

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 15 (28)

Суми – 2019

**SECTION 4  
LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW**

**СЕКЦІЯ 4  
ТРУДОВЕ ПРАВО;  
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i15.p31>

**ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ НАЦІОНАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**



***Шлапко Тетяна Вікторівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,  
господарського права і фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*



***Єременко Анатолій Олександрович,**  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*

Стаття присвячена питанню визначення та наукового дослідження поняття й змісту національного адміністративно-правового регулювання в сфері соціального захисту населення. Акцентується увага на тому, що вказані компоненти й їхні складові потребують аналізу та ґрунтовного вивчення як одні з фундаментальних у цій області.

Зокрема, наголошено на необхідності створення нових і вдосконалення існуючих організаційно-правових умов, необхідних для забезпечення належного та стабільного функціонування галузі соціального захисту населення в Україні. Для ефективної реалізації цієї мети першочергово було досліджено базові поняття – «адміністративно-правове регулювання» та «соціальний захист». З приводу адміністративно-правового регулювання, то для повноти, а також всебічності дослідження було проаналізовано зміст терміну «державне регулювання» та ширшого – «правове регулювання» й порівняно його з першою дефініцією. Стосовно соціального захисту, то, першочергово, були з'ясовані й проаналізовані наявні популярні підходи до розуміння сутності зазначеного терміну. Визначено ряд характерних ознак вказаних дефініцій та з'ясовано їх фундаментальні особливості як правових категорій.

Визначено й досліджено уніфіковані позиції провідних зарубіжних і вітчизняних вчених-адміністративістів у частині бачення сутності поняття «адміністративно-правове регулювання». Сформоване авторське трактування поняття адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту населення.

Виявлено й досліджено основні особливості питання змісту вітчизняного адміністративно-правового регулювання. На основі результатів, отриманих внаслідок проведених комплексних теоретичних досліджень, визначено поняття змісту адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту населення.

Ключові слова: регулювання, адміністративно-правове регулювання, соціальний захист, поняття адміністративно-правового регулювання, зміст адміністративно-правового регулювання, державне регулювання, правове регулювання.

**Shlapko T.V., Eremenko A.O. Concept and content of national administrative and legal regulation in the sphere of social protection of the population.** The article is devoted to the question of definition and meaningful scientific research of the concept and content of national administrative-legal regulation in the field of social protection of the population. It is emphasized that these components and their components require analysis and thorough study as one of the fundamental in this area.

In particular, it was emphasized on the necessity of creating new and improving existing organizational and legal conditions necessary for ensuring proper and stable functioning of the way of social protection of the population in Ukraine. For the effective realization of this goal, the basic concepts – "administrative-legal regulation" and "social protection" - were considered first and foremost. Regarding administrative-legal regulation, for the sake of completeness, as well as the comprehensive study, the meaning of the term "state regulation" and, more broadly, "legal regulation" was analyzed and compared with the first definition. With regard to social protection, then, first of all, the existing popular approaches to understanding the essence of the specified term were clarified and analyzed. A series of characteristic features of these definitions are determined and their fundamental features as legal categories are determined.

The unified positions of the leading foreign and domestic scholars-administrators in the part of the vision of the essence of the concept of "administrative and legal regulation" are determined and researched. The author's interpretation of the concept of administrative and legal regulation in the field of social protection of the population is formed.

The main features of the content of the national administrative and legal regulation are revealed and studied. On the basis of the results obtained as a result of complex theoretical studies, the concept of the content of administrative and legal regulation in the field of social protection of the population is determined and substantiated.

Key words: regulation, administrative-legal regulation, social protection, concept of administrative-legal regulation, content of administrative-legal regulation, state regulation, legal regulation.

