

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 354.84:368.416

Артеменко А. В.,
здобувач кафедри адміністративного права та процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PROTECTION OF SOCIALLY VULNERABLE GROUPS OF THE POPULATION

Статтю присвячено дослідженню питання особливостей адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення. Висвітлюється питання ролі публічної адміністрації в системі захисту соціально незахищених верств населення. Визначено напрями та мету реалізації соціального захисту та особливості публічного адміністрування захисту соціально незахищеного населення.

Ключові слова: публічна адміністрація, соціально незахищені верстви населення, судовий захист, соціальний захист.

Статья посвящена исследованию вопроса особенностей административно-правовой защиты социально незащищенных слоев населения. Освещается вопрос о роли публичной администрации в системе защиты социально незащищенных слоев населения. Определены направления и цели реализации социальной защиты и особенности публичного администрирования защиты социально незащищенного населения.

Ключевые слова: публичная администрация, социально незащищенные слои населения, судебная защита, социальная защита.

The article is devoted to the study of the peculiarities of administrative and legal protection of socially unprotected layers of the population. The issue of the role of public administration in the system of protection of socially unprotected layers of the population is discussed. The directions and objectives of implementing social protection and the peculiarities of public administration for the protection of socially unprotected people are determined.

Key words: public administration, socially unprotected strata of the population, judicial protection, social protection.

Основною гарантування соціальних прав і свобод, які забезпечують людині достатній рівень життя, є соціальний захист з боку держави. Він має бути обов'язковим і непорушним із боку публічної адміністрації. Адміністративно-правовий захист соціально незахищених верств населення являє собою одну із найголовніших систем у сфері захисту, адже від рішень, що приймає публічна адміністрація, залежить непорушність прав, свобод та інтересів соціально незахищених верств населення.

Під змістом адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення розуміється сукупність складних, багатогранних правових (конституційних, адміністративно-правових та інших) ідей, положень, уявлень, думок, постулатів, що становлять таке багатовимірне і різнопланове явище, яким є адміністративно-правовий захист соціально незахищених верств населення.

У зв'язку з цим під змістом адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення розуміється сукупність складних, багатогранних правових (конституційних, адміністративно-правових та інших) ідей, положень, уявлень, думок, постулатів, що становлять таке багатовимірне і різнопланове явище, яким є адміністративно-правовий захист соціально незахищених верств населення.

Зі специфічного характеру змісту випливає необхідність обґрунтування і комплексного дослідження найважливішого інституту адміністративного права – адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення, який раніше мало розроблявся і в науковій, і в навчальній адміністративно-правовій літературі.

На державні органи покладено завдання виконувати державні функції для управління та регулювання соціального та економічного життя. Сутність адміністративного захисту з боку держави полягає у здатності публічної адміністрації формулювати та здійснювати політику стосовно цих програм. Державні органи, як правило, працюють шляхом здійснення дискреційних повноважень, наданих законодавчим органом. Такий розсуд має важливе значення: не можна розробити адміністративні правила, які визначають наслідки кожного виду ситуації.

Крім того, політичні програми діють та розвиваються в динамічному та еволюційному контексті: часто виникають нові й непередбачені обставини. Очікується, що публічна адміністрація буде чуйно реалізовувати свій розсуд, використовуючи свої знання. Важливо, що політика, яка інформує про здійснення таких повноважень, може змінитися.

З огляду на використання дискреційних повноважень, у державних органах, як правило, є багато

окремих випадків для визначення, а на практиці делегація повноважень буде передана нижчим державним органам. Державні органи з великим навантаженням мають приймати багато індивідуальних рішень, наприклад: визначати заяви на отримання допомоги як малозабезпечений сім'ї, визначати, які іноземні громадяни мають право на в'їзд в імміграційному порядку, а які мають право на соціальну допомогу. Публічна адміністрація має постійно приймати рішення щодо застосування відповідних правил та положень чи відсутності підстав для їх застосування, а також щодо того, як їх інтерпретувати або як заповнити прогалини у формальних правилах та нових питаннях.

