

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 349,3; 342

Н. Нижник, завідувач відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор;

І. Гуменюк, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук

Питання вдосконалення адміністративно-правового регулювання соціальної сфери

Соціальна сфера являє собою сукупність різновидних відносин та зв'язків, які виникають під час створення сприятливих умов і засобів для існування індивідів, реалізації життєво важливих потреб і інтересів людей та соціальних спільнот. Її можна охарактеризувати як складну та багаторівневу систему, якій не властива ознака постійності. Більше того, динамічний розвиток соціальної сфери прямо або опосередковано впливає на процес формування, розвитку та удосконалення різних галузей законодавства, норми яких регламентують суспільні відносини, що в ній виникають та функціонують. Така багатоаспектність викликає суттєві організаційно-правові проблеми, серед яких варто зазначити: обґрунтування можливості здійснення правового регулювання в межах однієї комплексної галузі (соціального права); встановлення пріоритетних напрямів розвитку законодавства; поглиблення модернізаційних процесів системи соціального захисту; формування нових інститутів, організаційних структур й інструментів державного управління соціальної сфери; оновлення та формування специфічних методів і механізмів здійснення державного управління не тільки в організації системи соціального захисту, а й у механізмі забезпечення реалізації особами права на соціальний захист та ін.

Зацікавленість щодо правового регулювання відносин у соціальній сфері виявляють фахівці різних галузей юридичної науки. Більшість досліджень присвячено з'ясуванню природи соціальних прав, гарантій та механізмів їх забезпечення. Фундаментальними є наукові роботи фахівців теорії та історії держави і права, зокрема щодо встановлення сутності соціальної держави, її функцій. Значний внесок у розвиток правового регулювання відносин, що виникають у соціальній сфері, належить представникам трудового права та права соціального забезпечення, конституційного й адміністративного права.

Конституція України, як і більшість основних законів, не містить визначення соціальної держави, але її положення встановлюють зміст однієї з головних функцій держави — соціальної. Базовими передумовами формування соціальної сфери в Україні були нова природа української держави та залишки радянської системи. Входження України до світової правової системи, складна соціально-економічна ситуація, нерозвиненість державних інститутів, недостатнє застосування наукових підходів і результатів наукових досліджень з питань правового регулювання соціальної сфери фактично визначили зміст соціальної функції держави.

Сучасна європейська модель соціальної держави базується на теорії «держави загального добробуту». В її основі лежить концепція «природних прав» людини. Основні постулати теорії «держави загального добробуту» — це приблизно однакові можливості для реалізації життєвих планів, забезпечення гідного рівня життя, прагнення до зростання соціальної рівності та справедливості. На думку провідних учених, соціальна держава — це характеристика (принцип), що належить до конституційно-правового статусу держави, який припускає конституційне гарантування економічних і соціальних прав і свобод людини та громадянина й відповідні обов'язки держави. Ця характеристика означає, що держава служить суспільству та прагне виключити або звести до мінімуму невинуваті соціальні розбіжності. Існують інші визначення, відповідно до яких, «соціальною називається держава, яка бере на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, благополуччя своїх громадян, їх соціальну захищеність»; «держава, що бере на себе відповідальність за стан справ у соціальній сфері, а також розглядає політику соціального регулювання як одну з найважливіших своїх функцій».

Слід погодитись, що соціальна держава асоціюється насамперед із соціальною справедливістю (без вживання такого словосполучення) і забезпеченням певного рівня соціального захисту¹. Зміна економічної моделі нашої країни мала стати основним чинником, який визначив би напрям правового регулювання соціальної сфери з акцентуванням основної уваги на соціальному захисті. На жаль, держава, звільняючись від патерналістських функцій, забула про свій обов'язок щодо створення дієздатних функцій соціальної держави. Більше того, послабила адміністративні засоби, що чітко мали б знайти своє відображення в адміністративному законодавстві. У результаті — хаос, нестабільність у суспільно-економічних процесах держави створили підстави для поляризації суспільства за рівнем матеріального достатку та породили маргінальність, яка призводить до втрати цілісності системи «суспільство-держава». Тому модернізаційні процеси в соціальній сфері почались із реформування системи соціального захисту. Правовий моніторинг останнього дозволяє зробити висновок про певну віддаленість держави на початку процесу формування нової системи соціального захисту і, як наслідок — неефективне виконання соціальних функцій. Щодо останнього поняття, то його сучасне обґрунтування здебільшого здійснювалось в рамках права соціального забезпечення². Велика частина законів, президентських указів, постанов Кабінету Міністрів і Конституційного Суду України та інших нормативних актів дають у загальному вигляді уявлення про зміст соціальних функцій держави. Їх формулювання не може охопити (передбачити) всі конкретні правові ситуації. Тому багато державних установ змушені давати власне тлумачення норм і процедур їх застосування, розпоряджень, інструкцій, правил. Для цього вони виробляють власні норми, а службовці цих державних установ стають учасниками реалізації державної соціальної політики в Україні.

