

## **ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ФУНКЦІОНУВАННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 4(35), с. 100–105

*Досліджуються правові механізми забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління сучасної України.*

В умовах активного розвитку системи державного управління, її трансформації та наближення до європейських стандартів особливої ваги та наукового значення набуває питання переорієнтації управлінської діяльності на досягнення таких суспільно значущих цілей, як соціальна стабільність, соціальна безпека, соціальний захист та соціальний розвиток. Зрозуміло, що будь-які зміни системи державного управління у цьому напрямі (мається на увазі не тільки поява нових управлінських інститутів, а й відповідне наукове забезпечення зазначених процесів реформування системи державного управління) не можуть бути успішними, якщо не брати до уваги зміст таких засадничих понять, як “соціальний розвиток”, “механізм управління соціальним розвитком” тощо. Усе це не тільки істотно актуалізує, а й виводить на перший план сучасних наукових досліджень у галузі державного управління питання переорієнтації управлінської діяльності в цілому, наповнення її новим соціально-гуманістичним змістом.

Актуальність досліджуваних питань зумовлюється такими причинами. По-перше, створення та відпрацювання механізму державного управління у тій чи іншій сфері соціальних відносин є наразі однією з основних проблем вітчизняної науки державного управління. Актуалізація цієї проблеми в системі державного управління пов'язана з радикальними змінами, що відбулися у са-

мій структурі суспільних відносин. Справді, не можна заперечувати того визначального впливу на функціонування і розвиток системи державного управління, який мало проголошення України соціальною, правовою і демократичною державою, яка співпрацює з громадянським суспільством та сприяє його розвитку. З цього погляду, та “аксіологічна переорієнтація” державного управління, про яку пишуть провідні вітчизняні дослідники, з необхідністю актуалізувала проблематику соціального розвитку як необхідний вимір існування будь-якого сучасного соціуму. По-друге, варто наголосити, що наразі соціальні функції держави актуалізувалися в умовах уже усталеної правової державності, стрімкого економічного зростання, розвиненого громадянського суспільства. Соціальна держава, діючи в межах правової державності, ставить за мету максимальне забезпечення соціально-економічних прав громадян, соціальної безпеки, матеріальних умов, свободи та гідності кожної людини, без порушення засад ринкової економіки, підприємництва, приватної власності, індивідуальної відповідальності тощо. Запорукою успіху демократичної держави за сучасних умов є оптимальне поєднання в її розвитку правового та соціального принципів. Водночас поєднання цих принципів означає появу нових орієнтирів для всієї системи державного управління. Одним з них є соціальний розвиток суспільства, у зв'язку з чим особливої наукової актуальності набуває

аналіз механізмів забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління сучасної України. По-третє, правові основи соціальної політики держави виходять з правового положення про те, що Україна — це соціальна держава, завдання якої полягають у створенні умов для гідного життя та розвитку людини. У зв'язку з цим постає низка теоретичних і практичних проблем щодо зміни всієї соціальної політики, в тому числі й управління системою соціального розвитку. Для подолання цих проблем необхідно розробити правовий управлінський механізм, спрямований на розв'язання суперечностей та соціальних конфліктів, зумовлених ринковими відносинами, що часто мають некерований характер.

Таким чином, при комплексному аналізі механізмів забезпечення соціального розвитку у функціонуванні системи державного управління потрібно вирішити такі конкретні дослідницькі завдання: а) охарактеризувати поняття механізму забезпечення соціального розвитку у сучасному державному управлінні; б) визначити роль права у вдосконаленні механізму забезпечення соціального розвитку в системі державного управління; в) визначити головні проблеми щодо реалізації функції забезпечення сталого соціального розвитку Українською державою та запропонувати засоби їх розв'язання.

На думку переважної більшості фахівців у галузі державного управління, механізм забезпечення соціального розвитку — це спосіб організації та функціонування державних органів, що виражається в обґрунтуванні мети, створенні та розвитку регульовальної системи, покликаної здійснювати у ході державного управління досягнення поставлених цілей у соціальній діяльності державних органів. У широкому розумінні забезпечення соціального розвитку є процесом узгодженого впливу суб'єктів регулювання на явища реальної соціальної діяльності. Зокрема, К. Волинка зазначає, що механізм забезпечення прав і свобод є єдиним, цілісним і якісно самостійним явищем правової системи, комплексом взаємопов'язаних і взаємодіючих юридичних передумов, нормативних засобів і загаль-

носоціальних умов, які створюють належні юридичні та фактичні можливості для повноцінної реалізації кожним своїх прав і свобод. При цьому автор наголошує, що складові механізму забезпечення свобод особи, до яких належать правовий статус особи, юридичні гарантії прав, свобод і загальносоціальні умови, перебувають у простих односторонніх взаємозв'язках, тобто всі елементи цього механізму взаємно впливають один на одного [1, 30]. Варто погодитись з думкою Г. Шмельової, яка зазначає, що “реальна можливість реалізації та захисту основних прав людини конкретною особою забезпечується, насамперед, юридичними механізмами держави” [2, 49–51]. На нашу думку, складовими елементами цього механізму є: національне законодавство; юридичні процедури реалізації прав людини; юридичні засоби охорони прав людини; юридичні засоби захисту прав людини.