Стосовно адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення ми говоримо саме про захист інтересів, прав і свобод людей цього класу, про забезпечення соціальних гарантій через адміністративно-правовий захист зокрема.

Порушення законних інтересів соціально незахищених верств населення може також виявлятись у покладенні на них обов'язків, що не передбачені законами. Тому коли йдеться про адміністративно-правовий захист інтересів, прав і свобод соціально незахищених верств населення, ми маємо на увазі не лише порушення норм чинного законодавства, а й захист тих інтересів, прав і свобод, що не суперечать інтересам держави, суспільства або громадян.

Відносини між соціально незахищеними верствами населення та посадовими особами публічного адміністрування, як правило, будується відповідно до моделі, що визначена нормами, однак можуть виникати конфліктні ситуації. Це відбувається через те, що в деяких випадках, норми, що регулюють діяльність посадової особи, відображають певні традиції в роботі державного апарату, здебільшого функціонують на захисті інтересів держави, а права соціально незахищених верств населення стають другорядними.

Крім того, посадові особи можуть свідомо порушувати права соціально незахищених верств населення, зловживати своїм службовим становищем. Це може втілюватись у незаконних рішеннях, або побудові перешкод для реалізації прав, інтересів і свобод, або позбавленні (обмеженні) можливості використання певних соціальних благ, або передачі таких прав іншому.

Отже, суб'екти публічної адміністрації відіграють надто важливу роль у захисті соціально незахищених верств населення від неналежних дій органів державної влади, місцевого самоврядування через те, що саме у відносинах із цими суб'ектами ярко виражений статус соціально незахищених верств населення, оскільки майже все їх буття пов'язано саме з відповідними державними органами.

З огляду на викладене, на нашу думку, адміністративно-правовим захистом соціально незахищених верств населення є не стільки механізм кризового втручання, скільки стратегія запобігання несприятливих впливів потенційних адміністративних ризиків. Таким чином, це не тільки усуває наслідки соціаль-

ної нерівності, адміністративної незахищеності, але й забезпечує збалансований перерозподіл, ставши способом скорочення нерівності і бідності (не) маргіналізованих окремих осіб, сімей і соціальних груп:

– дотримання принципів самозабезпечення економічно активного населення, тобто створення умов, щоб людина могла заробляти стільки, скільки дозволяє її здатність і ініціативність;

– персональна відповідальність посадових осіб за порушення законодавства. Зловживання службовим становищем щодо соціально незахищених верств населення;

– забезпечення гарантованого рівня та якості життя тих членів суспільства, які не можуть досягти з власної волі, з огляду на певні негативні явища, завдяки заходам соціальної підтримки найбільш вразливих верств населення.

Незважаючи на значний прогрес у розширенні соціального захисту в багатьох країнах світу, право людини на соціальний захист ще не є реальністю для більшості населення світу.

Згідно з новими даними, що наведені в доповіді Міжнародної захисної організації, представленими в Світовому звіті про соціальний захист 2017/19, «універсальний соціальний захист для досягнення цілей сталого розвитку – лише 45 відсотків світового населення фактично охоплюються щонайменше однією соціальною вигодою, а решта, 55 відсотків, – це 4 мільярди людей – залишаються взагалі незахищеними» [1].

Нездатність держави виконувати свої обов'язки щодо соціального забезпечення і захисту соціально незахищених громадян породжує масові звернення до суду з позовом про визнання незаконних дій органів державної влади, які мають забезпечити реалізацію певних нормативно-правових актів.

Адміністративно-правовий захист громадян України забезпечується, зокрема, Кодексом про адміністративне судочинство, що забезпечує право на судовий захист публічних прав, інтересів та свобод.

