

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

З позицій загальної теорії права проведено дослідження елементів механізму правового регулювання соціального страхування. Він розглядається як динамічна система, де кожній стадії правового регулювання притаманні певні правові засоби.

Ключові слова: механізм правового регулювання, правовий засіб, юридичний факт, правовідносини, соціальне страхування.

С позицій общей теорії права проведено исследование элементов механизма правового регулирования социального страхования. Он рассматривается как динамическая система, где каждой стадии регулирования присущи определенные правовые средства.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, правовое средство, юридический факт, правоотношение, социальное страхование.

The article is focused on general theoretical research of elements of legal regulation mechanism for social insurance. The mechanism is considered to be a dynamic system, where every stage of legal regulation features certain regulatory means.

Key words: legal regulation mechanism, legal means, legal fact, legal relationship, social insurance.

Як відомо, основне призначення права — це регулювання суспільних відносин. Правове регулювання у суспільстві, як справедливо наголошує В. Г. Красовська, є важливою умовою для створення стабільного правопорядку, функціонування державних органів, організацій та установ, які мають забезпечувати охорону та захист прав, свобод і законних інтересів громадян¹. Тому до правових явищ, пов'язаних із процесом правового регулювання, насамперед його механізму, завжди прикута увага учених. Розвиток знань і уявлень про механізм правового регулювання із середини 60-х років минулого століття і донині дає підстави для висновку про формування теорії механізму правового регулювання, тобто комплексу поглядів, уявлень, ідей, спрямованих на тлумачення, пояснення цієї категорії². Взаємодія механізму правового регулювання з іншими правовими явищами створює неповторну систему правового регулювання.

Дослідженню різних аспектів механізму правового регулювання присвячені праці таких учених, як С.С. Алексєєв, О.А. Абрамова, М.І. Байтін, О.М. Вітченко, В.М. Горшенєв, Ю.В. Кривицький, О.В. Малько, М.Ю. Осіпов, С.О. Сарновська, О.Ф. Сканун, В.О. Шабалін, К.В. Шундіков, Л.С. Явіч та ін.

Сучасне правознавство сприймає механізм правового регулювання не як статичну систему способів, прийомів і засобів, а як складну, цілісну в своїх функціональних проявах систему, що перебуває у стані безперервного руху. Як зазначає А.О. Абрамова, «механізм правового регулювання — це не статична сукупність засобів, а нормативно-організований, комплексний процес, що послідовно здійснюється, що спрямований на результативне втілення правових норм у життя за допомогою адекватних правових засобів»³. Такий погляд «оживляє» правову науку, орієнтує не лише на здійснення сухого аналізу правової матерії, а повертає дослідника обличчям до людини, дає змогу змістити акценти на суб'єктивні права, процес їх реалізації, роль держави і суспільства у їх гарантуванні та здійсненні.

Правове регулювання розглядається нами як динамічний процес, якому притаманні певні стадії та закономірності. На кожній зі стадій діють певні правові засоби, які у своїй сукупності складають механізм правового регулювання.

На думку С.С. Алексєєва, поняття механізму правового регулювання дає змогу не лише зібрати разом явища правової дійсності, пов'язані з вирішенням життєвих ситуацій (норми, правовідносини, юридичні факти тощо), окреслити їх як цілісність (це досягається і за допомогою поняття «правава система»), але й представити їх у працюючому, системно-діючому стані, виявити специфічні функції, які виконують ті чи інші юридичні явища у правовій системі, показати їх зв'язок між собою, їх взаємодію. Механізм правового регулювання охоплює комплекс фрагментів правової дійсності, що належить до догми права, тобто комплекс пов'язаних правових засобів. У такому значенні він має інструментальний характер⁴. У цьому зв'язку доречними виглядають погляди С.А. Зінченка на це питання. Якщо відносно права система є статичною єдністю його взаємопов'язаних складників, елементів, то механізм означає їхню динаміку. «Найбільшою цінністю, — пише вчений, — є той механізм правового регулювання, при якому перебувають у динамічній взаємодії, «зчеплені» не лише норми, правовідносини, права й обов'язки, акти реалізації, але й виникнення норм, юридичні факти, суб'єкти й об'єкти правовідносин та ін.»⁵.

Під механізмом правового регулювання прийнято розуміти взяті в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Його елементами вважаються норми права, юридичні факти (фактичні склади), правовідносини, акти реалізації (застосування, виконання) прав і обов'язків, охоронні правозастосовні факти, заходи захисту, інші юридичні прийоми і конструкції. Означені складники у науці іменують інструментами правового регулювання, наголошуючи на існуванні як інструментальної, так і власної цінності права.

