

**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ****THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT
OF STATE SOCIAL POLICY****Медяник В.А.,
кандидат політичних наук**

У статті розкрито зміст дефініцій «забезпечення», «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення». Здійснено аналіз наукових поглядів правознавців на сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення. У рамках проведеного аналізу визначено їх переваги та недоліки, а також ті опорні точки, які необхідні для формування дефініції поняття «адміністративно-правове забезпечення». Визначено, що правове забезпечення – комплексна правоорганізаційна діяльність держави та її уповноважених суб'єктів щодо створення необхідних умов для правового регулювання окремої сфери суспільних відносин. З'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення розглядається науковцями як один із видів правового забезпечення, яке доцільно досліджувати залежно від сфери його застосування. Констатовано, що у поняття «адміністративно-правове забезпечення» вкладається багатогранне розуміння, з одного боку, як діяльність суб'єктів публічної влади з реалізації норм права у визначених сферах, з іншого, як набір правового інструментарію, завдяки якому ця діяльність забезпечується (процедури, гарантії, відповідальність тощо). Виокремлено елементи адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики: об'єкт адміністративно-правового забезпечення; сфера суспільних відносин, у межах яких здійснюється адміністративно-правове забезпечення; суб'єкти адміністративно-правового забезпечення; спеціальний інструментарій адміністративно-правового забезпечення. Запропоновано під адміністративно-правовим забезпеченням розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної влади з використанням особливого адміністративно-правового інструментарію (методів, способів, засобів, процедур тощо), завдяки яким забезпечується адміністративно-правове регулювання та упорядкування суспільних відносин у визначеній сфері, яка підпадає під такий регулюючий вплив.

Ключові слова: забезпечення, правове забезпечення, адміністративно-правове забезпечення, соціальна політика, законодавче підґрунтя.

The article reveals the content of the definitions of “security”, “legal security”, “administrative and legal support”. The analysis of scientific views of jurists on the essence and features of administrative and legal support is carried out. The analysis identified their advantages and disadvantages, as well as those points of reference that are necessary to formulate a definition of “administrative and legal support”. It is determined that legal support is a complex legal organizational activity of the state and its authorized subjects to create the necessary conditions for the legal regulation of a particular area of public relations. It was found that administrative and legal support is considered by scholars as one of the types of legal support, which should be studied depending on its scope. It is stated that the concept of “administrative and legal support” is embedded in a multifaceted understanding, on the one hand, as the activities of public authorities to implement the law in certain areas, on the other, as a set of legal tools through which these activities are provided (procedures, guarantees, responsibilities, etc.). Elements of administrative and legal support of the state social policy are singled out: object of administrative and legal support; the sphere of public relations within which administrative and legal support is provided; subjects of administrative and legal support; special tools of administrative and legal support; It is proposed to understand the administrative and legal support of the activities of public authorities regulated by the norms of administrative law with the use of special administrative and legal tools (methods, methods, tools, procedures, etc.), which provides administrative and legal regulation and regulation of public relations in a specific area that falls under such regulatory influence.

Key words: provision, legal provision, administrative and legal provision, social policy, legislative basis.

Постановка проблеми. Сучасне законодавче та нормативно-правове забезпечення соціальної політики, як і загалом державної політики України, наразі перебуває на стадії формування: законодавче регулювання окремих напрямів діяльності відсутнє; прослідковується певне дублювання; підзаконні акти подеколи суперечать нормам окремих законів. Окрім того, на думку Г.С. Лопушняк, «значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства і об'єктивних економічних законів, теоретичного обґрунтування, а в деяких випадках – як протилежність теоретичним висновкам або здоровому глузду» [1].

Крім того, незважаючи на те, що у науці адміністративного права існує багатий та різноманітний категоріально-понятійний апарат, низка понять на сьогодні також залишається невизначеними, зокрема термін «адміністративно-правове забезпечення». У контексті нашого дослідження розкриття сутності дефініції «адміністративно-правове забезпечення» сприятиме удосконаленню наукових підходів до формування цього поняття в науці адміністративного права, це по-перше, а по-друге, слугуватиме орієнтиром для удосконалення діяльності органів публічної влади у соціальній сфері, адже саме це поняття визначає, що влада має «забезпечувати» за допомогою адміністративно-правового інструментарію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загально-теоретичні питання адміністративно-правового забез-

печення у тій чи іншій мірі вивчали такі правознавці як В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородин, М.А. Бояринцева, Р.А. Калужний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Г.С. Лопушняк, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, В.П. Столбовий та ін. Безпосередньо поняття «правове забезпечення» (похідним від якого є «адміністративно-правове забезпечення») досліджувалося в теорії права такими відомими дослідниками як М.В. Пучкова, О.І. Наливайко, К.Б. Толкачов, М.В. Цвік, І.О. Ієрусалімова, К.В. Степаненко та інші. Разом з тим, аналіз їх наукових підходів свідчить про відсутність єдиної думки у даному напрямі, оскільки сутність цієї дефініції розкривалася ними через різні складові елементи.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі аналізу наукових доробків правознавців визначити сутність та особливості поняття «адміністративно-правове забезпечення» у контексті державної соціальної політики.

