто використовується градація адміністративних процедур: загальні адміністративні процедури (єдині для всіх сфер державного управління) та спеціальні (існуючі для окремих сфер державного управління), які можна поділити залежно від ступеню правового регулювання:

- 1) повний або комплексний і визначає всі аспекти режиму діяльності державних органів у певній сфері;
- 2) часткові або фрагментарні, що містять окремі регулятивні елементи цього порядку діяльності [58, с. 93–94].

Застосування цієї градації до адміністративних процедур у сфері соціального захисту дозволяє стверджувати, що адміністративні процедури у сфері соціального захисту належать до спеціальних адміністративних процедур, але їх поділ на повні (комплексні) або часткові (фрагментовані) залежно від рівня правового регулювання вимагає ще одного додаткового аналізу, зокрема щодо правової системи, яка регулює порядок їх здійснення та їх характеристики [27].

Видається, що суперечність щодо розмежування загальної та спеціальної адміністративних процедур полягає насамперед у тому, що загальна адміністративна процедура не врегульована чинним законодавством,

оскільки на сьогодні практично всі процедури, передбачені законом, є спеціальними.

Ознаки адміністративних процедур у сфері соціального захисту можна поділити на загальні, що характерні для всіх правових процедур і, зокрема, адміністративних процедур, та специфічні, які притаманні лише адміністративним процедурам у сфері соціального захисту.

Так, С.А. Уханенко вказує на такі особливості процедур у сфері соціального захисту населення:

- 1) забезпечує діяльність держави в особі уповноважених органів;
- 2) певне коло осіб, яке має бути чітко визначене нормативно-правовими актами держави (зважаючи на сутність поняття «соціальний захист», споживачами адміністративних процедур у цій сфері можуть бути лише фізичні особи);
- 3) безоплатність для респондентів;
- 4) настання соціального ризику (за умови настання соціально ризикової події, передбаченої законом);
- 5) профілактичний характер [55, с. 50–51].

Зробимо кілька коментарів щодо вищезгаданих функцій.

По-перше, теза про «забезпечення адміністративних процедур» видається логічною помилкою, оскільки адміністративні процедури не передбачені, а здійснюються відповідними суб'єктами влади та приватними особами. Це підтверджується визначенням адміністративних процедур спочатку як діяльності уповноважених суб'єктів.

По-друге, ознаки (зокрема, несплата, виникнення соціального ризику, превентивний характер) більше стосуються адміністративних послуг у сфері соціального захисту, а не адміністративних процедур. Наприклад, визначення «безоплатність» є недоречним щодо адміністративних процедур (на відміну від адміністративних послуг, платність та безоплатність яких встановлюється законом відповідно до положень статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» [36], оскільки адміністративні процедури являють

собою форму діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яку вони зобов'язані здійснювати безоплатно через існування в усіх сферах, а не лише у сфері соціального захисту.

Серед особливостей, притаманних адміністративним процедурам у сфері соціального захисту, слід виділити такі: вони здійснюються суб'єктами державного управління, які здійснюють державне управління у сфері соціального захисту, та фізичними особами, які належать до вразливих верств населення (соціально незахищених верств населення) або ті, що опинилися у складних життєвих обставинах; вони регулюються нормами адміністративного права, що містяться в актах спеціального законодавства про соціальний захист населення; завершуються виданням (виконанням) адміністративних актів.

За результатами аналізу правової системи, положення якої регулюють здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту, та ознак, що їх характеризують, можна дійти висновку, що адміністративні процедури у сфері соціального захисту захист — це спеціальні адміністративні процедури з повним (комплексним) правовим регулюванням.

Окремо слід зупинитися на класифікації адміністративних процедур у сфері соціального захисту. Отже, залежно від форми діяльності суб'єкта публічної адміністрації (або критерію регулювання тієї чи іншої форми діяльності (інструменту)) це адміністративні правотворчі та правозастосовчі процедури (правоохоронні процедури).

Аналіз таких форм дозволяє зробити висновок, що, по суті, йдеться про прийняття правових та адміністративних актів (адміністративного законодавства та адміністративного правозастосування). Адміністративно-правові процедури мають ключові характеристики та відмінності порівняно з іншими видами адміністративних процедур. Це пов'язано з тим, що такі процедури регламентують підготовку та прийняття суб'єктами публічної адміністрації особливого виду правових актів, а саме нормативно-правових актів. Процедури адміністративного законодавства, у свою чергу, можна

класифікувати за різними критеріями: залежно від предмета законодавства, за способом прийняття нормативно-правових актів, за їх формами. Так, Миколенко О.І. до адміністративно-законодавчих відносить такі процедури: про прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України; видання центральними органами виконавчої влади нормативних актів; з видання рішень місцевих державних адміністрацій; порядок видання правових актів органами місцевого самоврядування [30].