Вступ. В умовах обрання євроінтеграційного курсу подальшого розвитку держави гостро постає питання удосконалення існуючих та формування якісно нових правових умов, необхідних для забезпечення належного адміністративно-правового регулювання відносин у різних сферах. Не є винятком і відносини, які виникають в сфері соціального захисту населення, належне функціонування, яких суттєво залежить від якісного та збалансованого адміністративно-правового регулювання, окремі аспекти якого, на сьогоднішній день, залишаються недосконалими. Очевидно, що це обумовлює потребу в дослідженні широкого кола теоретичних питань, у тому числі й щодо з'ясування понятійно-категоріального апарату, а також визначення змісту вказаного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо поняття й змісту адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту населення було предметом дослідження вітчизняної адміністративно-правової науки. Насамперед можна виділити роботи

Л. А. Князькіної, М. О. Мирошніченко, А. Ю. Олійника, С. В. Пасічніченка, С. Г. Стеценка та інших. Поряд із цим значна увага не приділялася питанню визначення поняття та з'ясування змісту адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту населення в умовах поступової інтеграції України до європейського політико-правового простору, що й обумовлює необхідність проведення такого дослідження.

Постановка завдання. На основі існуючих теоретико-методологічних напрацювань вітчизняних і зарубіжних вчених із урахуванням сьогочасних політико-правових реалій сформувати авторське трактування поняття «адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту населення» та визначити його зміст.

Виклад основного матеріалу. Першочергово вважаємо за потрібне з'ясувати, значення таких базових дефініцій як «адміністративно-правове регулювання» й «соціальний захист» в зарубіжній та вітчизняній науковій літературі. Так, щодо адміністративно-правового регулювання, то потрібно розуміти, що це багатогранне й доволі

складне явище, яке являє собою видове поняття родової дефініції «правове регулювання» [1, с. 60], тому вбачається логічним з початку зупинитися на цьому терміні. При цьому необхідно змістовно дослідити термін «регулювання», що дасть можливість сформулювати більш точне і змістовне уявлення про особливості його правового забезпечення.

Д. А. Керімов вказує, що термін «регулювати» означає встановлювати межі, масштаб поведінки людей, вносити в суспільні відносини стабільність, систему, порядок і тим самим спрямовувати їх у певному напрямі [2, с. 347]. У свою чергу Р. А. Ромашов стверджує, що «регулювання є процесом, що передбачає наявність засобів регулювання, суб'єкта, який має можливості та наділений відповідними повноваженнями по здійсненню регулювання, а також обставини, що зумовлюють здійснення діяльності, пов'язаної з регулюванням» [3, с. 98]. Аналізуючи погляди щодо сутності цієї дефініції можемо сказати, що саме регулювання являє собою певний, заздалегідь розроблений, упорядкований і узгоджений набір дій, спрямований на внесення певних, необхідних коректив в існуючі процеси з метою задоволення об'єктивно зумовлених потреб.

Говорячи ж про правове регулювання можна прийти до висновку, що в цьому випадку такий «набір дій» визначений відповідними нормами чинного законодавства, й при вчиненні яких здійснюється вплив на поведінку учасників правовідносин з метою встановлення, зміни чи припинення останніх. Очевидно, що названий спосіб регулювання суспільних відносин є одним з найважливіших із поміж інших, адже: а) по-перше – є неминучою передумовою необхідною для належної життєдіяльності суспільства, підґрунтям та мотиватором його розвитку; б) по-друге – є дієвим інструментом впливу на поведінку підконтрольних суб'єктів, оскільки, часто, «підкріпленій» державно-правовим примусом. На його значимості наголошує й С. Г. Дроб'язко, який переконує, що «правове регулювання – це об'єктивно обумовлене і об'єктивно необхідне, верховне, що охороняється державою соціально справедливе, системне впорядкування поведінки людей як носіїв громадських відносин шляхом точного визначення кола учасників правових відносин, їх юридичних прав, обов'язків і гарантій з метою забезпечення соціального прогресу» [4, с. 3]. А. М. Куліш, вказує, що «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [5, с. 62]. Отже, підтверджується думка про те, що правове

регулювання є одним із найдієвіших і найнеобхідніших способів упорядкування суспільних відносин. Вказане регулювання здійснюється у різних формах й за допомогою існуючих методів.

