

УДК 342.9

**Кропивницький М.О.**

*аспірант*

*кафедри адміністративного та інформаційного права*

*Інститут права та психології*

*Національного університету «Львівська політехніка»*

**Альберда Т.Г.**

*юрист,*

*магістр конституційного права*

*юридичного факультету*

*Львівський національний університет імені Івана Франка*

## **ПРО МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ТА ПОЗАБЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ**

**Постановка проблеми.** Поза сумнівом, рівень розвитку економіки держави й стан фінансування соціального забезпечення її населення перебувають у тісному логічному взаємозв'язку. Тому вагомим науковим завданням із погляду реалізації конституційного положення про Україну як соціальну державу постає аналіз інституційної інфраструктури соціального забезпечення населення України, юридичний аспект якої (інфраструктури) охоплює адміністративно-правові поняття бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України. Суттєвою проблемою на шляху здійснення наукового аналізу поняття та практичного правозастосування є внутрішня суперечливість і термінологічні лакуни, властиві українській нормативно-правовій базі у сфері соціального забезпечення. Окреслення меж і суті поняття механізму правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України є нагальною науково-теоретичною й практичною проблемою.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Наукові праці Н. Хімичевої, 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, поняття механізму правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України й поготів.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є здійснення аналізу наукової літератури щодо соціального забезпечення та його інтегральних елементів, а також вироблення рекомендацій у частині вдосконалення змісту поняття «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України».

**Виклад основного матеріалу.** У низці наук не тільки технічного, а й гуманітарного циклу дуже часто вживається поняття «механізм». О. Радченко свого часу висунув припущення, що механізму як такому мають бути обов'язково притаманні такі ознаки: 1) він є продуктом організованої діяльності; 2) має мету або функцію; 3) містить послідовність дій, певний

вид руху; 4) передбачає здебільшого односторонній вплив із чітко визначеним його вектором; 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].

Механізмом (від грецького μηχανή, *mechane* – «машина») зазвичай називають 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]. Із 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 смисловому 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, можливість його 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» має міцні позиції в поняттєво-категоріальному апараті. Одним з ініціаторів 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» в юридичній науці загалом 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», 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]. Впадає у вічі варіабельність застосування категорії «механізм» в юридичних конструкціях. Достатньо навіть простого переліку 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», «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 це поняття як «об'єктивованій 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, заходів заохочення, ступеня відповідальності й ін. 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, врешті-решт, досягнення конкретної цілі (цілей). Саме конкретні цілі (індивідів, суспільства, держави) є системоутворюючими чинниками під час формування правового механізму – «під визначену ціль» законодавець підбирає необхідний «набір» правового інструментарію.

К. Шундіков серед цілей правових механізмів вирізняє функціональні та предметні орієнтири [5, с. 16]. Функціональна ціль правового механізму – практичне використання нормативних інструмен-

тів суб'єктами правовідносин. Предметні цілі відображають своїм змістом кінцеві результати, які мають бути досягнуті під час використання юридичних засобів на практиці, конкретні наслідки правового регулювання, виражені в 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 загальнорегулятивного 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. Мухаєв слушно зауважує, що відносна новизна поняття не закріпила за ним достатньо строгого змісту, і в юридичній науці існують різні погляди на дану проблему, які залежать від розуміння цілей правового регулювання [8, с. 454], хоча й початок розроблення даного поняття датують зазвичай 60-ми рр. ХХ ст. Водночас 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 узятую 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. Алексєєв, який працював над розробленням даної правової конструкції, зазначав, що механізм правового регулювання потрібно розуміти як узятую в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Родове 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, з допомогою строго інструментального підходу до аналізу поняття, вирізняє такі його ключові ланки: 1) юридичні норми; 2) правові відносини, суб'єктивні права й юридичні обов'язки; 3) реалізація (акти реалізації) учасниками правовідносин їхніх суб'єктивних прав і покладених на них юридичних обов'язків. Четвертою ланкою можуть слугувати індивідуальні приписи, акти застосування права.

Із широкого масиву представлених в юридичній літературі поглядів 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 узгоджується із приписами, що містяться в нормах права (С. Лисенков, М. Сидоренко); трактування механізму правового регулювання як системи правових засобів, організованих найбільш послідовним способом із 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. Бобилєв, П. Рабінович); осмислення механізму правового регулювання як системи логічно взаємопов'язаних правових засобів, що утворюють єдиний, погоджений внутрішньо 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, по-друге, воно динамічне по своїй природі, оскільки являє рух елементів, які його складають та ніби переходять один в одного. 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» (за предмет дослідження беруться організаційні сторони (форми) правового регулювання, уся 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, поруч з особливим інструментарієм (правовідносини, юридичні норми, суб'єктивні права й обов'язки, юридичні факти), відносить організаційну діяльність відповідних органів, організацій, установ, посадових осіб [14, с. 58]. За В. 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 завдяки зміцненню 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 правові засоби розуміються як такі інституційні утворення (форми), реальне функціонування яких призводить до практичної реалізації суб'єктивного й об'єктивного права, досягнення кінцевого бажаного результату [16, с. 76]. Характерно, що юридичний механізм правового регулювання зазвичай абстрагується від процесу формування правомірної, юридично значущої дії, оскільки емоційно-психологічні явища виходять за межі правового регулювання [17, с. 111].

