

УДК 342.6(477)

**Н. І. ШКОЛЬНА,***аспірант**Одеського державного університету внутрішніх справ*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНСОЦПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено основні складові адміністративно-правового статусу Міністерства соціальної політики України, а також етапи становлення останнього в системі центральних органів виконавчої влади. Запропоновано внесення доповнень до чинного законодавства, що сприятиме ефективності реалізації соціальної політики держави.

Нині в науковій літературі відсутній єдиний погляд на правову природу і зміст адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Так, А. М. Подоляка вважає доцільним включати до структури адміністративно-правового статусу тільки компетенцію, правозастосування та юридичну відповідальність [1, с. 8]. До таких же висновків доходить і С. А. Буткевич [2, с. 10]. Проте О. В. Пономарьов визначає такі елементи адміністративно-правового статусу, як: 1) мета, завдання, функції; 2) компетенція; 3) організація діяльності; 4) юридична відповідальність [3, с. 5]. У свою чергу, О. М. Стець пропонує відносити до складу адміністративно-правового статусу завдання, принципи, функції, компетенцію, взаємодію, структуру та організацію діяльності. При цьому до останньої, на його думку, входять: а) планування діяльності; б) розподіл обов'язків; в) організація роботи з документами; г) електронне урядування; г) проведення нарад; д) звітування про діяльність [4, с. 3, 13]. С. В. Осауленко взагалі обмежує адміністративно-правовий статус завданнями, функціями, правами й обов'язками [5, с. 10].

На відміну від загальноприйнятих поглядів, О. П. Сікорський визначає адміністративно-правовий статус як «складну юридично-теоретичну конструкцію», що включає: мету утворення органу та визначення сфери його відання; принципи і територіальні масштаби діяльності; внутрішню структуру органу; порядок і спосіб його утворення, реорганізації та ліквідації; завдання і функції; обсяг і характер державно-владних повноважень; форми та методи діяльності; порядок вирішення в органі підвладних питань; джерела фінансування органу; наявність або відсутність прав юридичної особи; право та обов'язок користуватися державними символами; відповідальність [6, с. 11]. Утім, О. О. Бригінець відносить до компонентів ад-

міністративно-правового статусу такі блоки, як: 1) цільовий, який включає принципи, цілі, завдання та функції здійснення цього органу державної влади; 2) структурно-організаційний, що включає регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість; 3) компетерційний, який включає: сукупність владних повноважень стосовно прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також право видавати певні акти; підвідомчість правового закріплення об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [7, с. 8]. Отже, наукові погляди на елементи адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є суперечливими, а тому дискусійними.

З огляду на викладене вище дослідження питань, пов'язаних з визначенням адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, не втрачають актуальності й сьогодні. Передусім це пов'язано з тим, що питання змісту та структури адміністративно-правового статусу певного державного органу має ключове значення для вирішення проблем удосконалення організації його діяльності, визначення ролі та місця в системі органів державної влади і підвищення результативності його діяльності.

Адміністративно-правовий статус державних органів та посадових осіб обирався предметом досліджень А. М. Авторгова, Н. О. Армаш, Я. В. Журавля, Л. В. Крупної, Н. В. Лебідь, В. В. Мозоль, С. В. Шестакова, Н. В. Янюк тощо. Проте адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики України) досліджувався фрагментарно або в рамках ширшої проблематики, без урахування останніх змін у системі

органів центральної виконавчої влади та соціальної політики держави.

Отже, метою статті є аналіз адміністративно-правового статусу Мінсоцполітики України, зокрема таких його основних складових, як завдання, функції, повноваження і відповідальність.

