

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ТА ПОЗАБЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF BUDGETARY AND EXTRABUDGETARY FINANCING OF SOCIAL SECURITY OF UKRAINE'S POPULATION

Кропивницький М.О.,

*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Альберда Т.Г.,

*юрист, голова громадської організації «Інститут суспільних ініціатив»,
магістр конституційного права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Ця стаття присвячена формулюванню дефініції поняття «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України». Визначення поняття здійснено на підставі аналізу сучасних правових досліджень з метою заповнення прогалини в термінологічному та категоріально-понятійному апараті науки адміністративного права України. Вказано на потенціал вдосконалення практики бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України в рамках реалізації конституційного положення про Україну як соціальну державу.

Ключові слова: механізм, правове регулювання, механізм правового регулювання, соціальне забезпечення, механізм правового регулювання фінансування соціального забезпечення.

Эта статья посвящена формулировке дефиниции понятия «механизм правового регулирования бюджетного и внебюджетного финансирования социального обеспечения населения Украины» на основании анализа современных правовых исследований. Определение понятия осуществлено с целью заполнения пробела в терминологическом и категориально-понятийном аппарате науки административного права Украины. Указан потенциал совершенствования практики бюджетного и внебюджетного финансирования социального обеспечения населения Украины в рамках реализации конституционного положения об Украине как социальном государстве.

Ключевые слова: механизм, правовое регулирование, механизм правового регулирования, социальное обеспечение, механизм правового регулирования финансирования социального обеспечения.

This article is aimed at the drafting of the definition of the concept of “the mechanism of legal regulation of budgetary and extrabudgetary financing of social security of Ukraine’s population”. It’s based on the analysis of actual legal research in order to fill the gap in the terminology and categorical-conceptual apparatus of science of Administrative Law of Ukraine. The potential improvement of the practice of the budgetary and extrabudgetary financing of social security of Ukraine’s population within the framework of the implementation of the constitutional provision on Ukraine as a social state is outlined.

Key words: mechanism, legal regulation, mechanism of legal regulation, social security, mechanism of legal regulation of financing of social security.

Поза сумнівом, рівень розвитку економіки держави й стан фінансування соціального забезпечення її населення перебувають у тісному логічному взаємозв’язку. Відтак, вагомим науковим завданням з погляду реалізації конституційного положення про Україну як соціальну державу постає аналіз інституційної інфраструктури соціального забезпечення населення України, юридичний аспект якої включає в себе адміністративно-правове поняття бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України. Суттєвою проблемою на шляху здійснення наукового аналізу поняття й практичного правозастосування є внутрішня суперечливість і термінологічні лакуни, притаманні українській нормативно-правовій базі у сфері соціального забезпечення. Відтак, окреслення меж і суті поняття механізму правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального

забезпечення населення України є нагальною науково-теоретичною й практичною проблемою.

Наукові праці Н. Хімічевої, Т. Гарасима, П. Пилипенка, Б. Сташківа, Е. Лібанової, П. Пацурківського та інших дослідників окреслюють загальне поняття соціального забезпечення та частково розкривають різноманітні аспекти фінансування соціального забезпечення населення України. Натомість у фаховій літературі майже відсутній аналіз місця поняття «механізм правового регулювання» щодо сфери соціального забезпечення, тим паче поняття «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України».

Метою статті є на підставі всестороннього аналізу наукової літератури щодо соціального забезпечення та його інтегральних елементів запропонувати дефініцію поняття «механізм правового регулю-

вання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України».

У низці наук не тільки технічного, а й гуманітарного циклу дуже часто зустрічається поняття «механізм». О.В. Радченко свого часу висунув припущення, що механізму як такому мають бути обов'язково притаманні такі ознаки: 1) є продуктом організованої діяльності; 2) має мету або функцію; 3) містить послідовність дій, певний вид руху; 4) передбачає переважно односторонній вплив з чітко визначеним вектором впливу; 5) має суб'єкт і об'єкт; 6) характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; 7) його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм; 8) його побудова має структурно-функціональний характер; 9) має ознаки відкритої або закритої системи [1, с. 10].