Адміністративні правозастосовчі процедури спрямовані на застосування суб'єктами управління правових норм щодо певних питань і певних життєвих обставин (юридичних фактів) і виражаються у виданні індивідуальних правових актів - адміністративних актів. Ця група адміністративних процедур стосується вирішення адміністративних справ (окремих життєвих обставин) шляхом визначення ступеня можливої або необхідної поведінки приватної особи в індивідуальній ситуації. Слід зазначити, що адміністративно-примусові процедури в діяльності суб'єктів державного управління представлені великою кількістю процедур різнорідного змісту, які, у свою чергу, потребують класифікації за додатковими ознаками.

Залежно від напрямку (або виду) діяльності розрізняють внутрішні (внутрішньоорганізаційні) і зовнішні (позаорганізаційні) процедури управління. При цьому обидва види здійснюються у сфері соціального захисту, де кількісно переважають зовнішні процедури. Вони також мають більшу важливість для окремих осіб, оскільки очікується, що вони залучатимуть їх і впливатимуть на їхні права та інтереси.

Внутрішні процедури здійснюються в рамках державного управління, але опосередковано зачіпають права та інтереси приватних осіб. Крім того, цей вид процедури є однаковим у всіх сферах державного управління, у тому числі й у сфері соціального захисту. Наприклад, процедури делегування повноважень у сфері соціального захисту, міжвідомчої взаємодії та співпраці державних органів у сфері соціального захисту. До зовнішніх процедур

належать також усі адміністративні процедури у сфері соціального захисту, здійснення яких зачіпає права та інтереси особи.

Залежно від предмета ініціативи розрізняють процедури визначення та управління втручанням. Крім того, перші ініціюються приватними особами, а другі, у випадках, передбачених законом, державними органами.

За наслідками для приватної особи адміністративні процедури поділяються на позитивні та негативні. Водночас О.С. Лагода зазначає, що за цим критерієм поділяють лише процедури управління втручаннями [23, с. 10]. Незалежно від того, хто ініціює адміністративну процедуру (ФОП чи державний орган), на нашу думку, вона може мати як позитивні, так і негативні наслідки для ФОП.

За порядком здійснення адміністративні процедури поділяються на звичайні (формальні) та спрощені (неформальні). І.В. Бойко пропонує класифікацію за складністю норм, на які поширюється процедура, на такі категорії: прості (полягають у вчиненні суб'єктом публічної адміністрації дій, спрямованих на реалізацію прав і виконання обов'язків фізичними особами, що не передбачає участі інших) та складні (характеризуються наявністю правил залучення експертів, допиту свідків та інших додаткових досліджень обставин адміністративної справи) [1, с. 9-10].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок про доцільність віднесення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення до загальноновизнаних видів адміністративних процедур, які виділяються в теорії адміністративного процесуального права. Адміністративні процедури у сфері соціального захисту є особливими адміністративними процедурами з повним (комплексним) правовим регулюванням. Водночас наявність значної кількості адміністративних процедур у сфері соціального захисту визначається змістом права на соціальний захист та різноманітністю форм його реалізації.

### **РОЗДІЛ 3**

## **НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

### **3.1. Шляхи удосконалення правових форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення**

Визначення основних форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення є важливим завданням при дослідженні адміністративно-правового регулювання забезпечення права громадян на соціальний захист в Україні. При цьому важливим вважається чітке розуміння запозиченої з-за кордону категорії публічного управління та врахування її відмінностей від категорій державного управління. Враховуючи, що під публічним адмініструванням у сфері соціального захисту населення розуміємо самостійний вид громадської діяльності, регламентований нормативно-правовими актами та здійснюваний органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами влади, важливо зазначити, що воно має управлінського, виконавчого та розпорядчого характеру і спрямована на реалізацію державної політики та виконання законів України, а також міжнародних договорів, що забезпечують право громадян на соціальний захист як особливий об'єкт публічного управління та форми реалізації публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, які дозволяють йому існувати не лише як задеклароване поняття, а відобразити ефективність управлінської діяльності у цій сфері.

Здається, кожна форма правління має особливе значення. Від використання тих чи інших форм, а отже, й успішності значною мірою залежить ефективність діяльності суб'єктів державного управління, функціонування яких є найважливішим елементом державного управління у сфері соціального захисту населення. процес реалізації завдань, що стоять перед ними.

Неоднозначність розуміння поняття «форма», складність цієї наукової категорії та її багатогранність дозволяють справедливо розглядати поняття «форма діяльності» з різних сторін. Так, Железняк Н. А. зазначає, що під формами слід розуміти більш-менш однорідні групи зовнішнього вираження діяльності відповідних суб'єктів державної влади при здійсненні функцій із забезпечення реалізації державної правової політики [16, с. 226].

На думку Дзвінчука Д.І. та Мельника А. Ф. – це форми діяльності, зовнішні, постійні та типові фіксовані прояви практичної діяльності органів державної влади щодо формування та реалізації цілей і функцій, а також забезпечення власної життєдіяльності [9, с. 106; 11, с. 142].