Складність створення юридичних норм у сфері соціального розвитку полягає в тому, що вони мають запобігти соціальному вибуху, сприяти підвищенню загального рівня життя населення. Так, 90-ті роки були досить складним етапом становлення юридичних норм у сфері соціального захисту населення. На початку 90-х років помітно зростає законотвора діяльність у досліджуваній сфері. У цей період вийшли постанови уряду “Про соціальний захист дітей, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 8 лютого 1997 р., “Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії” від 6 липня 1998 р. Водночас усі ці постанови вирізнялися декларативністю та непродуманістю подальшої правової реалізації. І створення юридичних норм (планування на перспективу) у цей період не забезпечило чіткого формулювання виписаних прав та обов'язків інститутів і владних осіб щодо реалізації наявної законодавчої бази. Усе залишилось на початковій стадії формування механізму адміністративно-правового регулювання, бо не було підкріплено системою наступних кроків. На наш погляд, у процесі формування механізму державного управління соціальним розвитком достатньо важ-

ливими є: а) індивідуальні приписи застосування права — об'єктивні результати владних дій судів та інших компетентних органів, які забезпечують реалізацію вимог юридичних норм. Йдеться про владно-примусову форму забезпечення, що передбачає виникнення механізму правовідносин, який гарантує реалізацію прав і обов'язків; б) правовідносини, що є головним засобом, за допомогою якого норми втілюються в життя, інструмент упровадження загальних моделей; в) упровадження у сферу суб'єктивних прав і обов'язків для конкретних суб'єктів; г) акти реалізації прав і обов'язків.

Правовідносини з приводу соціального розвитку мають певну специфіку, що потребує додаткового роз'яснення, без чого неможливий подальший аналіз механізму адміністративно-правового регулювання означеної сфери. Саме вони детермінують зміст норм, акти реалізації та індивідуальні приписи. Реалізація права завжди була і залишиться особливим способом життя юридичної форми суспільних відносин: “Реалізація права — спосіб його буття, існування, дії, виконання ним своєї головної соціальної функції” [3, 201]. Право — ніщо, якщо його положення не знаходять своєї реалізації у діяльності людей і їх організацій, у суспільних відносинах. Державі важливо мати розумне та демократичне законодавство, але воно принесе мало користі, якщо залишиться тільки записаним на папері. Недостатньо визнати в конституції загальні права громадян, необхідно, щоб ці права громадяни могли реалізовувати, реально користуючись тими соціальними благами, які передбачені законом, а отже, мають перебувати під захистом держави. Реалізація права залежить не тільки від досконалості самої юридичної норми, а й більшою мірою від установки на її дотримання суб'єктами права. Поведінка особи, її установки та ціннісні орієнтири визначаються передусім соціальними умовами життя, звичними стандартами поведінки, місцем суб'єкта у соціальній структурі, його роллю у виробництві та споживанні соціальних благ. Нарешті, в юридичному плані значення процесу реалізації права визначається тим, що без нього не може бути

державно-правового регулювання суспільних відносин, тобто найважливішої функції права. Специфіка державно-правового регулювання складається з впливу таких суспільних відносин, що пов'язані з установленням юридичних прав і обов'язків їх учасників, з використанням таких прав і виконанням цих обов'язків [4, 208].