Первинно для формування і реалізації соціальної політики в Україні було створено *Міністерство соціального захисту населення України*, яке забезпечувало соціальний захист населення через управління і відділи соціального захисту населення, що входили до складу місцевих державних адміністрацій за принципом подвійного підпорядкування [8]. У 1996 р. воно набуло статусу центрального органу виконавчої влади, що забезпечував проведення в життя державної політики у сфері соціального забезпечення населення та соціального захисту пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних громадян, дітей-сиріт, одиноких матерів, багатодітних, а також малозабезпечених сімей із дітьми, інших соціально незахищених громадян, які потребують допомоги і соціальної підтримки з боку держави, на всій території України. Його основними завданнями були визначені: розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо формування державної політики у сфері соціального захисту пенсіонерів, інших соціально незахищених громадян; розроблення, координування та контролювання виконання цільових програм соціального захисту населення; опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; прогнозування розвитку соціальної сфери на основі аналізу рівня життя та внесення пропозицій щодо вдосконалення системи соціального захисту населення; розроблення цільових перспективних програм соціального захисту пенсіонерів, інших соціально незахищених громадян [9]. Отже, наріжним каменем державної політики із соціального захисту населення було: 1) наукове супроводження такої діяльності; 2) прогнозування можливих тенденцій у даній сфері; 3) постійне вдосконалення нормативно-правового забезпечення соціальної політики держави.

Відповідно до Указу Президента України від 25 липня 1997 р. № 705/97, з метою посилення соціальної спрямованості реформ та проведення активної соціальної політики щодо скоординованого і комплексного здійснення соціальних перетворень у сфері трудових відносин, зайнятості, соціального захисту і пенсійно-

го забезпечення населення, на базі Міністерства праці України та Міністерства соціального захисту населення України, що ліквідовувалися, було утворено *Міністерство праці та соціальної політики України* [10]. Передбачалося, що останнє буде брати участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері зайнятості та соціального захисту населення, охорони праці, соціально-трудова відносин, нормування та оплати праці, проведення пенсійної реформи, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з реалізації державних і регіональних соціальних програм, налагодження соціального партнерства.

Разом із цим, в Указі Президента України від 1 грудня 1997 р. № 1319/97 закріплювалося, що, окрім зазначених вище завдань, Міністерство праці та соціальної політики України забезпечуватиме: прогнозування розвитку соціальної сфери на основі аналізу життєвого рівня населення та підготовку пропозицій щодо вдосконалення системи соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення і соціального обслуговування населення; сприяння раціональній, продуктивній і вільно обраній зайнятості, підвищенню якості і конкурентоспроможності робочої сили; розроблення і вдосконалення механізму державного регулювання рівня життя населення; організацію та здійснення моніторингу у сфері праці, зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення і соціального обслуговування тощо [11]. При цьому нагальним завданням Міністерства було визначено роботу з узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та внесення їх у встановленому порядку на розгляд Президента України і Кабінету Міністрів України.

У 2000 р. Положення про *Міністерство праці та соціальної політики України* знов було оновлено [12]. Останнє визначалося як головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, трудової міграції. При цьому перелік завдань Міністерства доповнився такими, як: забезпечення через систему підпорядкованих йому органів реалізації права

громадян на соціальний захист шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки, в тому числі державної допомоги малозабезпеченим громадянам, у разі втрати роботи, працездатності, досягнення пенсійного віку тощо; розроблення заходів, спрямованих на реалізацію політики грошових доходів населення; забезпечення здійснення Пенсійним фондом України заходів у сфері пенсійного забезпечення та соціального страхування.

З листопада 2006 р. *Міністерство праці та соціальної політики України* стало головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості та трудової міграції, соціального захисту населення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, оплати, нормування та стимулювання праці, професійної класифікації робіт і професій, умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів працівників і роботодавців, розвитку соціального діалогу [13].