Малиновський В.Я. також дотримується думки, що при визначенні форм діяльності, як правило, мова йде не про дії суб'єктів, а про їх зовнішній вираз (зовнішній прояв), оскільки дії, залежно від виду і форми прояву, становлять одне ціле. або інший зміст його діяльності. Виходячи з цього, формою є будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій органу влади, його структурних підрозділів і посадових осіб, що здійснюються для виконання функцій [10, с. 424].

Ківалов С.В. та Бітяк Ю.П. відстоює думку, що форма – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи для реалізації покладених на них завдань [2, с. 152; 3, с. 170].

Як зазначив Яковлев І.П., оволодіння формами державного управління відкриває доступ до розуміння змісту цієї потужної діяльності. Окрім конкретних виразів, державне управління залишається для державних службовців досить абстрактним явищем. Змінюючи співвідношення існуючих форм і запроваджуючи нові, особам надається орієнтація на суспільний інтерес, прозорість, готовність до координації та інші якісні аспекти сучасного управління. Дотримання вимог кожної з форм та відповідне їх застосування також дають змогу розмежувати фактичний (практичний, прикладний) і декларований зміст державного управління [60, с. 80].

Основними характеристиками форм державного управління у сфері соціального забезпечення населення є:

- 1) існують способи зовнішнього вираження діяльності суб'єктів державного управління, функціонування яких є невід'ємним елементом державного управління у сфері соціального захисту населення;
- 2) залежать від змісту діяльності державних органів, функціонування яких є істотним елементом державного управління у сфері соціального захисту населення;
- 3) шляхом реалізації завдань і функцій державних органів, функціонування яких є невід'ємним елементом державного управління у сфері соціального захисту населення;
- 4) потребують у більшості випадків правового регулювання;
- 5) тягнуть за собою певні наслідки.

Тому під формою публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення пропонуємо розуміти зовнішнє вираження в межах компетенції суб'єктів державного управління, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення. соціальний захист населення, зміст врегульованих законодавством дій таких установ щодо реалізації завдань, цілей, функцій і завдань у сфері соціального захисту населення.

Так. Бітяк Ю.П. зазначає, що прийнято розрізняти чотири форми діяльності: видання нормативно-правових актів, видання індивідуальних правових актів, здійснення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічної роботи. Проте він зазначає, що ця класифікація є схематичним моделюванням дійсності, яке не виключає певної умовності, оскільки існують і інші типи класифікацій [2, с. 154].

Мельник А.Ф., Двінчук Д.І. розрізняє правові, організаційні та організаційно-правові форми діяльності [9, с. 106-109]. Правові форми діяльності за визначенням охоплюють рішення та дії, що мають юридичне значення; організаційні форми діяльності відносяться до оперативно-

організаційних і матеріально-технічних процесів. Організаційно-правові форми означають, що більшість правових форм діяльності є юридично правильними лише в тому випадку, якщо вони прийняті встановленими організаційними формами.

Яковлев І.П. виділяє три форми державного управління залежно від контексту змісту:

1) процедурна форма - правова, а іноді і неправова (хоча на основі компетенції, встановленої матеріально-правовими нормами) організація адміністративної структури: визначення об'єктів, причин, порядку, часу, альтернатив тощо;

2) правова форма консолідації та розвитку господарювання, яка не виключає його консолідації за допомогою інших органів соціального регулювання, які відіграють допоміжну роль, підпорядкованих та заснованих на правовому регулюванні;

3) форми зовнішнього вираження контролю (у філософській термінології – «функціонування» змісту) [60, с. 151-152].

Незважаючи на різне трактування досліджуваної теми, аналіз літератури з адміністративно-правової проблематики дозволяє виділити характер наслідків такої діяльності та ступінь правової регламентації як найбільш загальні критерії класифікації форм державного управління. За цим критерієм виділяють правові (правові) та організаційні (неправові, фактичні) форми державного управління.

Серед правових форм державного управління Яковлев І.П. розуміє такі форми його зовнішнього вираження, які характеризуються переконливим зв'язком і спадкоємністю з правовим наслідком. Правовий наслідок може виникати внаслідок свідомих вольових дій або частково неусвідомлених дій і виражається у: створенні, зміні, припиненні правовідносин; виникнення, зміна, припинення, зупинення, поновлення об'єктивних і суб'єктивних прав/обов'язків матеріального або процесуального змісту (включаючи

відповідні зміни правового статусу); неможливість виникнення суб'єктивних прав та/або правовідносин (перешкоджання здійсненню прав) [60, с. 153].

Показово, що характерною особливістю правової форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації, функціонування яких є значною частиною державного управління у сфері соціального захисту населення, є те, що держава функціонує саме в такій формі – влади, виконавчо-розпорядчого, підзаконного характеру, їх повноваження найбільш чіткі. Через використання організаційно-правової форми практично досягається реалізація завдань суб'єктів адміністративного впливу у сфері соціального захисту населення та забезпечується реалізація їх цілей. Таким чином, організаційно-правова форма державного управління у сфері соціального захисту населення – це специфічна, однорідна за своїми характеристиками діяльність, яка здійснюється відповідними суб'єктами у суворій та послідовній відповідності до вимог положень чинного законодавства України, яке регулює питання державного регулювання у сфері соціального захисту населення, результати якого тягнуть за собою певні юридично значимі наслідки. Саме ці моменти в своїй органічній єдності та сукупності кваліфікують як правову форму будь-яку форму діяльності суб'єктів державного управління, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення.