Як зазначає С.П. Маврін, механізм правового регулювання є категорію багаторівневою. Існує макрорівень, на якому універсальним засобом регулювання суспільних відносин виступає вся правава надбудова, тобто об'єктивне і суб'єктивне право, правові норми, договори, правовідносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки та ін., а також мікрорівень, на якому діють конкретні правові засоби впливу на суб'єктів права, тобто дозвіл, припис і заборони⁶.

На думку вченого, всі заборони, дозволи та приписи, як і самі джерела права, у яких вони містяться, утворюють у сукупності статичну частину механізму правового регулювання суспільних відносин. Її призначення полягає у фіксації ідеальних моделей поведінки учасників суспільних відносин, які мають загальнообов'язкове або групове чи персоналізоване значення, залежно від виду джерела права, в якому вони закріплені. Статична частина механізму є початковою базою правового регулювання, тому вона неминуче має доповнюватися динамічною частиною, яка включає комплекс правових засобів, покликаних сприяти втіленню в реальну поведінку людей тих ідеальних правових моделей, які містяться в джерелах права.

Ця частина механізму правового регулювання також може бути підрозділена на два блоки. Перший спрямований на переведення правової енергії джерел права на рівень поведінки конкретних суб'єктів — носіїв прав і обов'язків. Він охоплює правові засоби, що забезпечують дію права: юридичні факти, правовідносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Другий блок динамічної частини механізму правового регулювання утворюють правові засоби реалізації права.

Таким чином, механізм правового регулювання складається, на думку С.П. Мавріна, з правових засобів, які: а) впливають на суб'єктів права; б) забезпечують дію права; в) забезпечують реалізацію норм права; г) забезпечують належну поведінку суб'єктів права⁷.

Динаміка правового регулювання, втілена у його механізмі, передбачає певну стадійність, послідовність використання правових засобів. Існує значна кількість поглядів щодо

структури механізму правового регулювання. Часто дослідники поєднують аналіз структури зі стадіями правового регулювання. Ми підтримуємо Ю.В. Кривицького, який вважає, що аналіз структури механізму правового регулювання на основі стадій такого регулювання є досить продуктивним. З одного боку, це дає змогу чітко визначити складники механізму правового регулювання з усієї системи правових явищ. З іншого, у межах кожної стадії можливо визначити ключовий елемент механізму, до якого приєднуються інші правові засоби, утворюючи підсистему механізму правового регулювання у межах певної стадії. Крім того, акцентування уваги на основних засобах правового регулювання дає можливість зробити обґрунтовані висновки щодо ключового функціонального призначення цього механізму⁸.

Представниками загальної теорії права висловлено різні погляди на структуру механізму правового регулювання, стадії цього процесу.

Так, Є.Б. Ручкін і В.Д. Ткаченко виділяють у складі механізму правового регулювання правосвідомість, принципи права, юридичні норми, інтерпретаційні та індивідуальні правові акти, правові відносини, заходи юридичного примусу та юридичної відповідальності, а також деякі правові явища, які залучаються у якості правових засобів для реалізації цілей правового регулювання. На думку авторів, існують обов'язкові й факультативні стадії цього процесу.

Правове регулювання починається зі стадії правової регламентації, тобто формування, санкціонування та закріплення суб'єктами правоутворення норм права у відповідних джерелах, характерних для певної країни. Запуск механізму правового регулювання відбувається у момент набрання цими джерелами чинності. За наявності нечітких формулювань окремих норм права додатково необхідне видання інтерпретаційних актів. Перехід до наступної стадії механізму правового регулювання пов'язаний з виникненням між суб'єктами права за наявності визначених юридичних фактів певних правових відносин. Потім слідує стадія застосування норм права, яка може передувати стадії виникнення правовідносин або слідувати за нею. Завершує процес правового регулювання реалізація норм права, коли суб'єкти права реалізують свої права та виконують юридичні обов'язки⁹.