Говорячи про адміністративно-правове регулювання необхідно також зупинитися на понятті «державне регулювання», яке нерідко ототожнюється з регулюванням правовим. Загалом же під цим терміном, на думку М. П. Ткач, слід розуміти «вид діяльності держави, яка полягає у впорядкуванні діяльності учасників суспільних відносин з метою забезпечення її відповідності вимогам закону та досягнення бажаного балансу публічних і приватних інтересів» [6, с. 112]. Можна зробити висновок, що обов'язковою складовою цього регулювання є участь у будь-яких правовідносинах суб'єкта владних повноважень.

Співставляючи ці категорії, слід погодитися з поширеною думкою, що різниця між ними не по суті, а в акцентах. Якщо в першому понятті увага концентрується на дії права, правових інститутів і засобів, то в другому – на дії інститутів публічної влади. Однак роль права і держави, органів державної влади та посадових осіб в здійсненні того чи іншого видів регулювання є значною [7, с. 124]. Погоджуємося з позицією В. Ю. Петрової, яка з цього приводу відзначає, що «державна для досягнення своїх цілей за допомогою регулювання суспільних відносин у сфері державного (публічного) управління, що складаються в процесі реалізації виконавчими органами своїх повноважень, використовує цілий перелік ефективних інструментів» [8, с. 30]. Тобто, можемо сказати, що адміністративно-правове регулювання являє собою юридично допустимий вплив відповідного суб'єкта владних повноважень за допомогою наявних адміністративно-правових засобів на необхідне коло суспільних відносин із метою упорядкування діяльності учасників таких відносин у відповідності до існуючих вимог національного законодавства.

Іншою вагомою складовою цього питання є поняття «соціальний захист», яке неодноразово досліджувалося не тільки в минулому, але перебуває у полі зору вітчизняних науковців і в сьогоденні дні. З приводу тлумачення цього терміну, то потрібно зазначити, що цю дефініцію, часто, розглядають у широкому й вузькому значеннях. Стосовно першого, то його трактують, як «... діяльність, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, при цьому на виявлення і нейтралізацію негативних факторів, створення умов для самовизначення і самореалізації людини. У вузькому розумінні соціальний захист означає

підтримку і надання допомоги людям у разі виникнення важких життєвих ситуацій» [9]. Проте у своїй роботі за основу візьмемо тлумачення цієї дефініції, запропоноване Л. М. Клівіденко, яка розглядає його, як розгалужену систему визначених і гарантованих державою заходів щодо матеріального забезпечення громадян у разі втрати годувальника, працездатності, хвороби, безробіття, старості та в інших випадках, передбачених законодавством [10, с. 3]. На нашу думку, сутність цього поняття полягає в тому, що на відповідних суб'єктів покладається обов'язок вживати ряд заходів, спрямованих на покращення соціально-економічних умов життя для певних соціальних груп чи верств населення. Безумовно ключову роль в створенні сприятливих, у першу чергу, правових умов відіграє держава, яка, на наше переконання, має всіляко сприяти сталому розвитку цієї галузі.

Необхідно зазначити, що доволі часто термін «соціальний захист» ототожнюється з поняттям «соціальне забезпечення», однак ми вважаємо цю точку зору помилковою. Такої ж думки Л. О. Шапенко, який предметно вивчаючи цю проблематику, стверджує, що «... поняття «соціальний захист» є ширшим за об'ємом та змістом, а також регулює більше коло відносин, на відміну від іншого поняття – «соціальне забезпечення», що охоплюється соціальним захистом, який, в свою чергу, дозволяє реалізовувати його забезпечувальну функцію, а саме здійснення захисту від тих несприятливих ситуацій, що вже настали або вже реалізовані» [11, с. 18]. погоджуємося з думкою О. Раневича, який стверджує, що «на відміну від соціального забезпечення, соціальний захист включає й інші соціальні гарантії, що покликані створити умови для нормального життя та розвитку людини, підтримання стану соціальної безпеки та соціальної захищеності її життя та здоров'я, а також не допустити негативних наслідків у суспільстві й забезпечити соціальну справедливість» [12, с. 91].

