

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-3.11>

Медяник В.А.

*к.політ.н.*

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

**Постановка проблеми.** Одна з найважливіших конституційних характеристик української держави – її характеристика як держави соціальної [1]. Проте, на жаль, упродовж років незалежності державна соціальна політика України так і не сформувалася як цілісна, комплексна стратегія. Оновлене законодавство не повною мірою узгоджується з його якістю, що і є однією з основних причин недостатньої ефективності прийнятих законів. До основних недоліків чинного законодавства належать: невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, велика кількість змін і доповнень до вже прийнятих законів, нестабільність та внутрішня суперечливість законодавчих актів та окремих норм; правова неврегульованість багатьох суспільних відносин; недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів; відсутність належного тлумачення більшості нормативних документів [2]. Зазначені проблемні питання, на наш погляд, зумовлені відсутністю послідовних дій у сфері державної соціальної політики і забезпечення на її основі не лише єдності нормативно-правової системи в державі, а й її узгодженості та стабільності. Як бачимо, на сучасному етапі розвитку нашої держави необхідно проаналізувати проблемні аспекти державної соціальної політики, визначити, чому вона не є ефективною, вивчити зарубіжний досвід, врахувати євроінтеграційні наміри держави і обрати таку модель соціальної політики, яка для України стане дієвою та результативною і надасть можливість реалізовувати постулат, що Україна – соціальна держава.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані із дослідженням пробле-

матики правових механізмів сучасної державної соціальної політики, особливостей їх застосування привертала увагу Л.І. Ільчука, О.В. Кришень, А.С. Крупніки, О.В. Крюкова, О.В. Лаврука, Г.С. Лопушняк, О.В. Макарова, І.Г. Оксьома, Л.О. Остапенка, С.В. Петкова, В.А. Скуратівського, П.І. Шевчука та інших. Водночас, невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, суттєві зміни та доповнення до вже прийнятих законів, нестабільність та внутрішня суперечливість законодавчих актів та окремих норм, а також відсутність належного тлумачення більшості нормативних документів наразі свідчать про актуальність подальшого ґрунтовного аналізу даної проблематики.

**Метою статті** є визначення, з позицій сучасності, основних шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання сучасної державної соціальної політики, аналіз позитивного зарубіжного досвіду та надання дієвих пропозицій у даному напрямі.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна соціальна політика потребує докорінних змін як підходів щодо вирішення проблемних питань у соціальній сфері, зміни існуючої моделі соціальної політики, так і приведення її до європейських стандартів. «Ключова відмінність української системи від європейської, зазначив експерт проєкту ЄС з питань розвитку системи соціальних послуг в Україні А. Третьяк, полягає в успадкуванні радянської моделі. Взагалі то, в цьому немає нічого поганого: Радянський Союз був першим, хто почав впроваджувати інноваційні соціальні програми – ще на початку 1920-х рр. Деякі з них навіть вплинули на розвиток соціальних систем

у Європі. Але радянська та західноєвропейська системи керувалися різними парадигмами розвитку. Радянська система розробляла соціальну політику навколо ідеї повного працевлаштування, яка передбачала інтеграцію всього працездатного населення до виробничого процесу [3]. На практиці це означає, що в Україні люди можуть отримувати державну підтримку лише у разі, якщо вони на неї заслуговують, в Європі ж підтримка надається людям, які потрапили в скрутне фінансове становище, щоб допомогти їм інтегруватися до звичного способу життя в суспільстві. Це означає, що люди повинні щось зробити, аби отримати державну підтримку від держави. Наприклад, пільги по безробіттю можуть передбачати громадські роботи: можливі бенефіціари можуть, наприклад, взяти участь у висадці квітів у громадських місцях тощо [3].