Під механізмом (від грецького μηχανή, mechane – «машина») зазвичай розглядають сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють заданий рух, пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [2]; внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь; апарат будь-якого виду діяльності [3, с. 245]. З часом до класичного визначення механізму в словниках додалося ще два значення: 1) сукупність станів і процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище; 2) система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [4, с. 2].

Характеристика явища або процесу як механізму (у найширшому смислово-значенні даного поняття) передбачає, по-перше, складність його структурної будови; по-друге, системність, узгодженість організації його елементів; по-третє, здатність до динаміки, визначеної цілеспрямованої діяльності; по-четверте, його здібність до самоуправління або зовнішнього управління. Очевидно, що поняття механізм як родова наукова абстракція може застосовуватися для характеристики достатньо широкого кола явищ та процесів [5, с. 13].

У правовій літературі категорія «механізм» поволи, проте неухильно займає міцні позиції в поняттєво-категоріальному апараті. Одним із піонерів запровадження цієї категорії в активний юридико-лінгвістичний оборот був Ю. Тодика, який вказував на те, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, а потрібні чіткі механізми їх втілення в життя, що повною мірою стосується конституційно-правової сфери [6, с. 336–337].

К. Шундіков вважає, що використання методологічного потенціалу поняття «механізм» у юридичній науці в цілому виявилось досить продуктивним, оскільки дало змогу просунутися на шляху пізнання інструментальної специфіки досліджуваних об'єктів. Водночас часто характеристика того чи іншого явища як механізму використовується як щось самозрозуміле, тобто як формально-логічний прийом, не завжди

забезпечуючи відповідний методологічний нахил дослідження. Поняття, утворені використанням правознавцями родової абстракції «механізм», переважно відображають доволі масштабні регулятивні системи, юридичні макроконструкції, що вміщують значний обсяг як юридичних явищ, так і феноменів за межами правової форми [5, с. 12–21]. При цьому впадає в око варіабельність застосування категорії «механізм» в юридичних конструкціях. Достатньо навіть простого перерахування поширених у фаховій літературі варіантів для підтвердження слушності запропонованої тези: «механізм державної влади», «механізм держави», «механізми контролю суспільства над владою», «механізм правового регулювання», «механізм реалізації права (правореалізації)», «механізм реалізації правових норм», «механізм реалізації Конституції, конституційних норм», «механізм забезпечення правової охорони Конституції України», «механізм конституційного впливу на акти державно-правового законодавства», «механізм імплементації (реалізації) норм міжнародного права», «механізм народовладдя», механізм реалізації безпосередньої демократії, самоврядування народу, народного суверенітету, «механізм управління державними і громадськими справами», «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина»; «механізм правового гарантування», «механізм забезпечення (державою) прав і обов'язків громадян» та інші (механізм процесуального регулювання, соціально-юридичний механізм забезпечення прав людини, механізм безпосередньої реалізації прав і свобод, правоохоронний механізм, механізм захисту суб'єктивних прав, механізм формування правомірної поведінки, механізм правового стимулювання, механізм взаємодії внутрішньодержавного та міжнародного права тощо).

Об'єктивовані на нормативному рівні механізми позитивного права – ще слабо вивчена правовою наукою реальність. Загальнотеоретична категорія «правовий механізм» у сучасному правознавстві відсутня; висловлюються поодинокі пропозиції розуміти під цим поняттям «об'єктивовані на нормативному рівні, системно організований комплекс юридичних засобів, необхідний і достатній для досягнення конкретної цілі (сукупності цілей)» [5, с. 15]. Правові механізми як конструкції позитивного права формалізують «набір» юридичних регуляторів: прав, обов'язків, заборон, принципів, презумпцій, фікцій, строків, процедур, мір заохочення, мір відповідальності тощо. Змістовна організація правового механізму відображає внутрішню логіку правового регулювання, особливості спеціально-юридичного впливу на певне суспільне відношення, взяте в конкретно-історичному прояві (з урахуванням духовних умов життя соціуму, панівної парадигми юридичного мислення, правового менталітету й культури). Телеологічний аспект правового механізму якнайкраще пояснює його функціональне

призначення: практичне використання і, зрештою, досягнення конкретної цілі (цілей). Саме конкретні цілі (індивідів, суспільства, держави) є системоутворюючими факторами при формуванні правового механізму – «під визначену ціль» законодавець підбирає необхідний «набір» правового інструментарію.

