



**Іван Оксьом,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії  
держави і права  
Східноєвропейського університету  
економіки і менеджменту

УДК 342.9

## ***Правове регулювання соціальної сфери: сучасний стан та напрями удосконалення***

Ознакою розвинутої держави є надійно працююча національна соціально-економічна система, яка створюється на базі збалансованої соціально-економічної політики держави та забезпечує гарантований добробут та гідну якість життя населення. Україна розбудовує соціально-економічну політику сучасного змісту, основний вектор якої спрямовується на покращення рівня добробуту громадян, зміцнення державності України, її безпеки. Конституція України стала головним законодавчим актом, який заклав підвалини самостійного демократичного розвитку соціального, політичного, економічного та інших сфер буття українського народу. Вона проголосила Україну соціальною державою, а людину, її благополуччя і добробут – найвищою цінністю. Безперечно, соціальна політика держави реалізується в соціальній сфері. Важливість соціальної сфери у житті кожної держави не можливо переоцінити. В даний час розвиток соціальної сфери та виконання покладених на неї функцій відбувається перш за все за ра-

хунок бюджетного фінансування і механізму державного регулювання. В основі останнього лежить нормативно-правова база, що визначає правове положення органів, установ та посадових осіб у галузях соціальної сфери. Саме за рахунок організації системи управління, діяльність цієї важливої сфери набуває ефективності, що сприяє повнішій реалізації покладених завдань. Слід зазначити, що на початку періоду демократичних перетворень у нашій державі стала помітною тенденція до зниження ролі та значення державного управління в галузях соціальної сфери. Поява разом із державними і комунальними також і приватних об'єктів соціальної інфраструктури сприяли формуванню думки про непотрібність управлінських структур. Вважалося, що аналогічно іншим сферам життя, ринок у соціальній сфері здатен ефективно управляти наданням соціальних послуг і вирішувати виникаючі проблеми. Проте реальні події показали, що таке положення не є оптимальним. Вплив держави, що реалізовується за допо-

могою органів управління, є необхідною умовою належного функціонування соціальної сфери в країні.

Метою статті є дослідження правових засад державного регулювання окремих галузей соціальної сфери та надання конкретних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення правових актів із зазначених питань.

Формула соціальної правової держави не зводиться тільки до демократичних виборів представників державної влади і нормативного проголошення прав і свобод людини і громадянина. Вона значно ширша. Її мета – втілити цінності демократії в щоденне життя людей, у природне буття суспільства. У цьому контексті нам імponує зіставлення терміну «соціальна держава» з поняттям «держава добробуту». Основні ознаки сучасної «держави доброту» – наявність загальної концепції і довготривалої стратегії соціальної політики держави. Тому важко не погодитися з думкою Е. Хубера, що основними цінностями правової держави є життя, свобода та приватна власність. Їхньому захистові слугують інститути формальної правової державності, насамперед існуюча у правовій державі система законів. Основні цінності соціальної держави відображають інтереси широких верств населення. Цими цінностями є: забезпеченість існування, забезпеченість повноцінними робочими місцями і забезпеченість фізичними можливостями працювати [1, с. 166]. О. Скрипнюк з цього приводу зазначає, що «держави, що отримують сьогодні назви «соціальні», використовують методи економічного, духовного, культурного, інформаційного, інтелектуального характеру для стимулювання своїх громадян до правомірної поведінки, гідної життєдіяльності, виходячи зі своїх пріоритетів справедливого перерозподілу суспільних благ» [2, с. 17].

Визначальним аспектом дослідження механізму правового регулювання соціальних суспільних відносин є аналіз системи законодавства,

тобто, сукупності взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що містять основні норми та приписи, які регламентують ці відносини.

Враховуючи, що соціальна сфера охоплює широкий спектр суспільних відносин, проаналізуємо систему законодавства щодо розвитку її провідних галузей.