Результати дослідження. Однією з провідних категорій у вітчизняній юриспруденції є поняття «адміністративно-правове забезпечення». У нашому дослідженні йдеться про сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики, для розкриття змісту якого необхідно визначити такі основні категорії як «забезпечення», «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення».

Н.Н.Перепелиця та В.Ю.Журавльов термін «забезпечення» визначають у двох аспектах: як певний порядок діяльності суб'єктів суспільних відносин та як систему

напрямів або визначені міри, направлені на удосконалення чогось конкретного. Крім того, вчені зазначають: «термін «забезпечення» можна розглядати в теоретичному значенні – як сукупність засобів, інструментів, умов, призначених і сприяючих вирішенню визначених завдань. В практично-функціональному значенні цей термін розглядається як сукупність напрямів створення зазначених вище засобів і умов, визначення порядку і правил їх апробації, впровадження і застосування в практичних сферах діяльності» [2, с. 146].

Аналізуючи різні етимологічні визначення терміну «забезпечення», І.М. Штанько дійшов висновку, що він характеризує ціле коло властивостей, явищ та дій: по-перше, це вид регульованої діяльності людей; по-друге, забезпечення характеризує ряд супутніх явищ або дій, від яких залежить реалізація основного досліджуваного явища або дії; по-третє, забезпечення може розглядатися як міра або засіб, за допомогою якого реалізується головне явище або дія; по-четверте, забезпечення можна розглядати як створення належної обстановки, що сприяє якій-небудь діяльності або існуванню явища [3, с. 106].

Правове ж забезпечення – цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [4, с. 327]. На думку О.Ф. Скакуна, правове забезпечення – встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [5, с. 28-29]. Відповідно до словника української мови за редакцією В.М. Русанівського, «правове забезпечення» визначається наступним чином: 1) постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; 2) створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; 3) захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [6, с. 923].

Що стосується адміністративно-правового забезпечення, то вартою уваги є наукова думка І.М. Шопіної, відповідно до якої адміністративно-правове забезпечення – це система адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [7, с. 145].

Як бачимо, у поняття «адміністративно-правове забезпечення» вкладається багатогранне розуміння, з одного боку, як діяльність суб'єктів публічної влади з реалізації норм права у визначених сферах, з іншого, як набір правового інструментарію, завдяки якому ця діяльність забезпечується (процедури, гарантії, відповідальність тощо).

Як слушно зазначає Р. Ігонін «... якщо включити до складу поняття «адміністративно-правове забезпечення» діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з реалізації норм адміністративного права, то тоді недоцільно залишати його змістовим елементом адміністративно-правове регулювання, оскільки адміністративно-правове регулювання, порівняно з правореалізаційною діяльністю відповідних суб'єктів, є більш абстрактним поняттям [8].

Як правило правове регулювання розуміють як цілеспрямований вплив права на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Однак цілком очевидно, що реальний досягнутий рівень упорядкування суспільних відносин в певних ситуаціях відповідно до цілей, визначених правом, може суттєво різнитися з огляду на об'єктивні та суб'єктивні обставини. Основним індикатором реального стану, якого вдалося досягти, упорядковуючи суспільні відносини через вплив норм права, є практика правореалізаційної діяльності суб'єктів державно-владних повноважень. Саме така діяльність більш конкретна і відчутна, а отже, і доречна у використанні щодо формування змістовного наповнення досліджуваного поняття. Таким чином, саме правореалізаційна діяльність суб'єктів дер-

жавно-владних повноважень, а не правове регулювання, визначає реальність правового забезпечення [8].

Крім того, досліджуючи різні сфери або конкретний об'єкт, у науці права надаються тлумачення понять «адміністративно-правове забезпечення» з урахуванням компоненти діяльності та впливу на суспільні відносини адміністративно-правовими засобами, способами та методами. Так, наприклад, І.Я. Хитра вважає, що адміністративно-правове забезпечення діяльності банків – це здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на урегулювання відносин під час встановлення структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин із клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм [9, с. 6-7]. В.І. Марчук під адміністративно-правовим забезпеченням встановленого порядку управління розуміє створення та підтримку умов для виконання вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів у правовій сфері. Структуру механізму адміністративно-правового забезпечення він відображає наступним чином: норма права (адміністративно-правова норма); правові відносини (адміністративно-правові відносини); принципи дії механізму забезпечення порядку управління; стадії порядку управління і їх забезпечення; гарантії здійснення порядку управління; акти застосування норм права [10, с. 9]. Т.Г. Корж-Ікаєва, досліджуючи проблеми адміністративно-правового забезпечення прав і свобод неповнолітніх, обґрунтувала таке визначення: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх – сукупність адміністративно-правових заходів і засобів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх» [11, с. 45].

