УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.20.09>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Медяник В'ячеслав Анатолійович,
кандидат політичних наук,
здобувач
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті здійснено аналіз окремих проблемних питань, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням державної соціальної політики. Визначено, що актуальність проблем адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики зумовлена двовекторним спрямуванням нашої держави. Це євроінтеграція та децентралізація.

Як свідчить досвід, надмірно централізована державна соціальна політика вичерпала свої ресурси і не дозволяє ефективно вирішувати конкретні проблеми у соціальній сфері. З іншого боку, запуснені процеси децентралізації поставили на порядок денний низку важливих питань стосовно адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері та багато інших проблем, які потребують вирішення.

Авторами з'ясовано, що надмірно централізована державна соціальна політика вичерпала свої ресурси і не дозволяє ефективно вирішувати конкретні проблеми у соціальній сфері. Визначено, що сьогодні потребують розв'язання питання розподілу повноважень у сфері надання соціальних послуг, використання бюджетних коштів. На місцевому рівні йдеться також про спроможність громади в цілому забезпечувати нормальний розвиток соціальної інфраструктури. Констатовано, що наша держава повинна здолати непростий шлях у питаннях самодостатності адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики на регіональному рівні органами місцевого самоврядування. Для цього потрібна як політична воля, так і системні і поступові реформи, такі як адміністративно-територіальна, адміністративна та повноцінне реформування органів місцевого самоврядування. Теоретично обґрунтовано, що успіх у цих напрямках буде залежати від спроможності державних інституцій здійснити чіткий, повний та вичерпний розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в питаннях соціального захисту, надання соціальних послуг та фінансування галузей соціальної сфери.

Ключові слова: державна соціальна політика, децентралізація, адміністративно-правове забезпечення, розподіл повноважень, публічна адміністрація, соціальна сфера.

**PROBLEM ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT
OF STATE SOCIAL POLICY IN CONDITIONS
OF DECENTRALIZATION**

Mediannyk Viacheslav Anatoliiovych,
Candidate of Political Sciences,
Applicant
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article analyzes some problematic issues related to the administrative and legal support of state social policy. It is determined that the urgency of the problems of administrative and legal support of the state social policy is due to the two-vector direction of our state. This is European integration and decentralization.

Experience shows that overly centralized state social policy has exhausted its resources and does not allow to effectively address specific problems in the social sphere. On the other hand, the ongoing decentralization processes have raised a number of important issues related to the administrative and legal support of state social policy, the division of powers between central executive bodies and local governments in the social sphere and many other issues that need to be addressed.

It was found that excessively centralized state social policy has exhausted its resources and does not allow to effectively address specific problems in the social sphere. It is determined that today the issue of distribution of powers in the field of social services, use of budget funds needs to be resolved. At the local level, it is also about the ability of the community as a whole to ensure the normal development of social infrastructure. It was stated that our state must overcome a difficult path in matters of self-sufficiency of administrative and legal support of state social policy at the regional level by local governments. This requires both political will and systemic and gradual reforms, such as administrative-territorial, administrative and full-fledged reform of local governments. It is theoretically justified that success in these areas will depend on the ability of state institutions to make a clear, complete and comprehensive division of powers between central executive bodies and local governments in social protection, social services and financing of social sectors.

Key words: state social policy, decentralization, administrative and legal support, division of powers, public administration, social sphere.

Постановка проблеми. Актуальність проблем адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики зумовлена двовекторним спрямуванням нашої держави. Це євроінтеграція та децентралізація.

Як свідчить досвід, надмірно централізована державна соціальна політика вичерпала свої ресурси і не дозволяє ефективно вирішувати конкретні проблеми у соціальній сфері. З іншого боку, запущені процеси децентралізації поставили на порядок денний низку важливих питань стосовно адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у соціальній сфері та багато інших проблем, які потребують вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці адміністративного права питання удосконалення діяльності публічної адміністрації в тому числі розподілу повноважень, взаємодії тощо привертало увагу багатьох вчених, таких як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.Ю. Дрозд, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, інші. Попри значене опрацювання вищенаведених

питань, варто зазначити, що складність процесів децентралізації влади потребує нових пошуків та вивчення перспектив розвитку діяльності публічної адміністрації в адміністративно-правовому забезпеченні соціальної сфери.

Метою статті є висвітлення проблемних аспектів діяльності публічної адміністрації з питань адміністративно-правового забезпечення реалізації державної соціальної політики в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу.