Для конституційно-правового регулювання права громадян на охорону здоров'я в Україні на сучасному етапі характерна орієнтація на міжнародні стандарти з прав людини. В Україні право на охорону здоров'я, як у всіх розвинених країнах, закріплено в Конституції. Стаття 49 Конституції України серед іншого встановлює, що держава має створювати умови для ефективного і доступного всім громадянам медичного обслуговування, сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичну допомогу повинні надавати безоплатно [3]. Таким чином, Конституція України визначає загальні концептуальні підходи до регулювання відносин у галузі охорони здоров'я. Деталізація та конкретизація основних конституційних положень щодо нормативно-правового регулювання у галузі охорони здоров'я і механізмів їх реалізації знайшли своє відображення в законах України, постановах Верховної Ради, указах та розпорядженнях Президента України, постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України, нормативних актах центральних органів виконавчої влади та міжнародних договорах України. У деяких випадках положення законодавчих актів України істотно відрізняються від близьких за формулюваннями положень міжнародних документів. Але урегульовані правом суспільні відносини не обмежуються автоматичним виконанням владних приписів. Розвиток соціальних процесів, пов'язаних з охороною здоров'я, спонукає до критичного перегляду існуючого правового масиву щодо регулювання відносин у галузі

охорони здоров'я, якому має передувати усвідомлення його застарілості чи навіть непридатності, що формується на підставі трансформації потреб та інтересів, спричинених об'єктивним розвитком суспільства в контексті адаптації законодавства до вимог ЄС.

На шляху створення якісної нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я трапляється чимало перепон і труднощів. Так, наприклад, С. Стеценко серед них виділяє такі:

- недостатньо виражена державна політика у сфері охорони здоров'я, в тому числі її законодавчого забезпечення;

- відсутність науково обгрунтованої стратегії законотворчої діяльності у сфері охорони здоров'я;

- низька законотворча активність суб'єктів законодавчої ініціативи;

- складність проходження законопроектів про охорону здоров'я у Верховній Раді України;

- незначна кількість спеціалістів, які б мали необхідний обсяг знань у сфері юриспруденції та медицини;

- неконсолідованість діяльності представників правової і медичної науки;

- недостатнє врахування міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я і неефективне використання позитивного зарубіжного досвіду в регулювання охорони здоров'я;

- нечіткість правової бази у сфері охорони здоров'я, законодавчі колізії і проблеми, що виникають на практиці, коли норми різних актів, які регламентують тією чи іншою мірою охорону здоров'я, суперечать один одному;

- надмірна розпорошеність норм щодо охорони здоров'я по всьому українському законодавству [4, с. 88].

Слабка законодавча ініціатива і складність проходження законопроектів у Верховній Раді – це два боки однієї проблеми. Незважаючи на те, що створення належної нормативно-правової бази охорони здоров'я передбачає динамічність правотворчого

процесу, на практиці постійно гальмується прийняття законів, що регламентують ключові питання функціонування вітчизняної охорони здоров'я. Тому законопроекти про охорону здоров'я, зокрема про загальнообов'язкове державне медичне страхування, про правовий статус пацієнтів, про фінансування охорони здоров'я тощо не один рік знаходяться на різних стадіях законотворчого процесу, так і не ставши частиною національної правової бази охорони здоров'я. При розробці власної нормативно правової бази необхідно врахувати міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я, досвід зарубіжних країн щодо медичного законодавства. Разом з тим, при законотворчій діяльності необхідно врахувати національні особливості, традиції і реалії. Вивчення міжнародно-правових стандартів і зарубіжного досвіду у цій сфері дасть можливість виділити перспективні напрямки для оновлення українського законодавства та реформування охорони здоров'я в цілому.

Одним із пріоритетних напрямів удосконалення законодавства про охорону здоров'я в Україні є систематизація чинної нормативно-правової бази. Правові акти, що регламентують охорону здоров'я громадян, приймаються безсистемно, хаотично, відсутня єдність у підходах до законодавчого забезпечення права на охорону здоров'я, при правотворчому процесі законодавці керуються кон'юнктурними міркуваннями й особистими інтересами, але не потребами і реаліями сьогодення. Такі обставини обумовлюють необхідність комплексного підходу до удосконалення законодавчої бази охорони здоров'я.

Серед шляхів удосконалення і подолання проблемних ситуацій у регулюванні відносин у сфері охорони здоров'я видається виділити наступні:

- визначити ключові принципи законодавчої діяльності у сфері охорони здоров'я;

- ініціювати розроблення і прийняття законів, які б регламентували охорону здоров'я;

- створити базовий документ – Медичний кодекс України, який би комплексно врегулював усі аспекти охорони здоров'я, зокрема надання медичної допомоги.