В Україні соціально незахищені верстви населення мають право звернутися до адміністративного суду за захистом своїх порушеніх прав та інтересів. Він реалізується в адміністративних справах судів першої інстанції, другої інстанції та касаційної інстанції. Відповідно до правових положень компетентним органом, що займається розглядом в першій інстанції, є окружні адміністративні суди, другої – апеляційні адміністративні суди; касаційною інстанцією нині виступає Касаційний адміністративний суд при Верховному суді. На адміністративні суди України покладено обов'язок поставити суб'єкта влади на один рівень із громадянином і зобов'язати його довести в судовому процесі законність його рішень, дій та бездіяльності. Однак, як показує аналіз судової практики, юридичний захист соціально незахищених верств населення залишається однією з актуальних проблем судової системи України.

Нині адміністративні суди надзвичайно завантажені розглядом справ про захист соціально незахищених верств населення.

Так, в Україні протягом 2017 р. в судах першої інстанції в порядку адміністративного судочинства надійшло лише 189 924 справ, із них 13 658 справ про порушення прав соціально незахищених верств населення (1 398 – у справах із питань праці, зайнятості населення, реалізації публічної житлової політики, та 12 260 – у справах соціального захисту; соціального захисту та зайнятості інвалідів; соціальних послуг) [2].

З огляду на ширше коло адміністративного права в Україні, ніж, наприклад, у США, судові рішення з адміністративних спорів не обмежуються судовим переглядом адміністративних рішень або нормотворчості. У США взагалі не існує спеціального адміністративного судочинства зі специфічними адміністративними судами [3].

Оскільки в Україні проголошено і соціальні реформи в тому числі та з моменту незалежності минуло ще не так багато часу, не сформовано системою програми реформ для подолання багатьох проблем, що накопились за минулі роки, які нині відбуваються. Так, антитерористична операція, що проходить на сході нашої держави, так само призводить до збільшення кількості громадян, що стають соціально незахищеними, втрачають батьків або годувальників, що, своєю чергою, призводить до потреби в їх захисті.

Отже, соціальний захист полягає у реалізації основних напрямів соціальної політики завдяки об'єднанню організаційно-правових і соціально-економічних заходів, метою яких є:

- гарантоване забезпечення доходу рівня, не нижчого за прожитковий мінімум, громадянам, які потребують соціальної допомоги;
- створення для працездатних громадян із метою забезпечення їхніх соціально-економічних і духовних потреб належних умов.

Нині в Україні соціальний захист здійснюється в трьох основних формах – соціальні вигоди (виплати) (грошова допомога), соціальні допомоги (послуги у стаціонарних установах, соціальні пільги і послуги, що надаються громадою) та субсидії.

Здійснення права на соціальний захист в Україні реалізується в кількох формах, які розрізняються за такими ознаками:

- коло осіб, що підлягають забезпеченню;
- джерела та способи фінансування;
- види, умови та розміри забезпечення;
- органи, що надають забезпечення.

Соціальна вигода (виплата) — це грошові виплати, які призначаються громадянам за рахунок бюджетних коштів із метою здійснення додаткової матеріальної підтримки у випадках, визнаних державою соціально значущими незалежно від наявності у них будь-яких інших джерел доходу з метою компенсації витрат [4].

Отже, можемо сказати, що під соціальною вигодою мається на увазі безоплатне надання громадянам певної грошової суми за рахунок коштів відповідних бюджетів, і до них належать пенсії, допомога по безробіттю, допомога при народженні дитини, допомога з інваліднотою, стипендії тощо.

Соціальна допомога – це система заходів із надання допомоги нужденним людям, сприяння їм у подоланні життєвих труднощів. Соціальна допомога буває не тільки матеріальною, а й фізичною, соціально-побутовою, правовою, психологічною, педагогічною тощо. Тобто це комплекс державних послуг представникам з економічно незабезпечених, соціально слабких, психологічно вразливих верств і груп населення з метою поліпшення їх здатності до соціального функціонування [5].