На думку О.Ф. Скакун, у механізмі правового регулювання можна виділити такі стадії. Перша стадія (механізм нормотворчості) починається з правової регламентації суспільних відносин, де формується нормативно-правова база механізму правового регулювання. Друга стадія (механізм дії норм права у формі правовідносин) настає з виникненням суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у разі вступу суб'єктів права у правовідносини. Необхідною умовою цієї стадії є юридичний факт або їхня система. Третя стадія (механізм безпосередньої правореалізації) — реалізація суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків. Вона є завершальною, якщо вступ у правовідносини відбувається з волі їхніх учасників і не потребує акту правозастосування від певного державного органу. Стадія застосування норм права виникає у разі, а) якщо правозастосовна діяльність виступає забезпечувальним чинником реалізації юридичних прав і обов'язків учасниками правовідносин; б) вступ у правовідносини чинився на основі правозастосовного акту, поза волею та бажанням учасників; в) є необхідність застосування санкції правової норми, притягнення до юридичної відповідальності. Тобто на цій стадії виникнення правовідносин передбачає винчення певного індивідуального (правозастосовного) акта органом правозастосування. Стадія тлумачення норм права іноді виявляється на стадії нормотворення, коли виникає потреба введення в дію норми права разом із залученням інтерпретаційного акта¹⁰.

О.В. Малько виділяє такі стадії правового регулювання й притаманні їм елементи механізму: 1) стадія формування правила поведінки відображається у нормі права; 2) друга стадія втілюється у такому елементі механізму, як юридичний факт або фактичний склад, де функцію вирішального юридичного факту виконує оперативно-виконавчий правозастосувальний юридичний акт; 3) стадія встановлення конкретного юридичного

зв'язку з поділом суб'єктів на уповноважених і зобов'язаних знаходить прояв у правовідносинах; 4) на четвертій стадії відбувається реалізація суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; 5) п'ята стадія є факультативною; вона виникає тоді, коли не відбувається безперешкодна реалізація права і на допомогу незадоволеному інтересу приходять правозас-тосовна діяльність¹¹.

Як бачимо, погляди вчених на механізм правового регулювання, його структуру, стадії є доволі схожими та різняться в оцінці тих чи інших стадій з огляду на їхнє місце та роль у процесі правового регулювання. Тому, зважаючи на усталені наукові погляди, доцільно спробувати виявити найбільш суттєві особливості механізму правового регулювання у царині соціального забезпечення загалом і соціального страхування зокрема.

На нашу думку, можна виділити такі стадії правового регулювання як соціального страхування та притаманні їм правові засоби: 1. Правотворча стадія, коли відбувається процес формування певних правил чи нормативних моделей поведінки і надання ним загальнообов'язкового характеру. На цій стадії ключовим правовим засобом є норма права, яка фіксує, висловлюючись термінологією С.С. Алексєєва, первинні засоби правового впливу: зобов'язання, дозволи та заборони.

Очевидно, що без розробки, ухвалення й оформлення, тобто надання формальної визначеності нормам права правове регулювання є неможливим. Важливо, щоб законодавець адекватно відчув і з'ясував інтереси та потреби більшої частини суспільства як передумову для того, щоб зафіксувати у нормі права бажану та допустиму з погляду суспільства модель поведінки. У сфері соціального забезпечення передумовою законотворчості, на наш погляд, є потреба створення й підтримання суспільно-корисної та ефективною моделі соціального захисту громадян від дії соціальних ризиків.

Окрім відповідного набору правових засобів велике значення набуває спосіб правотворчості. У праві соціального забезпечення нормотворчість відбувається здебільшого в централізованому порядку шляхом прийняття нормативно-правових актів. Навіть у тих сферах, де прийнятою і бажаною є соціально-партнерська (локальна) правотворчість, ситуація принципово не змінюється. У регламентації соціального страхування цей масштаб закладений Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Як зазначено у преамбулі закону Основи відповідно до Конституції України визначають принципи та загальні правові, фінансові й організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Основ законодавство України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування складається з цих Основ і прийнятих відповідно до них законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. Таким чином, базовий нормативно-правовий акт у сфері соціального страхування не передбачає інших варіантів нормотворчості, окрім централізованої.

2. Стадія виникнення правовідносин, де загальні статутні права й обов'язки суб'єктів права трансформуються у конкретні суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин. На цій стадії правила поведінки, визначені за допомогою дозволів, приписів і заборон, зафіксовані джерелами права, приводяться в дію за допомогою такого правового інструментарію, як юридичні факти, правовідносини, суб'єктивні права й обов'язки їхніх суб'єктів.