Переходячи від загального визначення поняття «механізм правового регулювання» до визначення галузевого поняття «меха-

нізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення», маємо констатувати, що у сфері соціального забезпечення передумовою законотворчості вбачають потребу створення й підтримання суспільно корисної й 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 страхування від 14 січня 2018 р. № 16/98-ВР) не передбачає інших варіантів нормотворчості, крім централізованої, отже, нормотворчість у праві соціального забезпечення відбувається централізованим порядком, шляхом ухвалення 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].

Сучасний 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 з виданням правозастосувального акта 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. Варто

звернути увагу на необхідність попереднього волевиявлення забезпечуваного суб'єкта, що надає правозастовному акту «пасивного» характеру констатації наявності підстав для появи права на соціальне благо, адже всяке право, природне також, 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 ухвалює рішення про надання чи відмову в наданні відповідного виду забезпечення на підставі імперативно встановлених правил щодо оцінювання повноти фактичного складу.

**Висновки.** Розглянуті в статті питання щодо з'ясування змісту поняття «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забез-

печення населення України» вбачаються актуальними з огляду на його недостатнє дослідження як понятійно-категоріального апарату адміністративного права України.

Множинність наявних понять пояснює неусталеність і розмитість його термінологічних меж.

Щодо цього доцільно запропонувати таку дефініцію аналізованого явища: механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України – сукупність законодавчо закріплених елементів, які характеризують діяльність суб'єктів соціально-забезпечувальних відносин, реалізація яких передбачає належне бюджетне чи позабюджетне фінансування соціального забезпечення населення України.

#### Анотація

Стаття присвячена формулюванню дефініції поняття «механізм правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України» на підставі аналізу сучасних правових досліджень із метою заповнення прогалини в термінологічному та категоріально-понятійному апараті науки адміністративного права України, потенційного вдосконалення практики бюджетного та позабюджетного фінансування соціального забезпечення населення України в межах реалізації конституційного положення про Україну як соціальну державу.

**Ключові слова:** механізм, механізм правового регулювання, механізм правового регулювання фінансування соціального забезпечення.

#### Аннотация

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

**Ключевые слова:** механизм, механизм правового регулирования, механизм правового регулирования финансирования социального обеспечения.

#### **Kropyvnytskyi M.O., Alberda T.H. The mechanism of legal regulation of budgetary and extrabudgetary financing of social security of Ukraine's population**

##### **Summary**

This article is devoted to 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” based on the analysis of actual legal researches in order to fill the gap in the terminology and cate-

gorical-conceptual apparatus of science of Administrative Law of Ukraine and 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.

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

**Список використаних джерел:**

1. Радченко О. Категорія «механізм» у системі державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць: у 2 ч. / за заг. ред. Г. Мостового, Г. 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. / под ред. Д. 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.pbuv.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.pbuv.gov.ua/ejournals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення: 08.11.2018).
5. Шундигов К. Правовые механизмы: основы теории. Государство и право. 2006. № 12. С. 16.
6. Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Х.: Факт, 2000. 608 с.
7. Ковалева В. Основные подходы к понятию механизма правового регулирования в современной юридической литературе. Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 38.
8. Мухаев Р. Теория государства и права. М., 2002. 169 с.
9. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 10. С. 22.
10. Степанов И. Конституция и политика. М.: Наука, 1984. 173 с.
11. Алексеев С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. 752 с.
12. Горшенев В. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве. Структура механизма правового регулирования в общенародном государстве: труды Всесоюзного юрид. заочн. института. М., 1978. Т. 56. С. 42.
13. Шабалин В. Системный анализ механизма правового регулирования. Советское государство и право. 1969. № 10. С. 137.
14. Матузов Н. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 295 с.
15. Исаков В. Механизм правового регулирования. Проблемы теории государства и права / под ред. С. Алексеева. М., 1987. С. 266.
16. Явич Л. Сущность права. Л., 1985. 207 с.
17. Сырых В. Социальный механизм правового регулирования: понятие, состав и структура. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. СПб., 2005. № 2. С. 111.
18. Сільченко С. Механізм правового регулювання соціального страхування: теоретичні аспекти. Держава і право. 2012. Вип. 56. С. 297.
19. Болотіна Н. Право соціального захисту України: навч. посіб. К.: Знання, 2005. 615 с.
20. Право социального обеспечения: учебник / Е. Доброхотова, Т. Иванкина, М. Лаврикова и др.; под ред. М. Филипповой. М.: Юристъ, 2006. 444 с.