Існують різні класифікації правових форм реалізації державної політики. Найбільш поширеним є поділ цих форм на законодавчу (законодавчу), правоохоронну (оперативно-виконавчу) та правоохоронну [16, с. 226].

Міцкевич О.В. виділяє такі правові форми діяльності державних органів з точки зору ставлення до права і створюваного ним порядку в суспільних відносинах: нормативна, правозастосовна (адміністративно-виконавча), правоохоронна та наглядово-контрольна. Проте таке положення про класифікацію правових форм діяльності викликає певний сумнів, оскільки і правозастосування (оперативно-розпорядче), і правозастосування є різними формами застосування права. І тому така класифікація призводить до змішування родових і видових категорій.

Враховуючи викладене, пропонуємо наступне визначення поняття «правова форма публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення» – це специфічна, однорідна за своїми ознаками діяльність, що здійснюється відповідними органами при неухильному та послідовному дотриманні вимог чинного законодавства України, що регулює питання державного управління у сфері соціального захисту населення, результати якого тягнуть за собою певні юридично значимі наслідки.

Вважаємо, що до правових форм державного управління у сфері соціального захисту населення належать законодавчо врегульовані дії державних органів, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення та формування правових норм у сфері соціального захисту населення. захисту населення в межах своєї виконавчої та розпорядчої діяльності. До правових форм державного управління у сфері соціального захисту населення слід віднести видання нормативних та індивідуальних законів, укладення адміністративних договорів та здійснення інших юридично значимих заходів.

Слід зазначити, що важливим є забезпечення ефективності державного управління у сфері соціального захисту населення. Суттєві дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення у сфері соціального захисту населення, чітко задокументовані, тобто представлені у відповідній правовій формі. У більшості випадків управлінські рішення у сфері соціального захисту населення є нормативно-правовими актами, що відносяться до компетенції органів влади, функціонування яких є змістовним елементом державного управління у сфері соціального захисту населення, а також існуючі матеріальні та процесуальні правові норми.

При цьому виділено сутнісні ознаки державних форм управління у сфері соціального забезпечення населення:

- 1) існують способи зовнішнього вираження діяльності суб'єктів державного управління, функціонування яких становить найважливіший елемент державного управління у сфері соціального захисту населення;

2) залежать від змісту діяльності суб'єктів державного управління, функціонування яких є невід'ємним елементом державного управління у сфері соціального захисту населення;

3) шляхом реалізації завдань і функцій суб'єктів управління, функціонування яких є найважливішим елементом державного управління у сфері соціального захисту населення;

4) у більшості випадків потребують правового регулювання;

5) тягнуть за собою певні наслідки.

Встановлено, що характерною ознакою правової форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких становить змістовну частину державного управління у сфері соціального захисту населення, є те, що саме в такій формі держава здійснює повноваження. Отже, правовою формою державного управління є сфера соціального захисту є специфічна, однорідна за своїми характеристиками діяльність, яка здійснюється відповідними суб'єктами в суворій і послідовній відповідності до вимог положень чинного законодавства України, що регулює питання державного управління у сфері соціального захисту населення, результати якого тягнуть за собою певні юридично значимі наслідки. Специфіка законодавчо врегульованих дій суб'єктів влади, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення, у свою чергу породжує правові норми у сфері соціального захисту населення, їх управління та адміністративного забезпечення. діяльності виділено. Серед них: прийняття нормативних та індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів, здійснення інших юридично значущих заходів.

### **3.2. Вектори розвитку неправових форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення**

Крім правових форм публічного адміністрування використовуються також юридично незначущі (неправові) форми, які набули значного розвитку

в діяльності державних органів. Це діяльність, яка не потребує повного і суворого правового оформлення, не пов'язана з вчиненням юридично значущих дій, а тому не тягне за собою жодних правових наслідків. Однак це не означає, що така діяльність не регулюється законодавством.

Слід зазначити, що деякі вчені не вважають, що форми правління не можуть бути правовими формами. На прикладі застосування організаційно-примусових заходів доведено, що такі заходи не можуть бути протиправними, оскільки ґрунтуються на законі. Тому вони законні, інакше не мають юридичної сили.

На практиці інколи важко розрізнити форми управлінської діяльності, оскільки «всі форми державного управління — легальні й нелегальні (організаційні акції, збори, семінари тощо; матеріально-технічні заходи) — є юридично специфічними. значення.» мають відповідну правову основу та ґрунтуються на нормативно-правових актах, без яких вони не можуть виникнути, функціонувати та застосовуватися на практиці. Правова складова проявляється так чи інакше в одній із зазначених вище форм, незалежно від існуючої класифікації, правова чи неправова - з яких слід класифікувати. Звичайно, це не означає, що між ними немає відмінностей».