Водночас розвинена правова система держави передбачає повну відповідність правових відносин чинним правовим нормам законодавства. На наш погляд, поняття “правовідносини” слід розуміти як різновид суспільних відносин, які за своєю формою виявляються як певний зв'язок компетентних і зобов'язаних осіб, а за змістом є взаємодією осіб, які реалізують свої суб'єктивні права та виконують покладені на них юридичні обов'язки. Правовідносини щодо соціального розвитку розуміються як відносини, що виникли на основі юридичних фактів, щодо матеріального забезпечення і соціального обслуговування людей похилого віку, непрацездатних, родин з дітьми, безробітних та деяких інших категорій громадян, які проживають за межею бідності і потребують соціального захисту з незалежних від них причин. У таких правовідносинах громадяни при дотриманні встановлених законом умов наділені суб'єктивним правом на отримання пенсії, компенсації, послуги або пільги, яку зобов'язаний надати державний орган або орган місцевого самоврядування. Причому міра обов'язку державного і муніципального органу визначається мірою вимоги уповноваженої особи. Це означає, що в односторонньому порядку або за згодою сторін міра обов'язку змінена бути не може. Матеріальні правовідносини щодо соціального розвитку є майновими, оскільки вони виникають з приводу надання окремим громадянам (або родині) певних матеріальних благ у вигляді пенсій, допомоги, послуг. Однак ці блага надаються окремим громадянам (або родині), як вважає В. Яковлев, не у вигляді еквівалентного обміну, як у адміністративно-правових відносинах, не як оплата за живу працю, як у трудових правовідносинах, а в порядку соціальної імплементації. У правовідносинах із соціаль-

ного розвитку опосередковуються відносини щодо використання державних позабюджетних фондів соціального призначення, власником яких є держава. Розподіл названих фондів здійснюється безкоштовно для споживачів у межах, гарантованих державою мінімальних стандартів, безеквівалентно, не в обмін на витрачену суб'єктом працю і не за рахунок сплачених ним страхових внесків, а з частковим відшкодуванням вартості послуг [5, 27]. Зважаючи на цільовий характер фінансових засобів, призначених для соціального захисту, розглянуті відносини виникають, як правило, на недоговірній основі.

Варто наголосити, що в реальному житті не існує єдиних державно-правових відносин з приводу соціального розвитку, що дає можливість громадянинові реалізувати своє суб'єктивне право на отримання усіх або відразу кількох видів соціального забезпечення. Але при настанні певних юридичних фактів громадянин може бути суб'єктом декількох правовідносин, що існують одночасно. Так, інваліди внаслідок військової травми одночасно є суб'єктами двох правовідносин: і з приводу пенсійного забезпечення за віком (або за вислугу років), і по інвалідності. Об'єктом відносин у сфері соціального розвитку і соціального забезпечення є матеріальне благо, що надається громадянину у вигляді пенсії, допомоги, компенсації або певного роду соціальної послуги. Зміст розглянутих відносин полягає у сукупності суб'єктивного права особи одержати той чи інший вид соціального захисту та відповідного юридичного обов'язку уповноваженого органу надати його. При цьому передбачається не тільки можливість одержання певного виду соціального захисту, а й одержання його у встановленому законом порядку, розмірі, а в деяких випадках — і з певною періодичністю (наприклад, щомісяця). Зобов'язаний суб'єкт повинен гарантувати реалізацію суб'єктивного права громадянина у повному обсязі. Підставами виникнення, зміни та припинення відносин у сфері соціального захисту (юридичними фактами) є специфічні життєві обставини. Такими обставинами зазвичай розглядають події — обставини, що виникають

об'єктивно, незалежно від волі людей (стихійні лиха, народження, досягнення певного віку, смерть людини тощо). Це здебільшого юридичні події, що тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин у сфері соціального захисту.

У цьому контексті вбачаються важливіми і правовідносини процесуального характеру. Так, на наш погляд, правовідносини процесуального характеру можна поділити на три групи: відносини щодо встановлення юридичних фактів (факт інвалідності). Установлення юридичних фактів є необхідною передумовою для подальшого розвитку матеріальних відносин; процедурні відносини, пов'язані з поданням працюючих до призначення пенсії та прийняттям компетентним органом рішення про застосування норми права на той чи інший вид соціального захисту (призначення пенсії); відносини, що виникають у зв'язку із захистом громадянином свого порушеного права на той чи інший вид соціального забезпечення. Оскарження рішення органу або посадової особи, що здійснює соціальне забезпечення, може провадитися як в адміністративному, так і в судовому порядку. Ці відносини регулюються нормами декількох галузей, оскільки розгляд будь-яких суперечок з питань соціального забезпечення не закріплює аналізовані права. З боку громадян суб'єкти процедурних і процесуальних відносин є тими самими, що і в матеріальних правовідносинах. Однак перелік державних та інших органів — суб'єктів іншої сторони матеріальних відносин, може бути доповнений й іншими органами (наприклад, адміністрація підприємства зобов'язана представити працівника до призначення пенсії; у зв'язку з його обігом; експертний орган, компетенція якого є встановлення факту інвалідності) [6, 86–89].

