

УДК 342.95+351.8

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-2-137-141



Каріне МКРТЧЯН[©]

викладач

(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено окремі проблемні питання, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням державної соціальної політики в умовах децентралізації влади. Визначено, що децентралізація у сферах соціального захисту та соціального забезпечення виявила такі актуальні проблеми: по-перше, це розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; по-друге, спроможність місцевого самоврядування виконувати свої повноваження у соціальній сфері. З'ясовано, що сучасна державна соціальна політика в умовах децентралізації влади побудована на індивідуальному підході до розвитку соціальної сфери на місцевому рівні та відбувається за активної участі у цьому місцевої влади та територіальних громад.

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

Постановка проблеми. Актуальність проблеми адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики зумовлена двома напрямками розвитку нашої держави. Це євроінтеграція та децентралізація.

Як свідчить досвід, надмірно централізована державна соціальна політика вичерпала свої ресурси і не дозволяє ефективно вирішувати конкретні проблеми в соціальній сфері. З одного боку, запущені процеси децентралізації поставили на порядок денний низку важливих питань щодо 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.

З іншого боку, актуальним питанням для нашої держави є створення гідних умов життя. Гідні умови життя – це інтегроване поняття, яке охоплює багато різних і таких, які не піддаються кількісній оцінці, факторів. Це поняття охоплює сукупність усіх форм людської діяльності й уособлює собою синтез матеріального (достатнє харчування, одяг, житло, медичний догляд, соціальне обслуговування, поліпшення умов життя, безпека, електропостачання, водопостачання, транспорт, комунікації тощо) і духовно-творчого боку життя (рівень реалізації внутрішнього потенціалу людини, її інтелекту, творчого сенсу життя тощо). Розвиток суспільства загалом визначається рівнем людських знань і здібностей [1].

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. У науці адміністративного права питання удосконалення діяльності публічної адміністрації, у тому числі розподілу повноважень, взаємодії тощо, привертало увагу багатьох вчених, як-от: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Дрозд, А. Комзюк, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, Т. Мінка та ін. Однак 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. Основи децентралізації влади у соціальній сфері

заклала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – Концепція). Відповідно до положень Концепції, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою повинно відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації влади. У Концепції визначено, що основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: надання соціальної допомоги через територіальні центри, надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [2].

Як показує вітчизняна практика, перерозподіл повноважень у сфері управління соціальною сферою є складним процесом, який супроводжується пошуком шляхів уникнення можливих ризиків та дисбалансів. Рішення, які реалізуються державою в напрямі децентралізації управління у соціальній сфері, не мають однозначної позитивної оцінки. Передача повноважень на місця, закріплення джерел ресурсів для їх виконання потребує належного законодавчого, організаційного та методичного забезпечення. Важливою ознакою сучасних реформ є їх швидке розгортання, тому це подекуди ускладнює процес децентралізації, який покликаний сприяти підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів територіальних громад та забезпеченню високої якості освітніх, медичних та інших видів послуг соціальної сфери, що надаються населенню. З іншого боку, оскільки реформа децентралізації має комплексний характер і стала основним пріоритетом урядової політики, то нівелювання негативних впливів та усунення суперечностей відбувається в умовах оперативного реагування [3, с. 7].

Суттєві зміни, пов'язані з процесами децентралізації влади, зумовлюють наділення органів місцевого самоврядування великими владними повноваженнями з питань створення та утримання закладів соціальної інфраструктури, надання соціальних послуг, забезпечення їх якості та інші.

Тож залишається проблема спроможності органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад якісно та ефективно реалізовувати державну політику у соціальній сфері. Такі зміни також зумовлюють виникнення ризику неотримання жителями територіальної громади окремих видів соціальних послуг через фінансову та іншу неспроможність їх надання територіальною громадою.

Згідно з чинним законодавством у кожній громаді, якщо є потреба, повинні надаватися 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: проживання, догляд вдома, фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають: порушення опорно-рухового апарату та пересуваються у колісних кріслах, порушення зору; переклад жестовою мовою;

- 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 [4].

Водночас під час реалізації вищенаведених напрямів об'єднані територіальні громади зіткнулися із численними проблемами, однією з яких є фінансування соціальної сфери. На думку експертів, одним із шляхів поліпшення стану фінансування соціальної сфери є залучення до цієї участі приватних інвестицій, яке може відбуватися у договірній формі шляхом укладання договорів про співробітництво.