Подібної позиції дотримуються українські вчені-менеджери Берлах А.І. та Рябченко О.П. зазначає, що вживання терміна «незаконний» (у разі класифікації форм) є дещо некоректним, оскільки останній також розглядається як синонім до слів «незаконний», «незаконний» тощо. При цьому А.І. Берлах припускає, що автори, швидше за все, мали на увазі іншу правову форму, а саме таку, яка не тягне за собою правовий акт, хоча вся процедура має чітко визначений правовий характер. А тому, на думку науковців, теоретично слід використовувати термін «організаційна форма» [6, с. 254]. Як зазначає Рябченко О. П., «незаконна форма – це форма, яка не породжує правових наслідків» [51, с. 246].

Щоб уникнути неправильного розуміння категорії «неправова форма», видається доцільним використовувати термін «організаційна форма». Такий

підхід виключає хибне тлумачення його змісту як протиправного, як такого, що реалізується неправомірно, всупереч і порушує верховенство права. Тому більш доцільним видається термін «організаційна форма».

Враховуючи вказаний термінологічний матеріал, напрацьований правовою доктриною, зазначаємо, що в рамках проведеного дослідження форм державного управління у сфері соціального захисту населення форми державного управління у цій сфері є правовими та неправовими. форми (організаційні, юридично нікчемні). Будь ласка, зверніть увагу, що коли ми використовуємо термін «незаконний», ми не маємо на увазі будь-яку форму, яка є незаконною, не передбаченою законом, або такою, що суперечить чи суперечить чинному законодавству. Мова йде про неправову природу як таку, яка породжує не правові норми, а специфічну неправову форму державного управління у сфері соціального захисту населення (організаційну, матеріально-технічну). Звичайно, це актуальні теми в правовому полі, але це не веде до створення нових правових норм.

Отже, юридично недійсні форми існують у межах чинного законодавства та в межах юрисдикції того чи іншого суб'єкта державної влади, а закон тут регламентує лише загальний порядок. Такі заходи не потребують видання спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються у звичайному порядку. При цьому як вимоги, так і результат юридично незначущих форм державного управління у сфері соціального захисту населення можуть бути визначені законодавчо, а самі форми можуть або безпосередньо «супроводжувати» правові форми державного управління в сфера соціального захисту населення.

До юридично незначущої діяльності належать організаційно-масова, культурно-масова, політико-педагогічна, обліково-статистична робота тощо. При традиційній класифікації юридично нікчемних форм діяльності органів державної влади в структурі державного управління у сфері соціального захисту населення до юридично нікчемних форм державного управління можна виділити організаційні заходи та матеріально-технічну діяльність.

Таким чином, здійснення організаційної діяльності є однією з неправових форм державного управління. Зазначені заходи здійснюються системно та постійно та спрямовані на забезпечення безперервної та ефективної діяльності органів державного управління. Слід зазначити, що організаційні заходи не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. За змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішнє значення, але в кінцевому підсумку спрямовані на задоволення суспільних інтересів. Наприклад:

- роз'яснення змісту та мети законодавчих та інших правових актів чи окремих заходів;
- інструктування нижчих органів (державних службовців);
- розробка програм, підготовка та проведення зустрічей, конференцій, робочих нарад, нарад, семінарів, конференцій, круглих столів, співбесід, прямий телефонний зв'язок з населенням представників влади, прийом громадян, візити делегацій тощо.

Видається, що організаційні заходи є необхідними складовими діяльності суб'єктів державного управління, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення, оскільки вони здійснюються з метою організаційного забезпечення їх внутрішньої роботи. Змістовний аналіз цієї форми державного управління у сфері соціального захисту дозволяє зробити висновок, що організаційні дії – це сукупність дій суб'єктів державного управління, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення з метою організаційного забезпечення внутрішньої роботи його апарату з метою підвищення ефективності державного управління у сфері соціального захисту населення. Це підготовка та проведення нарад, семінарів, круглих столів, поширення кращого досвіду, розробка прогнозів, програм, організація взаємодії, координація дій, навчання, проведення перевірок, моніторингова діяльність, інспектування об'єктів та розподіл завдань посадовим особам, навчання, визначення індивідуальних та загальних робочих. методи та ін.

При цьому в юридичній літературі в рамках організаційної форми державного управління часто виділяють нормотворчу та ідеологічну діяльність. Видається, що нормативна діяльність – це повсякденна, організаційна робота, спрямована на вирішення певних функціональних завдань, спрямована на забезпечення безперебійного перебігу роботи та діяльності учасників суспільних відносин з питань соціального забезпечення, соціального захисту та соціальної підтримки (допомоги). Ідеологічна діяльність в рамках організаційної форми державного управління у сфері соціального захисту населення полягає у виховній роботі, метою її проведення є формування суспільних відносин між учасниками, що виникають при здійсненні державного управління в сфері соціального захисту населення, а також створення позитивного іміджу системи державного управління у сфері соціального захисту. Цей вид організаційної діяльності реалізується через передбачене законом інформування зацікавлених осіб, консультування з питань соціального захисту тощо [25].