Вона має, як правило, характер періодичних та одноразових доплат до пенсій та допомог, а також довготривалих послуг (медичних, психологічних, правових, педагогічних, побутових та ін.) із метою надання адресної підтримки найменш захищеним верствам населення, ліквідації або нейтралізації критичних життєвих ситуацій, що викликаються несприятливими соціально-економічними умовами.

У системі соціальної допомоги на сучасному етапі розвитку українського суспільства зростає роль соціально-педагогічної діяльності з підтримки інвалідів. Це безперервний доцільно організований процес соціального виховання з урахуванням специфіки розвитку особистості людини з особливими потребами на різних вікових етапах, у різних прошарках суспільства і за участю всіх соціальних інститутів і всіх суб'єктів виховання та соціальної допомоги.

Можемо сказати, що соціальна допомога – це грошова допомога і допомога в натуральній формі, в основному, фінансиється з бюджету і добровільних пожертвувань і сплачується людям, які перебувають у скрутному матеріальному становищі, як на основі перевірки їх доходу та наявності засобів для існування, так і за певними критеріями без перевірки доходу. Тобто це означає також, що деякі верстви населення можуть користуватись благом програм із допомоги, а інші будуть виключені зі сфери її дії. І розмір допомоги, яку отримують найбільш нужденні групи населення, може бути менший, ніж допомога менш нужденним.

Субсидія (від лат. Subsidium – допомога, підтримка) – виплати споживачам, що надаються коштом державного або місцевого бюджету, а також виплати спеціальних фондів для юридичних і фізичних осіб, місцевих органів влади, інших держав.

Основні властивості субсидії:

- безоплатна передача коштів (можливе повернення коштів);
- цільовий характер;
- співфінансування (на умовах часткового фінансування).

Отже, субсидія – допомога споживачеві продукції, тобто суб'єкту, який не має достатньо коштів для самофінансування, має цільове призначення – оплата наданих громадянам матеріальних благ або послуг, що надаються.

Призначення таких соціальних допомог, на жаль, має не зовсім прозорий характер, що дає змогу посадовим особам порушувати права соціально нез-

захищених верств населення; розподіл державних соціальних трансферів нерівномірний та відсутня інформація, що необхідна для обліку та моніторингу фактичного використання соціальних пільг [6].

Все вищезазначене зумовлює також необхідність формулювання та обґрунтування адміністративно-правового режиму захисту соціально незахищених верств населення, який, на нашу думку, є порядком регулювання, який виражений у комплексі адміністративно-правових засобів, що характеризують спрямованість заходів держави на захист прав соціально незахищених верств населення шляхом взаємодіючих між собою дозволів, зобов'язань і заборон.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що особливостями публічного адміністрування соціального захисту населення є такі:

1) воно здійснюється щодо організаційно підпорядкованих об'єктів управління і не зачіпає їх самостійності;

2) надвідомча координація у зазначеній сфері має не загальний характер, а обмежена конкретними функціями, пов'язаними з питаннями соціального захисту;

3) основними завданнями адміністрування в зазначеній сфері є підвищення матеріального добробуту і рівня життя людей, забезпечення зайнятості населення, забезпечення права на працю та соціальний захист.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Світовий звіт про соціальний захист 2017–2019. URL: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_601903/lang--en/index.htm.
2. Статистичні дані судової влади України. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2017.
3. Gellborn W., Byse C., Strauss P. L., Rakoff T., Schotland R. A. Administrative Law. Cases and Comments. 8th ed. 1987. Ch. IX. § 1 URL: <http://lib.sale/uchebnik-administrativnoe-pravo/administrativnaya-yustitsiya-ssha-38539.html>.
4. Право соціального забезпечення: Практикум / під ред. Е.Г. Тучкової. Москва: Новий Юрист, 1997. С. 110–111.
5. Допомога соціальна. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової. 2-е вид., переробл. і доповн. К.: Алерта, 2011. 558 с.
6. Віта Биндюг «Проблеми і перспективи соціального захисту в Україні». URL: http://www.meste.org/fbim/fbim_srpski/FBIM_najava/IV_Byndyu.pdf.