Актуальність і важливість створення кодифікованого акту – Медичного кодексу України – пояснюється багатьма обставинами. С. Стеценко називає такі:

- необхідність комплексного реформування вітчизняної системи охорони здоров'я, у тому числі її законодавчого забезпечення як фундаменту для усіх інших перетворень;

- відсутність на даний час науково обґрунтованої концепції законотворчої діяльності у цій сфері;

- необхідність підвищення рівня правової освіти медичних і фармацевтичних працівників;

- сприяння і допомога юристам при розгляді і вирішенні так званих "медичних" справ;

- неузгодженість у деяких випадках окремих законів у сфері охорони здоров'я з галузевим законодавством;

- необхідність чіткої регламентації правового статусу медиків і пацієнтів;

- потреба правового регулювання різних систем охорони здоров'я (державної, муніципальної, приватної) [4, с. 192].

Медичний кодекс необхідний для медичних працівників, пацієнтів і правників. По-перше, він буде гарантією для пацієнтів, оскільки, в разі порушення медиками правових норм, що забезпечують їхні права у сфері охорони здоров'я, пацієнти отримують належний захист; по-друге, він буде надійним захистом для медичних працівників, позаяк у ньому буде закріплено юридичні основи діяльності медиків, які повинні ці знання при потребі використовувати на практиці; по-третє, цей нормативний документ буде корисним для юристів при вирішенні спірних питань.

На сучасному етапі важливим питанням соціальної політики є істотне оновлення законодавства, особливо в тих галузях соціальної сфери, які потребують якісного і системного реформування. Насамперед, це стосується соціального забезпечення, адже законодавство про соціальне забезпечення перебуває на етапі становлення і на шляху його формування трапляється чимало проблемних питань. Серед них, наприклад, В. Мельник виділяє такі:

- невідповідність розвитку суспільства і держави;

- невідповідність потребам оптимальної моделі соціального забезпечення;

- незабезпечення доступності та недостатня дієвість права на соціальний захист та інших прав на соціальне забезпечення;

- наявність множинності законів з окремих питань соціального забезпечення;

- наявність розгалуженої системи актів законодавства, де домінуючою частиною залишається система підзаконних нормативних актів;

- високий ступінь диференціації правового регулювання, складність і суперечливість;

- відсутність якісного державного нагляду і громадського контролю [5, с. 260].

Разом з тим, законодавство про соціальне забезпечення виступає об'єктивним і закономірним виразом розвитку права на соціальний захист і забезпечення через вироблення конструктивних механізмів його реалізації, гарантування і правової охорони. Як відомо, Конституція України (ст. 46) передбачає, що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок

страхових внесків громадян, підприємств, установ, організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. При цьому пенсії й інші види соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування, мають забезпечити рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [3].

Крім того, Основний Закон України встановлює, що основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення належать до виключного регулювання на підставі норм закону (ч. 1 ст. 92). Пріоритетність законодавчого регулювання відносин з питань соціального забезпечення є основоположним принципом у правотворчій діяльності держави. Проте реалізація цього принципу вимагає не тільки систематизації, а також, що важливо, кодифікації законодавства про соціальне забезпечення, адже множинність законів з питань соціального забезпечення ускладнює їх належну реалізацію на практиці [7]. Враховуючи складність правового регулювання відносин з питань соціального забезпечення, очевидною є проблема проведення кодифікації не тільки законодавства про соціальне забезпечення, а, щонайменше, також про пенсійне забезпечення, права осіб з інвалідністю. Специфічність таких кодифікованих процесів має максимально відобразити потреби та інтереси всіх членів суспільства і вони мають бути суспільноприйнятними, позаяк кожна людина у нашій державі впродовж свого життя виступає суб'єктом правових відносин з соціального забезпечення.

На основі проведеного дослідження чинного законодавства щодо соціального захисту пропонуємо такі заходи з його удосконалення:

- розробити і затвердити сучасну модель соціального захисту на основі прозорих, доступних і дієвих механізмів її реалізації;

- визначити чіткий соціально-правовий статус окремих вразливих категорій населення;

- провести якісну суспільноприйнятну кодифікацію законодавства про соціальне забезпечення на основі поєднання інтересів особи, суспільства і держави;

- провести суспільноприйнятну кодифікацію законодавства про пенсійне забезпечення;

- запровадити дієвий громадський контроль і державний нагляд за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення.

Розбудова правової, соціальної, демократичної держави не буде успішною без прискореного розвитку освітньої галузі. Деякі науковці стверджують, що сьогодні в Україні є міцна законодавча основа для формування сучасної нормативно-правової бази, яка забезпечить еволюційний розвиток української системи освіти. Водночас глибокий аналіз свідчить, що сучасний стан освітнього законодавства характеризується такими проблемами, що явно вказують на необхідність удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти. Проаналізуємо основні з них.