Також треба звернути увагу на проблеми правового та методичного забезпечення організації співробітництва територіальних громад в Україні та їх спроможності реалізовувати делеговані повноваження. Йдеться про відсутність реальних механізмів та організаційних інструментів втілення нової системи діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях реалізації багатьох напрямів соціальної політики. Це, насамперед, пов'язано із відсутністю належного правового регулювання. Саме тому одним із практичних шляхів вирішення цієї проблеми може стати покращення поточного планування діяльності територіальних громад та поширення

договірної форми співробітництва.

Конституція України (далі – КУ) визначає, що: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів, або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи і служби» (ч. 2 ст. 142 КУ) [5]. Частина 1 статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною, містить наступну норму: «Місцеві влади мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та, у межах закону, створювати консорціуми з іншими місцевими владами для виконання завдань, що становлять спільний інтерес» [6]. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [7] регламентує процедури спільної діяльності органів місцевого самоврядування в інтересах своїх громад, визначає принципи, на яких таке співробітництво ґрунтується – законність, добровільність, взаємна вигода, прозорість і відкритість, рівноправність учасників, взаємна відповідальність суб'єктів співробітництва за його результати [8].

Покращення поточного планування у соціальній сфері має починатися на етапі розробки та прийняття місцевих бюджетів, визначення потреб мешканців громади у соціальних послугах та фінансової, технічної та організаційної спроможності їх надання. Під час планування місцевих бюджетів слід враховувати потреби громади у фінансових ресурсах для утримання закладів соціальної інфраструктури, соціальних працівників, видів соціальних послуг.

У разі виявлення неспроможності територіальної громади задовольняти потреби мешканців в соціальних послугах, утриманні закладів соціальної інфраструктури тощо, шляхами вирішення цих проблем є залучення державних та місцевих суб'єктів соціальної політики, а також недержавний сектор. У зв'язку з чим у територіальних громадах має бути налагоджена ефективна організація взаємодії та співпраці з місцевими державними адміністраціями, центрами зайнятості, закладами охорони здоров'я, освіти, культури та іншими закладами, що дає можливість забезпечити надання соціальних послуг різним групам населення, з урахуванням місць, де вони вже отримують інші послуги/допомогу.

Безперервність у наданні соціальних послуг, соціального захисту та соціального забезпечення, утриманні закладів соціальної інфраструктури на місцевому рівні має забезпечуватися шляхом: обґрунтованого та виваженого планування програм розвитку соціальної сфери та місцевих видатків на соціальну сферу зі спільною участю територіальних громад та місцевих державних адміністрацій; поширення залучення приватних інвестицій у соціальну сферу та участі бізнесу у проектах публічно-приватного партнерства; поширення договірної форми співпраці територіальних громад з недержавним сектором з питань фінансування та розвитку соціальної сфери; поширення договірної форми співпраці територіальних громад між собою; співпраці з територіальними органами Національної сервісної служби, Державної служби зайнятості з питань здійснення координаційної, методичної, навчальної та інформаційної підтримки у проведенні соціальної роботи, наданні соціальних послуг, навчанні фахівців із соціальної роботи тощо.

Висновки. Сучасна державна соціальна політика в умовах децентралізації влади побудована на індивідуальному підході до розвитку соціальної сфери на місцевому рівні та відбувається завдяки активній участі у цьому місцевої влади та територіальних громад. Децентралізація у сферах соціального захисту та соціального забезпечення виявила такі актуальні проблеми: розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; спроможність місцевого самоврядування виконувати свої повноваження у соціальній сфері.

Проведення подальших реформ у сфері реалізації державної соціальної політики в умовах децентралізації влади потребують: досягнення балансу централізації та децентралізації влади з питань соціального забезпечення, зайнятості населення, надання соціальних послуг, захисту прав дітей тощо через механізми збалансованості загальнодержавної та регіональної соціальної політики; впровадження уніфікованої методики розробки регіональних та місцевих програм розвитку соціальної сфери та її фінансування; створення Дорожньої карти з визначенням алгоритму виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у соціальній сфері; створення правових та економічних механізмів публічно-приватного партнерства

в соціальній сфері шляхом стимулювання та залучення недержавного сектора до вирішення соціальних проблем на місцевому рівні, пошуку нових джерел фінансування соціальної сфери на місцевому рівні; врегулювання на законодавчому рівні всіх форм публічно-приватного партнерства у соціальній сфері.

Список використаних джерел

1. Onyshchuk I. Formalization of human rights to dignified living conditions in international and national legal acts. *Philosophy, Economics and Law Review*. 2021. Vol. 1. №. 2. URL : https://phelr.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/02/2nd/Ihor_Onyshchuk.pdf.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
3. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.
4. Посібник із визначенням потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах. Практичні рекомендації. Київ, 2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file>.
5. Конституція України від 28.06.1991 р. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>.
7. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 24.07.2014 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text.
8. Співробітництво територіальних громад. URL : <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/1362>.