Як бачимо, важливим елементом наведених вище понять є використання терміна «адміністративно-правові засоби забезпечення». З цього приводу слушно зазначає Н.С. Ракша, на думку якого адміністративно-правові засоби забезпечення – сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення права на освіту, попередження та припинення порушень права, притягнення винних до відповідальності та інших засобів втілення у життя державної освітньої політики [12, с. 6]. Цілком слушно зазначає і Р.В. Ігонін, який вважає, що адміністративно-правове https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70637/1/diss_Halonkin.pdf - %5B%7B%22num%22%3A283%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C82%2C640%2C0%5Dhttps://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70637/1/diss_Halonkin.pdf - %5B%7B%22num%22%3A291%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C82%2C157%2C0%5Dhttps://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70637/1/diss_Halonkin.pdf - %5B%7B%22num%22%3A288%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C82%2C471%2C0%5Dhttps://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/70637/1/diss_Halonkin.pdf - %5B%7B%22num%22%3A299%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C82%2C205%2C0%5Dзабезпечення, як і будь-який інший вид правового забезпечення, передусім пов'язується зі створенням належних умов для реалізації прав, свобод та захисту законних інтересів зацікавлених суб'єктів, що функціонують у відповідній сфері [8, с. 41-42].

За результатами проведеного аналізу наукових джерел констатовано, що адміністративно-правове забезпечення має велику кількість трактувань, на кшталт: «сукупність

правових норм», «система дій», «юридичний вплив», «діяльність уповноважених суб'єктів», «забезпечувальний, упорядковувальний вплив», «система адміністративно-правових засобів і заходів» і т.ін. [13, с. 77].

Висновок. Таким чином, під адміністративно-правовим забезпеченням необхідно розуміти врегульовану нормами адміністративного права діяльність органів публічної влади з використанням особливого адміністративно-правового інструментарію (методів, способів, засобів, процедур тощо), завдяки яким забезпечується адміністративно-правове регулювання та упорядкування суспільних відносин у визначеній сфері, яка підпадає під такий регулюючий вплив.

Адміністративно-правове забезпечення державної соціальної політики складається з таких елементів:

– по-перше, це об'єкт адміністративно-правового забезпечення, а саме державна соціальна політика, яка своїми заходами охоплює такі галузі, як: охорона здоров'я й фізична культура; освіта та наука, житлово-комунальне господарство; пасажирський транспорт і зв'язок; побутове обслуговування; соціальне забезпечення та соціальний захист; культура й мистецтво; діяльність із забезпечення зайнятості населення.

– по-друге, це сфера суспільних відносин, у межах яких здійснюється адміністративно-правове забезпе-

чення – соціальна сфера, під якою пропонуємо розуміти сукупність галузей та соціальної діяльності установ соціальної інфраструктури (медичних, освітніх, побутових тощо), які забезпечують потреби людей у необхідному рівні життя, у соціальному захисті населення, вирішують проблеми охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо, та ті, які виникають із соціального розширення суспільства;

– по-третє, це суб'єкти адміністративно-правового забезпечення – органи публічної влади та установи соціальної інфраструктури. Перші наділені повноваженнями реалізувати механізм адміністративно-правового забезпечення, тобто мають право здійснювати заходи та використовувати засоби, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у соціальній сфері;

– по-четверте, це спеціальний інструментарій адміністративно-правового забезпечення – тобто врегульовані нормами адміністративного права конкретні методи та форми діяльності публічної влади, засоби та способи формування та реалізації державної політики у соціальній сфері;

– по-п'яте, це нормативно-правовий фундамент, під яким розуміються норми адміністративного права, які визначають засади державної соціальної політики та повноваження публічної влади з її формування та реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с. С. 38.
2. Перепелица Н.Н., Журавлев В.Ю. Взаимодействие систем информационного и аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Украины. *Право і безпека*. 2014. № 3(54). С.145–150.
3. Штанько И.Н. Достоинство личности как правовое явление: диссертация. Владимир: РГБ, 2007. 194 с.
4. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підручник /М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников. Х.: Право, 2002. 432 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
6. Русанівський В.М. Словник української мови у 20-ти т. Київ: Наукова думка, 2010. URL: <http://services.ulif.org.ua/expl/id=32190&page=1041>.
7. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. №4. С. 141–145.
8. Ігонін Р. Проблема доктринального визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2(40).С. 37–43.
9. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 17 с.
10. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.
11. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 219 с.
12. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. 19 с.
13. Гальонкін С.А. Адміністративно-правове забезпечення апеляційного провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2018. С. 232.