Ведучи мову про удосконалення сучасної доктрини соціальної політики не можна не звернути увагу і на зарубіжний досвід у цій сфері, зокрема на те, що у світі існує три моделі соціальної політики, які за поділом Г. Еспінг-Андерсена поділяються на ліберальну (США, Австралія, Англія, Канада), континентально-європейську (Німеччина, Австрія, Італія, Франція) і скандинавську (Швеція, Норвегія, Нідерланди, Данія) [4]. В основу цієї класифікації покладені принципи доступності, ступені охоплення населення та перерозподілу доходів у системах соціального забезпечення. У цих моделях практично і виокремлюється доктрина соціальної держави європейського зразку.

Звернемося до безпосереднього їх аналізу. Для ліберальної моделі характерне надання адресної соціальної допомоги найбільш вразливим верствам при посиленні страхового принципу фінансування соціальних програм, а також зростання ролі особистих коштів в оплаті соціальних послуг. Домінуючу роль у соціальній сфері державної соціальної політики ліберальної моделі відіграють не державні органи, а приватні добродійні організації, створені за різними ознаками – етнічними, релігійними

чи іншими. Ця модель передбачає державні обов'язки з соціального захисту лише для найбільш вразливих груп населення. Інші громадяни повинні забезпечувати себе самостійно. Тобто в питаннях соціальних, зокрема, забезпеченні свого добробуту, перевага надається не державі, а особистим зусиллям кожного окремого громадянина [1].

Континентально-європейська (консервативна) модель. Ця модель ґрунтується на об'єднанні зусиль у розв'язанні соціальних проблем, коли відповідальність окремого підприємця замінена системою їх обов'язкової колективної відповідальності під контролем держави. Ця модель має обов'язковою попередньою умовою високо й добре організоване суспільство і є підсумком політичної прихильності суспільства принципам добробуту. Корпоративний тип поєднує у собі різні риси: яскраво виражена стратифікація як за рівнем доходу (особливо у Франції), так і за соціальним статусом. Позиції держави тут значно сильніші; бюджетні відрахування на соціальні заходи приблизно дорівнюють страховим внескам працівників і роботодавців; основні канали перерозподілу перебувають або в руках держави, або під її контролем. При цьому держава прагне надавати перевагу системі страхового захисту. Завдяки цьому розмір соціальної допомоги перебуває в пропорційній залежності від трудових доходів і розмірів відрахувань на страхові платежі [1].

Скандинавська модель заснована на концепції «солідарності», у якій соціальний захист розглядається як справа всього суспільства, а не окремо взятих індивідів. Соціальний захист повинен бути безперервним, всебічним і охоплювати всі сфери життя людини; соціальний захист повинен бути гнучким, доступним і здатним вирівнювати соціальні умови для всіх груп населення. Держава забезпечує реалізацію гарантованих прав і дій соціального захисту й відповідає за активне функціонування різних недержавних соціальних служб [5, с. 42].

Класифікація моделей соціальної політики – важливий етап визначення основних принципів та передумов впровадження ефективних інструментів досягнення соціальних цілей. Слід зазначити, що під час розгляду Європейською комісією питання формування соціальної політики для «Загальноєвропейського будинку» було розроблено уніфіковану модифікацію соціальної політики: «бісмарківська» та «бевериджська» моделі [6].

Зважаючи на викладене вище, зробимо певні узагальнення: сучасна доктрина соціальної політики в Україні та її розвиток мають ґрунтуватися і враховувати політико-економічну ситуацію і проблеми, існуючі в соціально-гуманітарній сфері нашої держави; заходи сучасної доктрини соціальної політики повинні ґрунтуватися на економічному становищі та здатності держави реалізовувати у життя соціальні проекти та програми; на сучасному етапі копіювання досвіду соціальної політики інших держав без врахування історичних, соціокультурних, економічних умов не є правильним. Україна, спираючись на світовий досвід, має обрати власну стратегію державної соціальної політики, визначитися з місцем і роллю держави в цій сфері; корисною для України вбачається обрання передового досвіду скандинавської та німецької моделі соціальної політики. Це передбачає універсальність послуг, відповідальність суспільства за надання державних соціальних послуг високої якості в таких напрямках як освіта, медицина, пенсійне забезпечення та соціальний захист вразливих верств населення.