К.В. Шундіков серед цілей правових механізмів вирізняє функціональні та предметні орієнтири [5, с. 16]. Функціональна ціль правового механізму – практичне використання нормативних інструментів суб'єктами правовідносин. Предметні цілі відображають своїм змістом кінцеві результати, які мають бути досягнуті при використанні юридичних засобів на практиці, конкретні наслідки правового регулювання, виражені у змінах системи соціальних відносин, яких не існувало до використання правового інструментарію.

Суттєвою властивістю правового механізму є його системний характер: він не є довільною сукупністю різнопорядкових юридичних феноменів, а виступає органічним комплексом взаємопов'язаних правових інструментів, покликаних «працювати» як єдине ціле. Відомо, зокрема, що правові конструкції законів або міждержавних угод (договорів) визначають основи правового регулювання і часто формують правові відносини лише загально регулятивного рівня. Для забезпечення реалізації таких актів потрібне насамперед доопрацювання закладених у них правових механізмів, формування відсутніх елементів. Саме з вирішення цього завдання найчастіше розпочинається реалізація закону; успіх чи неуспіх вирішення завдання вказує на незавершеність конструкції необхідного правового механізму та досягнення (недосягнення) цілей правового регулювання в повному обсязі.

У правотворчій (і не тільки) діяльності все більше актуалізується використання такої юридичної конструкції (навіть макроконструкції), як механізм правового регулювання [7, с. 38]. Р.Т. Мухаєв слушно зауважує, що відносна новизна поняття не закріпила за ним достатньо строгого змісту, і в юридичній науці існують різні точки зору на дану проблему, які залежать від розуміння цілей правового регулювання [8, с. 454], хоча й початок розробки даного поняття датують зазвичай 60-ми роками ХХ століття. При цьому висловлюється думка, що «теоретичним прототипом» означеного поняття була категорія «механізм правового впливу», вперше запропонована М. Александровим, який і визначив схему основних блоків цього механізму поступового перенесення нормативності права на впорядкування суспільних відносин [9, с. 22]. Механізм правового регулювання зазвичай визначають як узяті в єдності систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативний правовий вплив на суспільні відносини [10, с. 52] (з метою їх упорядкування). Механізм правового регулювання розкриває динаміку поняття правової системи. Він забезпечує ефективність, дієвість і результативність права як системи правових норм.

С.С. Алексєєв, який працював над розробкою даної правової конструкції, вказував, що під механізмом правового регулювання потрібно розуміти взяті в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому родово поняття «правове регулювання» – не лише дещо видозмінене словосполучення «право – регулятор», а особлива, теоретично насичена категорія, що вміщує специфічний понятійний ряд і характеризується «динамічним інструментарієм» – властивим лише праву механізмом, усім комплексом динамічних систем і структур, покликаних юридично гарантувати досягнення певних, заздалегідь визначених завдань [11, с. 317]. Дослідник, користуючись строго інструментальним підходом до аналізу поняття, вирізняє такі його ключові ланки: 1) юридичні норми; 2) правові відносини, суб'єктивні права і юридичні обов'язки; 3) реалізація (акти реалізації) учасниками правовідносин їх суб'єктивних прав і покладених на них юридичних обов'язків. Четвертою ланкою можуть слугувати індивідуальні приписи, акти застосування права.