Таким чином, перелік завдань Міністерства було розширено, у тому числі питаннями вдосконалення *соціального діалогу*. В чинному законодавстві визначення даного терміна відсутнє, але у ст. 324 проекту Трудового кодексу України соціальний діалог визначено як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей і прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Ураховуючи його виняткову важливість, пропонується здійснювати соціальний діалог на принципах: законності та верховенства права; репрезентативності і правоможності сторін та їх представників; незалежності та рівноправності сторін; конструктивності та взаємодії; добровільності та прийняття реальних зобов'язань; взаємної поваги та пошуку компромісних рішень; обов'язковості розгляду пропозицій сторін; пріоритету узгоджувальних процедур; відкритості та гласності; обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань (ст. 325) [14]. От-

же, держава повинна сприяти налагодженню соціального діалогу шляхом нормативно-правового забезпечення останнього та створення умов для його розвитку, а також узгодження зі сторонами соціального діалогу на національному рівні основних напрямків соціально-економічної політики.

Наступним кроком у розбудові центральних органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію соціальної політики, стало створення *Мінсоцполітики України* і Державної інспекції України з питань праці шляхом реорганізації Міністерства праці та соціальної політики України. Відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011, Мінсоцполітики України стало: *по-перше*, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; *по-друге*, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; *по-третє*, спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань запобігання насильству в сім'ї; *по-четверте*, центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей [15].

Вважаємо недоцільним зупинятися докладно на кожній із 80 (!) функцій Мінсоцполітики України, а виокремити за основними напрямками діяльності Міністерства такі, як:

1) *координаційна* – координація розроблення проєктів прогнозів і державних програм з питань соціальної та демографічної політики; координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування державних соціальних стандартів і нормативів і нормативів фінансового забезпечення надання державних соціальних гарантій; проведення координаційно-аналітичної роботи щодо подолання бідності та здійснює моніторинг показників бідності; координація роботи з питань професійного навчання кадрів на виробництві тощо;

2) *аналітична* – щомісячний розрахунок фактичного розміру прожиткового мінімуму на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення; участь у проведенні аналізу проєктів державних цільових програм з

метою визначення соціальних наслідків їх виконання; вивчення стану економічної активності населення і тенденції процесів на ринку праці тощо;

3) *наглядова (контрольна)* – моніторинг у сфері оплати та нормування праці; державний нагляд за діяльністю Пенсійного фонду України щодо збору єдиного внеску, ведення обліку надходжень від його сплати та контролю за сплатою; контроль за організацією і діяльністю спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї тощо;

4) *інформаційна* – забезпечення ведення єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення (включаючи медичне обслуговування), а також на її базі єдиної інформаційно-аналітичної системи обліку та управління коштами соціальної сфери і пенсійного забезпечення; здійснення централізованого обліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які можуть бути усиновлені, а також облік іноземців та громадян України, які проживають за межами України, – кандидатів в усиновлювачі та дітей, усиновлених ними, тощо;

5) *ресстраційна* – забезпечення сертифікації технічних та інших засобів реабілітації, контроль за виробництвом таких засобів; ведення Державного реєстру дитячих закладів оздоровлення та відпочинку; ведення обліку випадків дискримінації за ознакою статі; прийом і розгляд заяв і повідомлень про вчинення насильства в сім'ї і реальну загрозу його вчинення; повідомна реєстрація галузевих і регіональних угод тощо;

6) *методологічна* – організаційно-методичне забезпечення контролю за правильністю надання державної соціальної допомоги; організаційно-методичне керівництво структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій з питань праці та соціального захисту населення щодо організації роботи з надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення; організація навчання державних службовців з питань реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків тощо;

7) *міжнародне співробітництво* – участь у підготовці міжнародних договорів України, підготовка пропозицій щодо укладення, денонсації таких договорів; укладення в межах своєї компетенції міжнародних договорів України; забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сферах зайнятості

населення та трудової міграції, соціального захисту населення, захисту прав дітей, трудових відносин тощо.