З урахуванням євроінтеграційного курсу України важливо врахувати особливості даної класифікації при модифікації та переформуванні своєї державної соціальної політики [5, с. 42]. Проте сучасна доктрина державної соціальної політики має враховувати як європейський досвід, так і соціально-економічне становище держави. Адже просте копіювання тієї чи іншої моделі соціальної політики не повинно відбуватися, так як ефективною стане саме та політика держави, яка стане

адаптованою до сучасного стану економіки, враховувати національні інтереси України, соціокультурні аспекти, ментальність та традиції. Стратегія має поєднати три відомі положення: по-перше, описати модель системи «як вона зараз»; по-друге, описати бажаний стан системи «як має бути» у майбутньому і, по-третє, описати механізм, завдяки якому система має переміститися із теперішнього стану в майбутнє, тобто побудувати механізм реалізації стратегії.

Аналіз програмних документів, які визначають державну соціальну політику свідчить про принципове нерозуміння на державному рівні того, що державна політика не може обмежуватися стратегіями та планами діяльності, які містять загальні наміри розвитку в соціальній сфері, а має і повинна передбачати конкретні механізми їх впровадження. Сучасна державна соціальна політика має міститися в програмному документі, який повинен мати назву. Якщо проаналізувати програмні документи, в яких визначаються напрями державної політики у різних сферах, то назви в цьому випадку різняться. Так, законодавцем вживаються поряд з терміном «державна політика» такі поняття як «стратегія», «план дій», «дорожня карта», «концепція», «доктрина». Сучасна державна соціальна політика міститься у документах, які також мають різні назви «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [7], Програма діяльності Кабінету Міністрів України [8], Стратегічний план діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 роки) [9]. Такий стан недопустимий, терміни повинні бути науково виважені і вживатися у правильному контексті стосовно назви державної політики. Така термінологічна плутанина не сприяє ефективності реалізації заходів державної політики.

Покращення процесу розроблення та впровадження у життя державної соціальної політики пропонується шляхом прийняття Закону України «Про державне стратегічне плану-

вання», положення якого повинні визначати програмні документи державної політики, їх назву, ієрархію та зміст. Щодо кожного виду документу (доктрина, стратегія, концепція, план тощо) встановлювати його форму, структуру, термін дії, процедуру підготовки тощо.

**Висновок.** Таким чином, з метою покращення стану стратегічного планування та вироблення сучасної доктрини соціальної політики запропоновано: розробити структуру та встановити ієрархію системи стратегічних документів державної соціальної політики за схемою доктрина-стратегія-план; визначити адміністративно-правові процедури формування цих стратегічних документів, механізми їх впровадження та корегування, зміст, зв'язки між собою; забезпечити їх узгодженість з іншими державними та регіональними програмними документами в економічній та гуманітарній сфері; розробити згідно із сучасними поглядами стратегіч-

ного планування базові поняття, що визначають зміст суспільних відносин у соціальній сфері, існуючі загрози та актуальні проблеми (кризові явища, тенденції розвитку, негативні наслідки тощо), комплексний механізм стратегічного та тактичного управління в соціальній сфері; узгодити між собою положення державних, регіональних та місцевих програмних документів у соціальній сфері; завершити формування нормативно-правової бази у соціальній сфері відповідно до сучасної доктрини державної політики; затвердити на законодавчому рівні Доктрину розвитку України, як соціальної держави та Стратегію державної соціальної політики до 2030 року. Положення цих стратегічних документів мають деталізуватися у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України з реалізації Стратегії державної соціальної політики до 2030 року та у Планах дій профільних міністерств.