Соціально-економічна нерівномірність територіального розвитку в Україні поглиблювалась через сформовану десятиліттями традиційну позицію, суть якої полягала у прив'язці вирішення наявних проблем розвитку окремих територій до недостатньої підтримки центру. Відсутність першочергової орієнтації на власні можливості та ресурсний потенціал територій, на створення умов щодо його ефективного використання призвели до нівелювання відповідальності місцевих органів влади. Незаперечно, що сьогодні на рівні державного регулювання розвитку і реалізації економічного потенціалу регіонів держави повинні пройти кардинальні зміни, що, з одного боку, забезпечать зростання фінансово-економічної автономії територіальної громади, а з іншого – підвищать контроль та відповідальність місцевого самоврядування і органів виконавчої влади [1, с. 210].

Протягом усього періоду існування України як незалежної держави формування соціальної політики здійснювалося без ґрунтування на якійсь визначеній методології, уривчасто і непослідовно. При цьому соціальна політика в Україні досить часто ставала заручником виборчих кампаній, саме тому окремі нововведення приймалися для здобуття підтримки електорату перед черговими виборами. Наслідком такого підходу до формування соціальної політики стала ситуація, коли прийнята величезна кількість нормативних документів із регулювання соціальної сфери надзвичайно бюрократизує процеси соціального забезпечення населення і при цьому практично не існує механізмів реального контролю за дотриманням чинного законодавства. Як результат, значна частина норм і положень просто не виконується через нестачу необхідних ресурсів, халатність відповідних працівників, необізнаність індивідів щодо їхніх прав тощо. Окрім того, така система практично повністю позбавлена стимулюючого характеру – отримувачі соціальних виплат практично жодним чином не мотивуються до активізації діяльності з розбудови власного добробуту [2, с. 17].

Ефективна соціальна політика держави, пов'язана з розподілом матеріальних та духовних благ, задоволенням потреб людини неможлива без активної участі самого населення країни, регіонів, відповідних територіальних громад. Вагому роль у реалізації соціальної політики на відповідному місцевому рівні відіграє саме інститут місцевого самоврядування, який є не лише одним із рівнів публічної влади, а, що найважливіше, є рівнем самоврядної, муніципальної влади, який безпосередньо функціонує у сфері існування територіальних громад, жителів певної території, об'єднаних відповідними колективно-територіальними інтересами. Саме в ході муніципальної реформи, яка вже давно розпочата, але не завершена в Україні, має відбутися остаточне розмежування повноважень органів державної влади та відповідних представницьких органів територіальних громад, спрямованих на реалізацію соціальних функцій, а також джерел відповідного фінансування з метою зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування [3, с. 91].

Саме на розвиток регіонів спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020р.

Протягом дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування [4].

Поряд із цим реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року викрила проблеми, які сьогодні потребують розв'язання.

До таких проблем можна віднести такі:

- слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого значення;
- виникла потреба в якісному оновленні кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування;
- недостатню спроможність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій.

Ці проблемні питання потребують упровадження новітніх механізмів удосконалення діяльності суб'єктів реалізації державної соціальної політики. Потребують розв'язання питання розподілу повноважень у сфері надання соціальних послуг, використання бюджетних коштів. На місцевому рівні йдеться також про спроможність громади в цілому забезпечувати нормальний розвиток соціальної інфраструктури.

Вирішення цих та інших проблем держава намагається знайти в новоприйнятій Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Так, у розділі Завдання за напрямом «Розвиток соціальної інфраструктури» передбачено доцільність реалізації таких заходів:

1. Формування системи надання соціальних послуг відповідно до потреб населення шляхом модернізації наявних і запровадження нових видів соціальних послуг з урахуванням гендерних особливостей, зокрема забезпечення розвитку якісних і доступних послуг із догляду в тому числі доглядової інфраструктури.
2. Забезпечення цифровізації системи надання послуг у сфері соціального захисту, впровадження системи електронного прийому документів та забезпечення можливості звернення за послугами у сфері соціального захисту через онлайн-сервіси.
3. Розроблення та впровадження механізмів, які стимулюватимуть бізнес до модернізації виробництва, поліпшення умов і безпеки праці, впровадження систем управління професійними ризиками, сертифікації на відповідність міжнародним стандартам.
4. Сприяння створенню функціонально та організаційно нових моделей закладів культури (центрів культурних послуг, центрів творчості, креативних хабів) для забезпечення діяльності митців, театральних-видовищних закладів культури, незалежних театрів, музичних та художніх колективів, ансамблів.
5. Забезпечення доступності та пристосованості приміщень закладів соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, культури та інших закладів для всіх категорій населення в тому числі осіб з інвалідністю.
6. Розроблення варіантів архітектурних проєктів бібліотечних будівель, а також забезпечення бібліотек необхідним обладнанням, комп'ютерною технікою,