Разом із цим, вважаємо, що перелік повноважень Мінсоцполітики України не відповідає тому переліку завдань і функцій, що покладено на Міністерство (див. табл.). Саме тому пропонуємо п. 6 Положення про Мінсоцполітики України [15] викласти в такій редакції:

«6. Мінсоцполітики України відповідно до покладених на нього завдань має право:

1) представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організацій та під час укладання міжнародних договорів України;

2) залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до компетенції Міністерства;

3) одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані;

4) давати роз'яснення положень законодавчих і нормативних актів з питань, що належать до його компетенції;

5) утворювати за погодженням з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади координаційні комісії, експертні та робочі групи, залучати фахівців до роботи в таких комісіях (групах), а також для надання консультацій;

6) скликати та проводити в установленому порядку конференції, семінари, наради з питань, що належать до його компетенції;

7) притягати до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

8) провадити видавничу діяльність з метою висвітлення питань державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї, а також усиновлення та захисту прав дітей».

*Елементи адміністративно-правового статусу Мінсоцполітики України*

	1993	1996	1997	2000	2006	2011
Завдання	7	5	14	8	8	12
Функції	35	29	73	41	50	80
Повноваження	2	6	9	6	6	3

Крім цього, п. 10 Положення про Мінсоцполітики України, що визначає правовий статус Міністра соціальної політики України [15], слід доповнити підпунктом такого змісту:

«1<sup>1</sup>) несе персональну відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Міністерство завдань і здійснення ним своїх функцій».

Таким чином, можна зробити **висновки**, що Мінсоцполітики України властиві всі ознаки, які теорія адміністративного права виокремлює для центральних органів виконавчої влади, а саме: організаційно-відокремлена частина дер-

жавного апарату, що здійснює від імені та за дорученням держави функції управління, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом. Адміністративно-правовий статус Мінсоцполітики України визначає його становище в системі органів виконавчої влади та створює умови для забезпечення спроможності Міністерства своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові правовідносини у сфері реалізації соціальної політики держави.

**Список використаної літератури**

1. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Подоляка Анатолій Миколайович. – Х., 2004. – 16 с.
2. Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Буткевич Сергій Анатолійович. – Д., 2009. – 20 с.
3. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пономарьов Олександр Валерійович. – К., 2010. – 20 с.
4. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стець Олег Миколайович. – О., 2011. – 18 с.
5. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Осауленко Світлана Вікторівна. – О., 2010. – 20 с.
6. Сікорський О. П. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сікорський Олександр Петрович. – Х., 2011. – 17 с.
7. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бригінець Олександр Олексійович. – Ірпінь, 2011. – 21 с.
8. Питання Міністерства соціального захисту населення України : постанова Кабінету Міністрів України від 27 січ. 1993 р. № 70 // Збірник постанов Уряду України. – 1993. – № 4–5. – Ст. 76.
9. Про Положення про Міністерство соціального захисту населення України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 23 жовт. 1996 р. № 988/96. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988/96/print1330192202874184>.
10. Про утворення Міністерства праці та соціальної політики України : указ Президента України від 25 лип. 1997 р. № 705/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 31. – Ст. 25.
11. Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : указ Президента України від 1 груд. 1997 р. № 1319/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 49. – Ст. 13.
12. Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : указ Президента України від 30 серп. 2000 р. № 1035/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1482.
13. Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1543 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3001.
14. Проект Трудового кодексу України від 2 квіт. 2012 р. [Електронний ресурс] : внес. В. Г. Хара, Я. М. Сухим, О. М. Стояном. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=30947](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=30947).
15. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 389/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1227.

*Надійшла до редколегії 18.10.2012*

**ШКОЛЬНАЯ Н. И. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
МИНСОЦПОЛИТИКИ УКРАИНЫ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ  
И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Исследованы основные элементы административно-правового статуса Министерства социальной политики Украины, а также этапы становления последнего в системе центральных органов исполнительной власти. Предложено внесение дополнений в действующее законодательство, что повысит эффективность реализации социальной политики государства.

**SHKOLNA N. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF  
SOCIAL POLICY OF UKRAINE: THE MODERN CONDITION AND WAYS OF  
IMPROVEMENT**

Basic elements of the administrative and legal status of the Ministry of Social Policy of Ukraine, and also stages of its becoming in system of the central enforcement authorities are researched. The additions in the current legislation that will raise efficiency of realization of a social policy of the state are offered.