До форм організації державного управління у сфері соціального захисту населення також можна віднести аналіз національного та міжнародного законодавства з питань соціального захисту населення, який здійснюється (або планується здійснити) з метою розробки та затвердження попередніх документів, прийняття яких вже стане правовою формою державного управління у сфері соціального захисту населення та встановлення положень (організаційної форми), що потребують змін у запровадженні послуг раннього втручання для забезпечення ефективності державного управління у сфері соціального захисту населення. Після визначення та формулювання таких положень та внесення конкретних змін, які вони вимагають на нормативному рівні, урядові рішення щодо імплементації вищезазначених норм становитимуть правову форму державного управління у сфері соціального захисту населення [25].

Слід зазначити, що, наприклад, затвердження міністерських нормативних актів з урахуванням міжнародного досвіду у сфері соціального захисту населення є правовою формою державного управління. Проте слід

зазначити, що такій правовій формі, як затвердження міністерських нормативних актів з урахуванням міжнародного досвіду, передують організаційна форма у вигляді вивчення міжнародного досвіду у сфері соціального захисту населення [25].

Здійснення матеріально-технічних операцій, як показує аналіз постійної наукової роботи, є наймасштабнішою частиною діяльності державного апарату управління як за їх кількістю, так і за різноманітністю. Слід зазначити, що логістичні операції є неюридичною допоміжною діяльністю. Її головною метою — обслуговувати сам процес державного управління. Вони створюють умови для використання суб'єктами владних повноважень інших форм роботи. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції являють собою підготовку матеріалів до видання нормативно-правових актів, здійснення організаційних заходів, ведення документації, складання довідок, звітів тощо.

Говорячи про сферу соціального захисту населення, слід зазначити, що матеріально-технічна діяльність є своєрідним зовнішнім проявом державного управління у сфері соціального захисту населення, яке хоч і здійснюється на законній основі, але своєрідним зовнішнім проявом державного управління у сфері соціального захисту населення. не спрямована на досягнення правового результату, не має юридичної сили, носить допоміжний характер і спрямована на забезпечення реалізації правових та організаційних форм державного управління у сфері соціального захисту населення. Розрізняють такі види матеріально-технічних операцій, як бухгалтерська, документаційна, матеріально-технічна та ін.

Отже, залежно від характеру наслідків здійснення та ступеня правової регламентації державного управління у сфері соціального захисту населення можна виділити правові (правові) та організаційні (неправові, фактичні) форми державного управління. У свою чергу, характерною особливістю організаційної (неправової, фактичної) форми державного управління у сфері соціального захисту населення є те, що вона існує в рамках чинного законодавства України та в межах компетенції суб'єктів, які здійснюють

рівень управлінського впливу у сфері соціального забезпечення населення. Проте закон тут регламентує лише загальний напрям діяльності.

Проте слід мати на увазі, що державне управління у сфері соціального захисту населення є складною та різноманітною діяльністю, що виражається в неоднозначності існуючих підходів до виділення її видів і форм, а також використання. Сфера соціального захисту населення має базуватися на комплексному підході та їх поєднанні з урахуванням сильних і слабких сторін кожної форми, диференційовано та специфічно, виходячи з конкретної проблеми та конкретної ситуації.

Таким чином, у цьому підрозділі описані законодавчо врегульовані дії суб'єктів державного управління, на які покладено здійснення державного управління у сфері соціального захисту населення та не мають прямого юридичного значення (не створюють, не змінюють та не ліквідовують нормативно-правові акти), спрямовані на організаційне забезпечення здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері соціального захисту населення.

Зроблено висновок, що незаконні форми державного управління у сфері соціального захисту населення не пов'язані із здійсненням повноважень виконавчої влади, та адміністративних повноважень і не тягнуть за собою правових наслідків (здійснення соціально-організаційних заходів; здійснення організаційно-технічних заходів), їх метою є сприяння створенню ефективних умов для реалізації повноважень публічно-адміністративних одиниць, які здійснюють публічну діяльність та управління у сфері соціального захисту населення. Це досягається шляхом створення належних умов для функціонування органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів державного управління у сфері соціального захисту населення як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Це забезпечується як матеріально-технічним оснащенням, так і вирішенням завдань щодо створення умов для реалізації права громадян на соціальний захист.

На основі вивчення доктринальних напрацювань зроблено висновок: під терміном «незаконні форми державного управління у сфері соціального захисту населення» маються на увазі протиправні форми, не передбачені законодавством або такі, що суперечать положенням закон і порушувати чинне законодавство або порушувати це. Саме неправова природа як така породжує не правові норми, а специфічна неправова форма державного управління у сфері соціального захисту (організаційного, матеріально-технічного), що здійснюється відповідними органами безсумнівно знаходиться в правовому полі, але не веде до створення нових правових норм.

З'ясовано, що між формами державного управління у сфері соціального захисту населення існує зв'язок, тобто одна форма державного управління у сфері соціального захисту населення не може існувати без іншої, вони реалізуються у процесі державного управління у сфері соціального захисту населення як цілісної та нерозривної цілісності.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці прикладних аспектів щодо модернізації форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні.