#### Анотація

У статті окреслено основні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання сучасної державної соціальної політики. З'ясовано, що одна з найважливіших конституційних характеристик української держави – її характеристика як держави соціальної. Констатовано, що до основних недоліків чинного законодавства належать: невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, велика кількість змін і доповнень до вже прийнятих законів, нестабільність та внутрішня суперечливість законодавчих актів та окремих норм, правова неврегульованість багатьох суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів, відсутність належного тлумачення більшості нормативних документів. Проаналізовано позитивний зарубіжний досвід, зокрема моделі соціальної політики (ліберальну, континентально-європейську, скандинавську), у яких практично і виокремлюється доктрина соціальної держави європейського зразку. Розглянуто сутність термінів «державна політика», «стратегія», «план дій», «дорожня карта», «концепція», «доктрина». Зроблено висновок, що терміни повинні бути науково виважені і вживатися у правильному контексті стосовно назви державної політики. Надано пропозиції щодо розроблення та прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування», положення якого повинні визначати програмні документи державної політики, їх назву, ієрархію та зміст. Запропоновано, з метою покращення стану стратегічного планування та вироблення сучасної доктрини соціальної політики: розробити структуру та встановити ієрархію системи стратегічних документів державної соціальної політики за схемою доктрина-стратегія-план; визначити адміністративно-правові процедури формування цих стратегічних документів, механізми їх впровадження та корегування, зміст, зв'язки між собою; забезпечити їх узгодженість з іншими державними та регіональними програмними документами в економічній та гуманітарній сфері.

**Ключові слова:** соціальна політика, напрями удосконалення, стратегічні документи, імплементація зарубіжного досвіду, правові механізми, адміністративно-правові процедури.



**Mediannyk V.A. Ways of improving the administrative and legal basis of modern state social policy**

**Summary**

The article outlines the main directions of improving the administrative and legal regulation of modern state social policy. It was found that one of the most important constitutional characteristics of the Ukrainian state is its characteristic as a social state. It is stated that the main shortcomings of the current legislation include: uncertainty of priority in the adoption of legislative acts, a large number of changes and additions to already adopted laws, instability and internal contradictions of legislative acts and individual norms, legal unregulation of many social relations, insufficient scientific substantiation of some legislative acts, lack of proper interpretation of most regulations. Positive foreign experience is analyzed, in particular models of social policy (liberal, continental European, Scandinavian), in which the doctrine of the welfare state of the European model is practically distinguished. The essence of the terms "public policy", "strategy", "action plan", "road map", "concept", "doctrine" is considered. It is concluded that the terms should be scientifically sound and used in the right context in relation to the name of public policy. Proposals for the development and adoption of the Law of Ukraine "On State Strategic Planning", the provisions of which should determine the policy documents of public policy, their name, hierarchy and content. It is proposed, in order to improve the state of strategic planning and development of a modern doctrine of social policy: to develop a structure and establish a hierarchy of the system of strategic documents of state social policy according to the scheme doctrine-strategy-plan; determine the administrative and legal procedures for the formation of these strategic documents, mechanisms for their implementation and adjustment, content, links; ensure their consistency with other state and regional policy documents in the economic and humanitarian spheres.

**Key words:** social policy, directions of improvement, strategic documents, implementation of foreign experience, legal mechanisms, administrative and legal procedures.

**Список використаних джерел:**

1. Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: [ipzn.org.ua/svitovuj-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini](http://ipzn.org.ua/svitovuj-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini).
2. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с. С. 55.
3. Експерт ЕС: соціальна політика має ґрунтуватися на реальних потребах. URL: [euukrainescoop.net/2014/12/19/social-policy-reform](http://euukrainescoop.net/2014/12/19/social-policy-reform).
4. Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, UK: PolityPress, 1990. P. 28–30.
5. Тюленева Ю.В. Особливості державної соціальної політики в Україні. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. Вип. 24. 2019. С. 40–46.
6. Михненко А. Світові моделі соціальної політики: уроки для України /А. Михненко, Н. Щур. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 219–227. URL: [nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2011\\_2\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_31).
7. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text).
8. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. URL: [www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620](http://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620).

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