Превальювання норм права соціального забезпечення у регулюванні соціальної сфери має свій позитивний та негативний бік. Система соціального захисту становить ядро соціальної сфери, тому законодавче забезпечення її функціонування є ознакою соціальності держави. Утім численність нормативно-правових актів з питань соціального захисту підтвердив факт, що рівень урегульованості суспільних від-

¹ Шаповал В. Конституційна категорія соціальної держави / В. Шаповал // Право України. – 2004. – № 5. – С. 14–19.

² Арістова В. І. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення / В. І. Арістова // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 18–21.

носин не перебуває у прямому зв'язку з кількістю законодавчих актів. Вони не створюють конструктивної системи законодавства. Є лише її фрагменти¹. Множинність актів із питань соціального захисту опосередковано обумовлює недостатність законодавчої уваги до інших соціальних прав або їх правову регламентацію за «залишковим» принципом у зв'язку з відсутністю фінансової бази.

Вважаємо, що одним із чинників неефективності системи законодавства, норми якого регламентують соціальну сферу, є відсутність дійсного комплексного правового регулювання. Так, аналіз чинних нормативно-правових актів свідчить про недостатність «несистемних» статей в окремих законах, які фрагментарно визначають повноваження органів виконавчої влади, у компетенції яких реалізація соціальної політики, а іноді — права, обов'язки посадових осіб і ще рідше — їх відповідальність. Навіть у сучасний період здебільшого норми права соціального забезпечення відображають основні засади соціальної політики держави і це незважаючи на те, що навіть у системі соціального захисту виникає значна група державно-управлінських відносин. негайного вирішення потребують проблеми соціальних суперечностей та соціальної солідарності. Особливо ці питання загострюються під час криз, реформ, надзвичайних ситуацій, тобто становлення та розвиток соціальної держави буде результатом правової діяльності в соціальній сфері.

Ураховуючи відсутність базового закону про державну соціальну політику, характер правового регулювання соціальної сфери можна визначити як вузький (одногоалузевий), що є неефективним, особливо з огляду на масштабність здійснюваних в Україні новітніх реформ, у тому числі й адміністративної. Зауважимо, що вузький підхід не означає малий за обсягом нормативний матеріал. Не торкаючись питання доцільності формування нової самостійної галузі — соціального права, саме інтегрування проблематики вказує на доцільність комплексного підходу щодо нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку соціальної сфери.

Що стосується інших напрямів соціальної сфери, то методи здійснення державного управління потребують поповнення суттєвим новим змістом. Яскравим проявом є неефективність адміністративно-правового регулювання системою освіти, охорони здоров'я (яка відо-

¹ Шемшученко Ю. Правові чинники формування соціально-економічної моделі України / Ю. Шемшученко // Вісн. НАН України. – 2001. – № 3. – С. 7–11.

кремлена на законодавчому рівні від системи соціального захисту), що відіграло не останню роль у процесі їх поступової руйнації. Особливий правовий інтерес має становити група суспільних відносин, які виникають у зв'язку зі здійсненням державно-управлінських функцій та делегованих повноважень виконавчої влади в соціальній сфері іншими суб'єктами.

Таким чином, поняття належного законодавчого забезпечення має базуватися на принципах комплексності та всебічності правового регулювання не тільки всіх галузей соціальної сфери, а й усіх різновидів правових зв'язків, які в ній виникають. Яким би важливим не було питання змісту того чи іншого суб'єктивного права, проблема механізму його забезпечення та реалізації не поступається значимістю, тому удосконалення адміністративно-правового регулювання соціальної сфери стає найактуальнішим, як і посилення та поглиблення ролі держави у регулюванні соціально-економічних відносин. Використання терміна «соціально-економічні» має об'єктивні підстави: визнання будь-яких соціальних прав повинно підтримуватись економічними ресурсами, а здійснення всіх напрямів соціальної політики вимагає створення та забезпечення діяльності відповідної інфраструктури. Невиконання зазначених умов обумовлює негативні правові наслідки — декларативність соціальних прав, що фактично нівелює їх цінність. Адаже можливості, що надаються правом, мають бути конкретними і справжніми (реальними), практично здійсненими¹.