Слід зауважити, що в період з моменту проголошення незалежності української держави з 1991 до 1996 рр. найважливіші елементи механізму державного регулювання ще не були сформовані. Декларування окремих норм, пов'язаних із соціальним розвитком та соціальним захистом, не втілювалося у цілісну програму соціального захисту насе-

лення. Особливо болісною виявилась “криза неплатежів” 1995 р., коли соціальна ситуація була гранично близькою до вибуху і могла призвести до непередбачуваних наслідків. Саме завдяки крайнім заходам уряду вдалося не допустити зрушення основ суспільства. Однак стало зрозумілим, що без цілісної концепції соціального захисту населення будувати соціальну політику та відповідну законодавчу базу виявляється просто неможливим. У 1995–1997 рр. були зроблені перші кроки до побудови такої програми. Розробляються та втілюються в систему юридичних норм програми підтримки материнства і дитинства, соціальної підтримки та соціальної реабілітації інвалідів, “Старше покоління”. Було розроблено комплексну державну програму “Удосконалення діяльності регіональних органів влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів на період з 1996 до 2000 рр.”. Утім, останнім часом у соціальній політиці України відбуваються істотні зміни в плані пошуку “середнього шляху” між соціально незахищеними та соціально привілейованими групами населення. Виникає і включається в систему юридичних норм ідея переходу від “невизначеної”, загальної соціальної політики, до адресної соціальної підтримки. Держава прагне брати на себе тільки реальні зобов’язання, завдяки чому виникає, як це визначено в першому розділі, тенденція до звуження кола осіб, що користуються соціальним захистом.

Подальші висновки узагальнюють результати проведеного дослідження. По-перше, головними напрямками у сфері забезпечення механізму соціального розвитку в системі державного управління є: підвищення рівня життя населення; зниження соціальної нерівності; забезпечення соціальних стандартів; установлення фінансової стабільності; закріплення ефективної соціальної інфраструктури; скорочення розриву за рівнем добробуту із провідними країнами Європейського союзу та світу. По-друге, аналіз політики держави в соціальній сфері дає підстави зазначити, що в основу реформ управлінського механізму реалізації соціального розвитку населення закладено: пом’якшення негативних наслідків бід-

ності; попередження соціального утримання; підвищення ефективності соціальної допомоги; надання інших форм допомоги неможливим родинам на основі принципу адресності; розширення ринку та підвищення якості наданих соціальних послуг з метою забезпечення волі вибору громадян, що користуються безоплатними або субсидованими соціальними послугами; розширення волі вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидованими соціальними послугами. По-третє, з метою реалізації названих реформ необхідно здійснити конкретні заходи щодо вирішення таких основних соціальних проблем: значна диференціація грошових доходів населення; значне поширення пільг і компенсаційних виплат без обліку потреб одержувачів; недофінансування установ у соціальній сфері; несприятлива демографічна ситуація, що призводить суспільство до передчасного старіння тощо. З огляду на це можна стверджувати, що наразі потрібно докласти чимало зусиль для побудови справедливої системи соціального захисту населення, створення механізму забезпечення соціального розвитку в системі державного управління, гарантування соціальної безпеки та створення надійних основ для сталого соціального розвитку.



## Література

1. *Волинка К. Г.* Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти // *Право України*. — 2000. — № 11. — С. 30–33.
2. *Шмельова Г. Ю.* Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика) // *Право України*. — 1994. — № 10. — С. 49–51.
3. *Явич Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений: Учеб. пособие / Л. С. Явич. — М.: Госюриздат, 1961. — 172 с.
4. *Явич Л. С.* Общая теория права: Учебник. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. — 286 с.
5. *Яковлев В. Ф.* Державне регулювання економіки та соціального розвитку регіонів // *Держ. та місцеве самоврядування*. — 2001. — № 2. — С. 25–27.
6. *Буянова М. О.* Право социального обеспечения. Особенная часть: Учеб. пособие / М. О. Буянова, З. А. Кондратьева, С. И. Кобзева. — М., Нолидж, 1997. — 576 с.

*Визначено роль реформ управлінського механізму реалізації соціального розвитку як напряму реалізації державної соціальної політики, надано характеристику правовим основам управлінської діяльності держави щодо гарантування сталого соціального розвитку суспільства.*

*Определена роль реформ управленческого механизма реализации социального развития как направления реализации государственной социальной политики, дана характеристика правовым основам управленческой деятельности государства по обеспечению устойчивого социального развития общества.*

*The role of management mechanism reform of social development as the direction of the state social policy is determined, the characteristics of the legal basis of administrative activity of the state in ensuring sustainable social development are given.*

**Надійшла 20 вересня 2012 р.**