Із широкого масиву представлених у юридичній літературі точок зору можна виокремити основні інструментальні групи визначень: розуміння механізму правового регулювання як системи або сукупності правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин (С. Бобровник, В. Хропанюк, С. Коталейчук); аналіз механізму правового регулювання як сукупності правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність із приписами, що містяться в нормах права (С. Лисенков, М. Сидоренко); трактування механізму правового регулювання як системи правових засобів, організованих найбільш послідовним способом з метою подолання перешкод на шляху задоволення інтересів суб'єктів права (О. Малько); інтерпретація механізму правового регулювання як системи або сукупності державно-правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в бажаному для себе напрямі (А. Бобилев, П. Рабінович); осмислення механізму правового регулювання як системи логічно взаємопов'язаних правових засобів, що утворюють єдиний внутрішньо погоджений і несуперечливий ланцюг елементів, призначення якого полягає у створенні визначеного правового алгоритму (К. Шундіков, В. Малахов, В. Казаков) [9, с. 24].

На думку В. Горшенєва, прихильника альтернативного (діяльнісного) методологічного підходу до аналізу механізму правового регулювання, потрібно взяти до уваги дві суттєві обставини: по-перше, механізм правового регулювання – складне явище, яке складається з низки правових способів і форм, і, по-друге, воно динамічне за своєю природою, оскільки представляє рух елементів, які його складають та ніби переходять один в інший. Дослідник визначає механізм правового регулювання

(в онтологічному аспекті) як органічну сукупність усіх юридичних форм і способів, за допомогою яких здійснюється переведення нормативності права в упорядкування суспільних відносин [12, с. 42]. Структура механізму правового регулювання також розглядається у двох аспектах: «внутрішньому» (в основному аналізуються форми та способи правового впливу) та «зовнішньому» (предметом дослідження виступають організаційні сторони (форми) правового регулювання, вся сукупність правових форм діяльності органів держави та громадських організацій).

У низці наукових джерел механізм правового регулювання розглядають як діяльну сторону процесу переведення нормативності права в упорядкування суспільних відносин. В. Шабалін, застосувавши методологічні аспекти системного підходу до інструментальної інтерпретації досліджуваного поняття, запропонував його розуміння як складної сукупності юридичних засобів цілеспрямованого правового впливу на суспільні відносини [13, с. 137]. М. Матузов до елементного складу механізму правового регулювання поряд з особливим інструментарієм (правовідносини, юридичні норми, суб'єктивні права й обов'язки, юридичні факти) відносить організаційну діяльність відповідних органів, установ, посадових осіб [14, с. 58]. За В.Б. Ісаковим, механізм правового регулювання – технологічна схема, знаючи яку, юрист може уявити собі, які етапи пройде процес утілення норми права в життя, які перешкоди можуть трапитися на цьому шляху, а значить – може запропонувати науково обґрунтований план підвищення ефективності правового регулювання шляхом укріплення його основних ланок [15, с. 266].

Конструкція механізму правового регулювання дає змогу виявити місце, «субординацію», функції правових засобів у процесі правового регулювання на різних стадіях. У даному контексті під правовими засобами розуміються такі інституційні утворення (форми), реальне функціонування яких призводить до практичної реалізації суб'єктивного і об'єктивного права, досягнення кінцевого бажаного результату [16, с. 76]. Характерно, що юридичний механізм правового регулювання зазвичай абстрагується від процесу формування правомірної, юридично значимої дії, оскільки емоційно-психологічні явища виходять за рамки правового регулювання [17, с. 111].

Переходячи від загального визначення поняття «механізму правового регулювання» до визначення поняття «механізму правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення», маємо констатувати, що у сфері соціального забезпечення передумовою законотворчості вбачають потребу створення й підтримання суспільно-корисної та ефективної моделі соціального захисту громадян від дії соціальних ризиків. Базовий нормативно-правовий акт у сфері соціального страхування (Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне стра-

хування) не передбачає інших варіантів нормотворчості, крім централізованої, відтак, нормотворчість у праві соціального забезпечення відбувається в централізованому порядку шляхом прийняття нормативно-правових актів [18, с. 297]. В Основу юридичного механізму соціального захисту покладено категорію соціального ризику – подію в житті людини, за якої виникає небезпека втрати матеріальних засобів для задоволення її першочергових (базових) потреб, необхідних для збереження і відтворення повноцінного життя як члена людського суспільства. Ці життєві обставини отримують офіційне визнання з боку держави, нормативне закріплення, тому не підлягають зміні ані за угодою сторін соціально-забезпечувальних правовідносин, ані на розсуд органу соціального забезпечення [19, с. 44].

Механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення включає дві стадії: 1) виникнення правовідносин зі здійснення бюджетного чи позабюджетного фінансування соціального забезпечення; 2) застосування норми права із виданням правозастосувального акту органом соціального забезпечення на здійснення бюджетного чи позабюджетного фінансування соціального забезпечення. Обов'язковим елементом фактичного складу для виникнення соціально-забезпечувальних правовідносин має бути волевиявлення громадянина, спрямоване до органу соціального забезпечення. При цьому слід звернути увагу на необхідність попереднього волевиявлення забезпечуваного суб'єкта, що надає правозастосовному акту «пасивного» характеру констатації наявності підстав для виникнення права на соціальне благо, адже всяке право, в тому числі й природне, може бути реалізоване не примусово, а лише за наявності волі особи до нього [20, с. 68]. Після цього орган бюджетного чи позабюджетного фінансування соціального забезпечення приймає рішення про надання чи відмову в наданні відповідного виду забезпечення на підставі імперативно встановлених правил щодо оцінки повноти фактичного складу.

Розглянуті в статті питання щодо з'ясування змісту поняття «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України» вбачаються актуальними з огляду на його фактичну відсутність у понятійно-категоріальному апараті адміністративного права України.

Відносна новизна поняття пояснює неусталеність і розмитість його термінологічних меж.

Підсумовуючи, в результаті дослідження можемо висувати таку дефініцію аналізованого явища: механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України – нормативно-організований, послідовно здійснюваний комплексний процес упорядкування суспільних взаємозв'язків, що спрямований на результативне втілення норм права, коли в результаті правового впливу учасники соціально-забезпечувальних правовідносин набувають взаємообумовлених прав і обов'язків з моменту прийняття

рішення органом бюджетного чи позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України про надання чи відмову в наданні відповідного виду забезпечення за попереднім волевияв-

ленням забезпечуваного суб'єкта на підставі імперативно встановлених правил щодо оцінки повноти фактичного складу соціального ризику із виданням правозастосувального акту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць: у 2 ч. (за заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової). Х., 2001. Вип. 2. С. 10.
2. Механізм. Вільна енциклопедія. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм> (дата звернення: 08.11.2018).
3. Толковый словарь русского языка: в 4 т.: собр. соч. / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Адепт, 2004. Т. 2. 456 с.
4. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування: науковий вісник. Електронне наукове фахове видання. 2008. Вип. 1. С. 2. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 08.11.2018).
5. Шундигов К.В. Правовые механизмы: основы теории. Государство и право. 2006. № 12. С. 16.
6. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Х.: Факт, 2000. 608 с.
7. Ковалева В.В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе. Актуальные проблемы российского права. 2008. №2. С. 38.
8. Мухаев Р.Т. Теория государства и права. М., 2002. 169 с.
9. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. Підприємство, господарство і право. 2009. №10. С.22.
10. Степанов И.М. Конституция и политика. М.: Наука, 1984. 173 с.
11. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. 752 с.
12. Горшенев В.М. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве: Труды Всесоюзного юридического заочного института. М., 1978. Т. 56. С. 42.
13. Шабалин В.А. Системный анализ механизма правового регулирования. Советское государство и право. 1969. № 10. С. 137.
14. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 295 с.
15. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 266.
16. Явич Л.С. Сущность права. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1985. 207 с.
17. В.М. Сырых. Социальный механизм правового регулирования: понятие, состав и структура. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. Санкт-Петербург. Правительство Ленинградской области. ЛГУ им. А.С. Пушкина. Главный редактор Сапун В.А. 2005. №2. С. 111.
18. С.О. Сільченко. Механізм правового регулювання соціального страхування: теоретичні аспекти. Держава і право. 2012. Вип. 56. С. 297.
19. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посіб. К.: Знання, 2005. 615 с.
20. Право социального обеспечения: Учебник / Е.Н. Доброхотова, Т.В. Иванкина, М.Ю. Лаврикова и др.; Под ред. М.В. Филипповой. М., Юристъ, 2006. 444 с.