Докорінність зміни соціальної сфери вимагає поглиблення та удосконалення державного управління, зміни в мотиваціях та методах його здійснення. Відмова від прямого управління соціальної сфери та економіки на основі принципу «влада — підкорення» мала руйнівні наслідки, а спроби на законодавчому рівні активізувати діяльність всіх соціальних партнерів, громадянських інститутів не отримали належного правового ефекту. Склалася ситуація, коли застосування лише жорстких варіантів управління суспільними процесами в соціальній сфері та економіці суперечить заданій моделі розвитку держави, а процес розроблення заходів на стимулювання самостійності інших соціальних партнерів лише частково задовольняє сучасні потреби соціальної сфери. Важливим, на наш погляд, є продовження законодавчого

¹ Рабінович П. Верховенство права (за матеріалами практики Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України) / П. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 5.

забезпечення процесу модернізації системи соціального захисту (з метою надання цій реформі ознак завершеності), з одночасним розвитком правового регулювання інших галузей соціальної сфери у тісному поєднанні з адміністративним реформуванням.

Вузький підхід до правового регулювання соціальної сфери негативно впливає на загальний процес створення нової системи державного управління, на формування нових інститутів і створення умов для належної реалізації та захисту прав, у тому числі й соціальних. Під час здійснення виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів, за допомогою яких держава активно впливає на суспільні процеси. Тому в системі адміністративно-правового регулювання соціальної сфери основне місце має належати: охороні й забезпеченню соціальних прав громадянина та людини; розробці та реалізації загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку; управлінню об'єктами державної власності, що надають соціальні послуги; координації та спрямуванню роботи органів виконавчої влади, які реалізують соціальну політику; забезпеченню розвитку соціального діалогу; забезпеченню функціонування в межах закону об'єктів недержавної власності, зокрема недержавних пенсійних фондів, та ін. Не слід забувати, що в світі існують численні соціальні установи та організації. З часом відбувається розрив соціальних кордонів, вноситься щось нове у вже звичне. Соціальні організми при тоталітарно-авторитарних системах значно відрізняються від соціальних організацій, які діють у демократичних, ліберальних, правових державах. Ураховуючи інституційну пам'ять, практику, доцільно змоделювати природно-історичну, інноваційну модель адміністративно-правового регулювання соціальної сфери.

Слід вказати на недостатність наукової уваги до наявності взаємозв'язку адміністративної реформи з реформами в соціальній сфері. З огляду на мету адміністративної реформи — поліпшення стану організації виконавчої влади як одного із чинників прискорення соціальних державно-правових перетворень, виникає необхідність переосмислення організаційних і правових засад соціальної політики. Спроба здійснення соціальних реформ самостійно, у відриві від адміністративної, сприяла утворенню ситуації, коли незрозумілим стає, що саме трансформується в соціальній сфері?

Слід погодитись, що найбільш доступним об'єктом реформаторської діяльності є інститути. До їх числа відносять: інститути влади,

власності, громадянського суспільства, прав і свобод людини. Прямо-му реформуванню піддається тільки адміністративно-правова частина інститутів¹. Таким чином, поглиблення наукових досліджень потребують не тільки питання сутності соціальних прав, а й механізмів забезпечення їх реалізації, захисту, гарантій, охорони, де значна вирішальна роль належить нормам адміністративного права.

Підсумовуючи, вважаємо за потрібне зазначити, що проблема правового регулювання соціальної сфери має багато аспектів, тому адміністративне право повинно виступати найважливішим інструментом управління суспільних відносин, що виникають у соціальній сфері. Межі адміністративно-правового регулювання та методи його здійснення в сучасних умовах в соціальній сфері стають перспективними напрямками наукових пошуків. Про це свідчать тенденції, які мають місце у законодавстві. Мова йде про нові підходи до організаційно-правових засад діяльності Пенсійного фонду та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, визначення повноважень та функцій центральних органів виконавчої влади, в компетенції яких здійснення соціальної політики.

Втілення в життя України державної політики у соціальній сфері прямо залежить від правового та, особливо, адміністративно-правового регулювання.

Нижник Н., Гуменюк И. Вопросы усовершенствования административно-правового регулирования социальной сферы

В статье раскрывается содержание социальной функции государства, исследуются проблемы правового регулирования отношений, возникающих в социальной сфере.

Ключевые слова: социальная сфера, социальное государство, социальная политика, социальная защита, государственно-управленческие отношения.

Nyzhnyk N., Gumeniuk I. Issues of improvement of the social sphere administrative and legal regulation

The article reveals content of the social function of the state, studies issues of the legal regulation of relations that emerge in the social sphere.

Keywords: social sphere, social state, social policy, social protection, state and administrative relations.

¹ Заславская Т. И. Социальные механизмы трансформации российского общества / Т. И. Заславская // Социологический журнал. – 1995. – № 3. – С. 5–21.