1. Непослідовність і застарілість деяких норм, що регулюють відносини у сфері освіти. Особливо загрозливими для освітньої сфери є ситуації, коли норми права реально не виконуються за мовчазної згоди всіх сторін освітніх правовідносин.

2. Регулювання відносин у сфері освіти різними галузями права, відсутність єдиного систематизованого нормативного акта у сфері освіти.

Останніми роками в Україні розгорнулася дискусія щодо систематизації законодавства про освіту. Проблеми, викликані несистематизованим характером цієї галузі законодавства, давно вже стали очевидними для багатьох. Видається, що основним заходом, здатним якісно поліпшити стан законодавства у сфері освіти в Україні, можуть стати підготовка та ухвалення Освітнього кодексу.

ксу. Думку про те, що кодифікація відповідного законодавства можлива й доцільна, ще в 1989 р. оприлюднив український правознавець І. Усенко.

Ідея щодо підготовки такого нормативно-правового акта нині підтримується низкою фахівців у сфері освітнього права і заслуговує на увагу. Доцільність існування такого акта визнали у багатьох країнах Європи.

До факторів, які обумовлюють кодифікацію освітнього законодавства, можна віднести розпорошеність нормативно-правової бази, наявність численних прогалин у законодавстві, потребу в підвищенні правової культури суб'єктів освітніх правовідносин.

Необхідно відзначити, що саме кодифікація унормувала би чимало проблемних питань, які тривалий час продовжують гальмувати справжнє входження української освіти в європейський простір, надала б імпульс створенню нової освітньої парадигми, зміні філософії освіти, усуненню об'єктивних і суб'єктивних чинників гальмування справжньої демократизації освіти [8].

Освітній кодекс безумовно сприятиме створенню на базі сформованих правових інститутів єдиного, цілісного механізму правового регулювання освітніх відносин, забезпечить систематизацію та впорядкування правових норм, скорочення кількості нормативно-правових актів у цій сфері, а також усунення інших наявних хиб у регулюванні відносин у сфері освіти.

3. Наявність значної кількості підзаконних актів. На підставі законів, як загальних, так і спеціальних видаються численні нормативно-правові акти, норми яких, зокрема, покликані заповнити «прогалини», наявні на законодавчому рівні. У результаті, у сфері освіти переважає «підзаконне регулювання». Ст. 92 Конституції передбачає, що тільки законами України визначаються засади освіти. Ця норма має продовження в Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту». Однак, ана-

ліз цих законів показує, що низка важливих питань, які слід віднести до державної політики в галузі освіти, регулюються Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а то й наказами Міністерства освіти і науки України.

4. Численні зміни та доповнення до нормативно-правових актів взаємно неузгоджені. У багатьох важливих випадках відсутні однозначні правові норми, до того ж ці норми часто суперечливі навіть у межах одного закону.

5. Розбіжності між ратифікованими міжнародними угодами, що згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

6. Нечіткість у визначенні повноважень органів влади у сфері освіти. Відповідно до ст. 92 Конституції України лише законом слід визначити компетенцію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо нормативно-правового регулювання освітньої діяльності. На жаль, саме відсутність компетенційного розподілу породжує конфлікти в системі державного управління освітньою діяльністю і веде до реального зниження якості освітньої діяльності в цілому.

Має місце незадовільне врегулювання майнових відносин в освіті. Суперечності між державною та комунальною формами власності є загрозливими для низки навчальних закладів. Очевидно, що потребують додаткового регулювання повноваження органів місцевого самоврядування в освіті.

Питання ліцензування та акредитації навчальних закладів, як і питання вступу до вищих навчальних закладів, мають бути належним чином урегульовані законом. Існуюча практика регулювання цих питань актами МОН України не сприяє підвищенню якості освітніх послуг.

Отже, необхідність удосконалення системи законодавства у сфері освіти через наявність означених вище проблем сьогодні є очевидною.

Законодавча регламентація освітніх і суміжних з ними відносин помітно відстає від об'єктивних потреб, не відповідає вимогам повноти і системності, не забезпечує належною мірою реалізації законних інтересів суб'єктів права.