програмними засобами, доступом до Інтернету швидкістю 100 Мбіт/с, щорічне оновлення бібліотечних фондів.

Значні завдання на місцеву владу покладені в питаннях Інтеграції внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади їх постійного перебування, доступу до соціальних та публічних послуг громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, а також прилеглих до них територіях, посилення соціальної захищеності ветеранів війни та членів їхніх сімей у територіальних громадах за місцем їх постійного проживання (перебування).

Тобто в умовах децентралізації влади органи місцевого самоврядування виконують багато функцій, які їм делегувала держава у соціальній сфері. Залишається проблема спроможності органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад якісно та ефективно реалізовувати державну політику у соціальній сфері.

Значні повноваження мають об'єднані територіальні громади у сфері надання соціальних послуг.

До відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та рад об'єднаних територіальних громад належить забезпечення надання соціальних послуг. Крім того, до повноважень об'єднаних територіальних громад віднесено: визначення потреб населення у соціальних послугах, інформування мешканців громади про їх перелік, забезпечення їх фінансування; виявлення вразливих груп осіб/сімей; оцінювання потреб особи/сім'ї, надання базових соціальних послуг, надання інших соціальних послуг шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг, залучення надавачів недержавного сектору; виконання місцевих програм у частині надання соціальних послуг; підвищення професійної компетентності/кваліфікації працівників; забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг та інших інституцій, які надають допомогу вразливим групам населення; ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; забезпечення підвищення компетентності та кваліфікації надавачів соціальних послуг [5].

Отже, законодавство про соціальні послуги наділяє значними власними повноваженнями територіальні громади. З одного боку, це є правильним, адже такі послуги мають бути максимально наближеними до людини. Це потребує моніторингу, оцінки якості послуг, оприлюднення результатів, контролю, забезпечення дотримання прав отримувачів послуг. Громада зобов'язана забезпечити на своєму рівні надання громадянам базових соціальних послуг. У кожній громаді за наявності потреби мають бути розвинуті послуги, які умовно можна поділити на такі групи: превентивні/профілактичні: консультування, інформування, соціальна профілактика; для осіб/сімей, що потрапили у складні життєві обставини: соціальний супровід, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, натуральна допомога, представництво інтересів, посередництво (медіація); для осіб з інвалідністю та людей похилого віку: підтримане проживання, догляд вдома, фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату та пересуваються у кріслах, мають порушення зору, слуху; для дітей з інвалідністю: супровід під час інклюзивного навчання, денний догляд; кризові послуги: екстрене (кризове) втручання; надання притулку; для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних. Усі ці послуги мають надаватися у громаді максимально наближено до проживання людини, що їх потребує [5].

Однак у реалізації вищенаведених напрямів об'єднані територіальні громади зіткнулися з чисельними проблемами. Однією з яких є фінансування соціальної сфери.

Попри те, що в рамках децентралізації ОТГ мають забезпечувати фінансування галузі, більшість комунальної інфраструктури є застарілою, а праця соціальних

працівників є однією з найменш оплачуваних. Зважаючи на джерела і структуру надходжень до місцевих бюджетів та принципи формування доходної частини місцевих бюджетів, лише економічно успішна і приваблива громада спроможна профінансувати надання соціальних послуг у належний спосіб. Проте саме для економічно депресивних/проблемних громад є характерною наявність ризиків потрапляння у складні життєві обставини і фактичне перебування в них більшої кількості мешканців. Таким чином, населені пункти, що потребують більших бюджетних асигнувань на соціальні послуги, якраз не спроможні їх забезпечити [6].