Таким чином стисло розглянувши й дослідивши ключові терміни сформуємо власне визначення поняття адміністративно-правового регулювання в сфері соціального захисту населення. На нашу думку, його слід розглядати як юридично допустимий вплив відповідного суб'єкта владних повноважень за допомогою наявних адміністративно-правових засобів на необхідне коло суспільних відносин із метою упорядкування діяльності учасників відносин у сфері забезпечення існування гарантованих державою заходів щодо матеріального забезпечення громадян в разі настання законодавчо передбаченого соціального ризику.

Щодо змісту адміністративно-правового регулювання в сфері соціального захисту населення, то необхідно зазначити, що «зміст» – це: те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; розумна основа, мета, призначення чого-небудь; перелік розділів, частин, оповідань і т. ін. [13]. Інакше кажучи, зміст це те, для якої саме мети здійснюється певна дія (декілька дій), вчинюваних державним органом, посадовою й іншими особами.

Для адміністративно-правового регулювання такий термін, на думку Д. Є. Андрєєвої, доцільно інтерпретувати як «впорядкований цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини в галузі організації та функціонування молодіжної політики, що передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення певної політики [14, с. 12]. С. М. Орехов переконаний, що це «вплив адміністративно-правових засобів на діяльність, спрямовану на встановлення положень, норм та вимог для їх багаторазового використання з метою забезпечення упорядкованості у певній сфері виробництва та підвищення конкурентоспроможності продукції, робіт і послуг [15, с. 14]. Зважаючи на вказані позиції вчених, можемо сказати, що змістом адміністративно-правового регулювання досліджуваної сфери є цілеспрямований вплив відповідного суб'єкта за допомогою наявних адміністративно-правових засобів на відносини у сфері соціального захисту з метою виконання покладених на державу зобов'язань щодо матеріального забезпечення населення в разі настання соціального ризику.

Висновки. Розглянувши це питання можемо відзначити, адміністративно-правове регулювання в сфері соціального захисту населення являє собою складне і багатогранне явище, яке охоплює широке коло відносин. Тракувати це поняття доцільно юридично допустимий вплив відповідного суб'єкта владних повноважень, за допомогою наявних адміністративно-правових засобів, на необхідне коло суспільних відносин із метою упорядкування діяльності учасників відносин у сфері забезпечення існування гарантованих державою заходів щодо матеріального забезпечення громадян в разі настання законодавчо передбаченого соціального ризику. Змістом такого регулювання є цілеспрямований вплив відповідного суб'єкта за допомогою наявних адміністративно-правових засобів на відносини у сфері соціального захисту з метою виконання покладених на державу зобов'язань щодо матеріального забезпечення населення в разі настання соціального ризику.

**Література:**

1. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. Форум права. 2016. № 1. С. 60–66.
2. Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 363.
3. Ромашов Р. А. Теория государства и права: учебник. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 630 с.
4. Дробязко С. Г. Предмет, сфера, объект правового регулирования в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества. Выбр. навук. пр. Беларус. дзярж. ун-та. У 7 т. Минск, 2001. Т. 3. С. 9–24.
5. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.
6. Ткач М. П. Державне регулювання та державне управління: співвідношення понять. Підприємництво, господарство і право. 2012. № 8. С. 110–113.
7. Бородин С. С., Громько С. С. Административное право. Общая и Особенная части: курс лекций. СПб.: С.-Петербург. гос. ун-т аэрокосм. Приборостроения, 2007. 432 с.
8. Петрова В. Ю., Семенов А. А. Понятие административно-правового регулирования. Теория и практика общественного развития. 2015. № 16. С. 29–31.
9. Gritsenko E., Walz T. English for Social Work Students. Perm; Iowa City: Sackter House MediaProductions, 2011. 146 p.
10. Клівіденко Л. М. Перспективи розвитку соціального захисту населення. Соціальна економіка та соціальна політика. 2003. № 2–3. С. 188–190.
11. Шапенко Л. О. Щодо співвідношення категорій «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» працівників цивільної авіації. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2014. № 2. С. 15–19.
12. Раневич О. Щодо питання про соціальну сутність права соціального забезпечення. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2016. Вип. 64. С. 182–191
13. Білодід І. К. Одинадцятитомний «Словник української мови». URL: <http://sum.in.ua/s/reghuljuvaty>.
14. Андреева Д. Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 18 с.
15. Орехов С. М. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.