Зважаючи на численні неузгодженості та застарілі норми в існуючому освітньому нормативно-правовому забезпеченні, з метою належного правового обґрунтування подальшого розвитку освіти в Україні цілком необхідно переглянути в комплексі все освітнє законодавство та провести його систематизацію. Прийняття Освітнього кодексу, приведення його у відповідність із положеннями Конституції України і принципами міжнародного права повинно ознаменувати собою новий етап розвитку національного освітнього законодавства.

Вважаємо, що основними принципами розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази системи освіти повинні бути:

- 1) забезпечення єдності, системності й наступності в нормативних актах різного статусу і рівня;
- 2) перевага законодавчого регулювання над підзаконним;
- 3) уніфікованість законодавства щодо розподілу повноважень у при-

йнятті нормативно-правових актів між органами законодавчої, виконавчої влади та органами управління системою освіти;

- 4) модернізація та систематизація законодавства в галузі освіти;
- 5) широка соціальна база нормативних актів;
- 6) контроль за виконанням положень нормативно-правових актів.

Реалізація зазначених принципів сприятиме покращенню механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Отже, проведені дослідження правового регулювання провідних галузей соціальної сфери підтверджують, що розвиток правової і соціальної держави в Україні актуалізує завдання істотного оновлення законодавства. В цьому контексті достатньо конструктивним є твердження Н. Пронюка, що законодавство України відіграє ключову роль у ствердженні і закріпленні засад громадянського суспільства і є основним чинником наближення України до світових та Європейських демократичних цінностей [6, с. 9]. Тому підписання Україною угоди з Європейським Союзом про асоціацію тільки рефлексує і підсилює значимість вирішення цього завдання.

#### Список використаних джерел

1. Хубер Э. Р. Правовое и социальное государство в современном индустриальном обществе / Э. Р. Хубер // Политическая философия в Германии. – М. : Современные тетради, 2005. – С. 166.
2. Скрипнюк О. В. Проблеми соціальної держави в контексті концепції «Державного мінімалізму» / О. В. Скрипнюк // Право України. – 2000. – №11. – С. 17.
3. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
4. Стеценко С. Г. Медичне право України : підручник / Стеценко С. Г., Стеценко В. Ю., Сенюта І. Я.; за заг. ред. д. ю. н., проф. С. Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.
5. Мельник В. П. Законодавство про соціальне забезпечення: поняття, ознаки та напрями вдосконалення / В. П. Мельник // Держава і право: зб. наук. праць. Серія Юридичні науки / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2015. – Вип. 67. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2015. – С. 260.

6. *Пронюк Н. В.* Національне законодавство і його роль у демократичних перетвореннях в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / Пронюк Наталія Василівна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – С. 9.

7. *Тищенко О. В.* Право соціального забезпечення України: теоретичні та практичні проблеми формування розвитку галузі : монографія / Тищенко О. В. – К. : ДП «Прінт Сервіс», 2014 – С. 31.

8. *Андрусишин Б. І.* Теоретико-методологічні засади дослідження освітнього права: стан і перспективи / Б. І. Андрусишин // Держава і право суверенної України: проблеми теорії і практики. – К. : Юридична думка, 2011. – С. 285.

#### **Оксьюм І. Г. Правове регулювання соціальної сфери: сучасний стан та напрями удосконалення**

У статті приділено увагу аналізу правового регулювання соціальної сфери. Проаналізовано адміністративне законодавство провідних галузей соціальної сфери. Визначено напрями вдосконалення та оновлення законодавства в соціальній сфері в умовах реформування соціальної політики України.

**Ключові слова:** соціальна сфера, адміністративне законодавство, механізм державного управління, правове регулювання соціальної сфери.

#### **Оксём И. Г. Правовое регулирование социальной сферы: современное состояние и направления усовершенствования**

В статье уделено внимание анализу правового регулирования социальной сферы. Проанализировано административное законодательство ведущих областей социальной сферы. Определены направления усовершенствования и обновления законодательства в социальной сфере в условиях реформирования социальной политики Украины.

**Ключевые слова:** социальная сфера, административное законодательство, механизм государственного управления, правовое регулирование социальной сферы.

#### **Oksiom I. Legal regulation of the social sphere: the current state and ways of improvement**

The article deals with the analysis of legal regulation of the social sphere. Administrative law of the key sectors of the social sphere has been analyzed. The ways of improving and updating of legislation in the social sphere under the conditions of social policy reform in Ukraine have been determined.

**Key words:** social sphere, administrative law, mechanism of government regulation, legal regulation of the social sphere.