На даний час оперативного вирішення потребують такі проблеми: недофінансування органами місцевого самоврядування соціальних послуг, відсутність відповідальності за це та важелів впливу на них; неефективність витрачання публічних фінансів; ринок неформальних послуг, нелегальних або напівлегальних надавачів соціальних послуг у зв'язку зі значним попитом на послуги стаціонарного догляду та відсутність достатньої легальної пропозиції; неспроможність забезпечувати належну віддачу відповідно до обсягу коштів, що витрачаються; низький рівень надання соціальних послуг, зокрема внаслідок відсутності конкуренції.

Нерозвиненість ринку соціальних послуг, особливо в сільській місцевості, посилюється не лише бездоріжжям та безгрош'ям (про що зазначають органи місцевого самоврядування), а й слабкою координацією, некомпетентністю або відсутністю кадрів та невмотивованістю (в умовах відсутності жорстких законодавчих норм), непривабливістю стимулів для підприємництва у цій сфері, відсутністю актуальної інформації про потреби в таких послугах у режимі он-лайн [7].

Наступним питанням, яке потребує вирішення, є розподіл повноважень та створення нового механізму взаємодії між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування в питаннях соціального захисту та надання соціальних послуг, а також в інших складових частинах соціальної сфери (освіта, здоров'я, спорт тощо). У цьому аспекті також виникає багато проблемних питань розмежування повноважень та здійснення взаємодії в системі центральних органів виконавчої влади у сфері соціального захисту та надання соціальних послуг.

У межах реформи державного управління Урядом утворено Держсоцслужбу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики. Її основним завданням є реалізація державної політики щодо здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства з питань соціального захисту населення та за дотриманням прав дітей. Водночас Мінсоцполітики продовжує виконувати значну кількість функцій із реалізації державної політики із зазначених питань [8].

Модель адміністрування державних соціальних програм, соціальних послуг і соціальної роботи, що застосовується у нинішній системі соціального захисту, потребує синхронізації із процесом реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні та суттєвих змін, спрямованих, насамперед, на забезпечення надання соціальних послуг і використання відповідних сервісів на базовому рівні у спроможних територіальних громадах [8].

Висновки. Отже, наша держава повинна здолати непростий шлях у питаннях самодостатності адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики на регіональному рівні органами місцевого самоврядування. Для цього потрібна як політична воля, так і системні і поступові реформи, такі як адміністративно-територіальна, адміністративна та повноцінне реформування органів місцевого самоврядування. Успіх у цих напрямках буде залежати від спроможності державних інституцій здійснити чіткий, повний та вичерпний розподіл повноважень між центральними

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в питаннях соціального захисту, надання соціальних послуг та фінансування галузей соціальної сфери.

Вирішення даних питань потребує: внести зміни у відповідне законодавство, що визначає повноваження центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, які зможуть усунути дублювання повноважень із питань соціального захисту та соціальної допомоги, надання соціальних послуг та розподілу фінансових ресурсів; розмежувати повноваження між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади (обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування) в питаннях фінансування соціальної сфери та здійснення соціального захисту населення; розмежувати повноваження між міністерствами та Національною соціальною сервісною службою України в питаннях здійснення контролю за використанням бюджетних коштів на надання соціальних послуг.

Список використаних джерел:

1. Шульц С.Л. Шляхи удосконалення регіональної політики в умовах децентралізації влади. *Матеріали Науково-практичної Інтернет-конференції «Проблеми регіоналістики: минуле, сучасне, майбутнє»*, КНЕУ, березень 2017 р. URL : <https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/21142/209-212.pdf?sequence=1>.
2. Чорна Л.О. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку. *Агросвіт*. 2018. № 18. С. 16–20.
3. Дробуш І. Соціальна політика у територіальній громаді: актуальні питання реалізації умов формування соціальної державності історико-правовий часопис. 2015. № 1(5). С. 90–95.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#top>.
5. Посібник із визначенням потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах. Практичні рекомендації. Київ, 2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file>.
6. Концепція реформи фінансування системи соціальних послуг в Україні. URL : <http://caritas.ua/wp-content/uploads/2021/08/konczepczyia-reformy-finansuvannya-soczialnyh-poslug-2021.pdf>.
7. Аналітична записка про організацію виконання функцій у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей у 548 ОТГ, визначених наказами Мінсоцполітики від 14.06.2018 р. № 890 (40 ОТГ), від 20.07.2018 р. № 1051 (234 ОТГ), від 11.04.2019 р. № 551 (274 ОТГ). URL : <https://www.msp.gov.ua/files/dec/az1-2019.pdf>.
8. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1057-р від 26.08.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text>.