1. В процесі дослідження проведено концептуальний аналіз теоретичних положень публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення у зв'язку з процесами оптимізації системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, децентралізацією повноважень, удосконаленням форм і методів їх діяльності в сфері соціального захисту, то відбувається в Україні.

Уточнення існуючих наукових підходів до змісту понять та категорій публічного адміністрування та визначення сфери соціального забезпечення як об'єкта державного управління дало змогу конкретизувати підхід, згідно з яким публічне адміністрування у сфері соціального забезпечення є цілеспрямованою діяльністю спеціально уповноважених осіб - суб'єктів публічного управління в частині використання загальновизнаних інструментів управлінського впливу на суспільні відносини, які складаються у сфері соціального захисту населення з метою захисту суспільних і публічних інтересів.

2. З'ясовано, що правові норми, які встановлюють принципові положення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, класифікуються таким чином:

1) залежно від ступеня правового закріплення - шляхом розмежування на національні та міжнародні;

2) залежно від їх закріплення в різних джерелах адміністративного права – шляхом виділення національних джерел (Конституції України, законів України), міжнародних джерел (міжнародних договорів, актів органів міжнародних організацій та «м'якого права»), судові рішення (рішення

Конституційного Суду України, Верховного Суду, Європейського суду з прав людини);

3) залежно від предмета правового регулювання – шляхом виявлення:

а) тих, що регулюють сферу соціального захисту населення;

б) регламентація компетенції державних органів у сфері соціального захисту населення.

Водночас слід вказати на відсутність системності та послідовності у дотриманні та реалізації на практиці положень нормативно-правових актів, що регулюють здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Зокрема, важливим є посилення дієвості механізмів реалізації заявлених прав і гарантій громадян у сфері соціального захисту, що потребує відповідного вдосконалення чинної законодавчої бази.

3. Встановлено, що система суб'єктів публічного управління, які здійснюють публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення, характеризується масштабністю, оскільки:

а) кількісно включає значне коло суб'єктів, уповноважених у цій сфері;

б) якісно включає суб'єктів різного рівня, що належать до різних підсистем державної влади: органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та місцеві органи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти публічної адміністрації (які не можна віднести до попередніх груп, зокрема військово-цивільні адміністрації, юридичні особи публічно-приватного права тощо).

Доведено, що принципи функціонування суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення співвідносяться зі специфікою суспільних відносин, що складають їх зміст, і полягають саме в цьому: ідею дотримання прав відіграють особи в потребі соціального захисту; при використанні будь-якого інструменту державного управління більша увага приділяється ідеї заборони дискримінації за соціально визначальними

мотивами; визнається відповідальність держави за надання соціальної допомоги та соціального забезпечення.

4. Визначено, що адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення – це спеціальні адміністративні процедури з повною (комплексною) правовою регламентацією права соціального захисту та притаманними їм ознаками, а саме:

1) здійснюються державними органами, на які покладено відповідні повноваження у сфері соціального захисту населення, а також фізичними особами, які належать до соціально незахищених верств населення або тих, хто перебуває у складній життєвій ситуації;

2) регулюються нормами адміністративного права, що містяться в спеціальних законах про соціальний захист населення;

3) завершуються прийняттям (виконанням) адміністративних актів, що мають нормативне значення у сфері соціального захисту населення.

5. Обґрунтовано підхід, згідно з яким серед форм публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення слід виокремити: встановлення правових норм (видання нормативних актів державного управління); застосування правових норм (видання ненормативних правових актів державного управління, нормативно-правових актів щодо застосування правових норм); укладання договорів на управління; здійснення інших юридично значущих дій; здійснення організаційних заходів; проведення логістичних операцій.

Виявлено, що для забезпечення ефективності публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення важливою є наявність вихідних даних, на основі яких приймається те чи інше управлінське рішення у сфері соціального захисту населення, і яке має бути на цій основі чітко задокументовано, тобто представлено в юридично бездоганній формі. У більшості випадків управлінські рішення у сфері соціального захисту населення є нормативно-правовими актами, що відносяться до компетенції державних органів, функціонування яких є невід'ємним елементом

державного управління у сфері соціального захисту населення та існуючих матеріальних і процесуально-правових норм.