Надійшла до редакції 14.06.2022

References

1. Onyshchuk, I. (2021) Formalization of human rights to dignified living conditions in international and national legal acts. *Philosophy, Economics and Law Review*. Vol. 1. №. 2. URL : https://phelr.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/02/2nd/Ihor_Onyshchuk.pdf.
2. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriadyvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine] : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r. URL: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80. [in Ukr.].
3. Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finsanovoi detsentralizatsii [Development of the social sphere of territorial communities in conditions of administrative and financial decentralization] / DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy»; za red. S. L. Shults. Lviv, 2018. 140 p. [in Ukr.].
4. Posibnyk iz vyznachenniam potreb naselennia obiednanoi terytorialnoi hromady u sotsialnykh posluhakh. Praktychni rekomendatsii [Guide to determining the needs of the population of the united territorial community in social services. Practical recommendations]. Kyiv, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file>. [in Ukr.].
5. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1991 r. [Constitution of Ukraine dated June 28, 1991]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text. [in Ukr.].
6. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriadyvannia [European Charter of Local Self-Government]. URL : <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>. [in Ukr.].
7. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [About the cooperation of territorial communities] : Zakon Ukrainy vid 24.07.2014 r. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text. [in Ukr.].
8. Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [Cooperation of territorial communities]. URL : <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/1362>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Karine Mkrtchian. Directions of improvement of administrative and legal support of state social policy in the conditions of decentralization of power in Ukraine. The article highlights some problematic issues related to the administrative and legal support of state social policy in the context of decentralization of power. It is determined that Decentralization in the spheres of social protection and social security has revealed the following topical problems, first, the division of powers between local governments and executive authorities; second, the ability of local governments to exercise their powers in the social sphere. It was found that the modern state social policy in the context of decentralization of power is based on an individual approach to the development of the social sphere at the local level and with the active participation of local authorities and local communities. 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 is stated that the solution of such complex issues requires improvement of legal regulation of administrative and legal status and activities of all subjects of state social policy, unification of legislation governing the provision of social services, public authorities and local governments in this area. 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 matters of social protection, social services and financing of social sectors.

Further reforms in the implementation of state social policy in the context of decentralization of power require: achieving a balance of centralization and decentralization of power on social security, employment, social services, protection of children's rights, etc. through mechanisms for balancing national and regional social policy; introduction of a unified methodology for the development of regional and local programs for the development of the social sphere and its financing; creation of the Roadmap with definition of algorithm of performance by local governments of own and delegated powers in the social sphere.

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

УДК 342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-2-141-146



Каріна ПІСОЦЬКА©

викладач

*(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)*

МЕТОД ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПРЕВЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто метод примусу в діяльності підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. Здійснено аналіз наукових позицій вчених щодо визначення поняття адміністративного примусу та запропоновано власне визначення. Охарактеризовано специфічні ознаки адміністративного примусу в діяльності підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України.

Ключові слова: *адміністративний примус, заходи примусу, ювенальна превенція, підрозділи, поліція, класифікація.*

Постановка проблеми. На сьогодні кожна правова держава світу використовує примус як один із невід'ємних елементів у системі заходів управління, в тому числі і щодо неповнолітніх. Але це не відмінняє того, що в науковому середовищі є проблематика застосування адміністративного примусу в діяльності ювенального поліцейського у сфері забезпечення прав і свобод дитини. Частина науковців вважають цей метод недопустимим, адже здебільшого суб'єктом впливу є дитина, що буде характеризуватися як юридичне насильство щодо неповнолітнього. Інша частина наукової спільноти переконана – примус є допустимим і необхідним правовим знаряддям в забезпеченні правового порядку та захисті прав та інтересів громадян та дітей зокрема. В адміністративній діяльності підрозділів ювенальної превенції метод адміністративного примусу також є одним із важливих методів діяльності. Та водночас серед усіх методів у діяльності ювенального поліцейського примус є правовим інструментом, що належить до найбільш жорстких засобів впливу. Тому вивчення та аналіз методу примусу в адміністративній діяльності підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України є актуальним дослідницьким завданням, яке ми спробуємо вирішити в межах цієї наукової статті.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Питанню застосування адміністративного примусу, зокрема і підрозділами Національної

© К. Пісоцька, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9108-264>

pesoczka@karina77@ukr.net