6. Обґрунтовано, що неправова форма публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення існує в рамках чинного законодавства України та в компетенції державних органів у сфері соціального захисту населення. Її можна охарактеризувати як спосіб вільного пошуку оптимального рішення конкретної управлінської проблеми. Проте закон регулює лише загальний хід діяльності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура: конспект лекцій / За заг. ред. І.В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.
2. Адміністративне право : підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : Право. 2013. 656 с.
3. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра. 2003. 896 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / За ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
5. Аріфходжаєва Т.Б. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 207 с.
6. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. Київ : Ун-т «Україна». 2005. 472 с.
7. Борецька Н.П. Концептуальні основи соціального захисту населення. *Економические проблемы и перспективы стабилизации экономики Украины*. Донецк: ІЕП НАН України. 2013. С. 18–32.
8. Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей: Міжнародний документ від 30.09.1990 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_075#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_075#Text)
9. Державне управління : курс лекцій / За заг. ред. Д.І. Дзвінчука. 2-ге вид. перероб. і допов. Івано-Франківськ : Місто НВ. 2012. 616 с.
10. Державне управління : навч. посібник / 2-ге вид, допов. та перероб. Київ : Атіка. 2003. 576 с.
11. Державне управління : підручник / За ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання. 2009. 582 с.
12. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: Постанова Кабінету Міністрів України від

08.06.2016р. № 376. *Офіційний вісник України*. 2016. № 51. Ст. 1802.

13. Деякі питання Міністерства у справах ветеранів: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175. *Офіційний вісник України*. 2019. № 4. Ст. 154.

14. Європейський кодекс соціального забезпечення : Міжнародний документ від 16.04.1964 р. № 48 URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_329#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329#Text)

15. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

16. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання). *Наукові записки*. 2001. № 19. С. 226–231.

17. Жук О.Б. До питання дискусії: соціальний захист, соціальне страхування чи соціальне забезпечення. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. № 5. URL : [https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/%d0%96%d1%83%d0%ba\\_%d0%9e.%d0%91.\\_%d1%82%d0%b5%d0%b7%d0%b8.pdf](https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/%d0%96%d1%83%d0%ba_%d0%9e.%d0%91._%d1%82%d0%b5%d0%b7%d0%b8.pdf)

18. Загальна декларація прав людини : Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

19. Кіреєва О.Б., Хміль Т.В., Голубчик Г.Д. Пріоритети публічного управління у сфері соціального і гуманітарного розвитку. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/4.pdf)

20. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96- ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

21. Курс адміністративного права України : підручник / За ред. В.К. Колпакова. Київ : Юрінком Інтер. 2012. 808 с.

22. Кравченко М.В. Захист соціальний. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-

ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М.М. Іжа (співголова), В.Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.

23. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 21 с.

24. Ліжевський А.Л. Правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 43–48.

25. Ліжевський А.Л. Неправові форми публічного адміністрування: специфіка здійснення у сфері соціального захисту населення. *Юридична наука: виклики і сьогодення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 11–12 червня 2021 р. Одеса : Громадська організація «Причорноморська фундація права», 2021. С. 32–34.

26. Ліжевський А.Л. Теоретичні аспекти публічного адміністрування у сфері соціального захисту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 681–684.

27. Ліжевський А.Л. Транспарентний моніторинг адміністративних процедур у сфері соціального захисту. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 3(39). Р. 136–142.

28. Лукашикевич В. Соціальний захист населення України в сучасних умовах: економічні засади. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. URL : [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik2/fail/Lukashchykevych.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Lukashchykevych.pdf)

29. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпритації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.

30. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

31. Належне врядування як загальносвітова цінність. Проект Програми розвитку ООН URL : <https://eduhub.in.ua/files/159610634056098.pdf>

32. Нечипоренко С.Д. Сутність та значення соціального страхування в системі соціального страхування населення. *Агросвіт*. 2017. № 6. С. 55–60.

33. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#Text>

34. Основи публічного адміністрування : навчальний посібник / За заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 172 с.

35. Питання Міністерства економіки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 2183.

36. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

37. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>

38. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 94. Ст. 2709.

39. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 42. Ст. 2080.

40. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. *Офіційний вісник України*. 2015. № 51. Ст. 1655.

41. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

42. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97->

43. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999р. № 586-XIV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

44. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні :

Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII URL :  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12/conv#n296>

45. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 3. Ст. 10.

46. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII URL :  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n379>

47. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671- VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

48. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII URL :  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/conv#n509>

49. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. №796-XII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12/conv#n622>

50. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

51. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти правовідносин : монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Нац. ун-ту внутр. Справ. 1999. 304 с.

52. Сівков С.В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133.

53. Тарасенко В.С. Відмінність державної соціальної допомоги від державного соціального страхування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 63. С. 338–342.

54. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 89–94.

55. Уханенко С.А. Адміністративні процедури в сфері соціального

захисту населення: дис. ... канд. юрид. наук. Херсон-Дніпро, 2018. 211 с.

56. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: Міжнародний документ від 09.12.1989 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_044#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044#Text)

57. Чекан М.М. Публічне адміністрування соціального захисту в Україні: дис. ... кан. юрид. наук. Київ, 2020. 226 с.

58. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя. 2021. 417с.

59. Яковлев І.П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 119–125.

60. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2016. 224 с.

**Виконав:** студент  
магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та \_\_\_\_\_ Назар ЗАГУРНИЙ  
адміністрування денної  
форми навчання

**Науковий керівник:**  
завідувач кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, \_\_\_\_\_ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ  
д.держ.упр., професор

**Робота допущена до  
захисту:**  
завідувач кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, \_\_\_\_\_ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ  
д.держ.упр., професор