Правовідносини — це явище динамічного характеру, а тому вони виникають, змінюються і припиняються у зв'язку із певною сукупністю різних за змістом, але взаємопов'язаних між собою юридичних явищ, тобто юридичних фактів. Останніми в соціальному забезпеченні називають будь-які конкретні соціальні факти реального життя, які своїми ознаками відповідають моделі певної норми права і в результаті чого здатні за наявності визначених умов породжувати передбачені нормами права соціального забезпечення юридичні наслідки¹². Основним юридичним наслідком таких фактів слід

вважати реалізацію зацікавленим суб'єктом права свого законного інтересу або суб'єктивного права на отримання забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання (фактично — бюджетних коштів або коштів соціального страхування).

Слід погодитися з Н.Б. Болотіною в тому, що в основу юридичного механізму соціального захисту покладено категорію соціального ризику, яку автор визначає як 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 суспільства¹³. Ці життєві обставини отримують офіційне визнання з боку держави, нормативне закріплення, а тому не можуть бути змінені ні за угодою сторін соціально-забезпечувальних правовідносин, ані на розсуд органу соціального забезпечення.

Фундаментальне значення соціальних ризиків полягає в тому, що їхнє суспільне існування та істотна шкода, що заподіюється ними, спонукала державу та суспільство створити відповідні механізми соціального захисту. Але їх додатково слід розглядати і як юридичні факти, що утворюють правові підстави виникнення й існування правовідносин соціального забезпечення. Вони запускають дію відповідних норм не автоматично, за фактом свого настання, а виступають одним зі складників необхідного фактичного складу.

Як відомо, вступ певних суб'єктів у правовідносини можливий за власним бажанням суб'єктів права (такий спосіб є активною формою реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків) або на основі акту правозастосування (складніший спосіб реалізації прав і обов'язків). Аналізуючи механізм правового регулювання соціального страхування, можна дійти висновку, що він передбачає поєднання двох стадій, які виділяються вченими-теоретиками, а саме: виникнення правовідносин і застосування норми права із виданням акта правозастосування органом соціального забезпечення. Розглянемо цей аспект більш детально.

Виникнення соціально-страхових правовідносин обумовлюється настанням або реалізацією відносно конкретного громадянина того чи іншого соціального ризику, визначеного законом. Останній набуває характеру страхового випадку, з яким пов'язується виникнення правовідносин, і є першим складником необхідного фактичного складу. Але чи зможуть соціально-забезпечувальні правовідносини бути встановленими за відсутності ініціативи з боку зацікавленої особи, яка потребує соціального захисту? Вочевидь — ні. Тобто обов'язковим елементом відповідного фактичного складу має бути волевиявлення громадянина, спрямоване до органу соціального страхування. Цим самим у правовідносинах простежуються диспозитивні елементи їх регулювання.

Наступним складником є рішення про надання забезпечення на підставі імперативно встановлених правил, які заздалегідь визначають оптимальну модель поведінки органу соціального страхування відносно забезпечуваної особи. Не вдаючись до оцінки ефективності чи оптимальності існуючих нині процедур прийняття рішення щодо надання забезпечення органами соціального страхування, слід відзначити, що роль останніх фактично зводиться до оцінки повноти фактичного складу, зокрема визначення наявності соціального ризику, дотримання умов надання забезпечення й автентичності волі заявника.

Таким чином, належні сторонам соціально-страхових правовідносин права й обов'язки можуть бути втілені у життя виключно за допомогою засобів реалізації права. У цьому контексті слід погодитися з С.О. Сарновською, яка зазначає, що «реалізація суб'єктивних прав, пов'язаних з активною поведінкою уповноваженої особи поза юридичними відносинами, маловірогідна. Акти реалізації юридичних прав і обов'язків ведуть до встановлення юридичних відносин і практично неможливі поза ними»¹⁴.

Оскільки у механізмі правового регулювання соціально-забезпечувальних відносин превалюють імперативні методи впливу на поведінку їхніх учасників, пріоритет серед засобів реалізації права мають акти правозастосування з боку органу соціального страхування (рішення про призначення пенсії, допомоги по безробіттю тощо). Вони підводять

підсумок формуванню фактичного складу, що є підставою соціально-забезпечувальних правовідносин. Саме їх видання з наступним виконанням означає, що мета правового регулювання — можливість забезпечення безперешкодного руху інтересів забезпечуваної особи до необхідних цінностей — досягнута.

3. Стадія застосування норм права відповідним компетентним органом (у нашому випадку — органом соціального страхування). Ми наголошуємо на самостійності цієї стадії, зважаючи на значливість акту застосування права, який її характеризує, тому що без правозастосовчої діяльності органу соціального страхування виникнення соціально-забезпечувальних відносин не видається можливим. Проте вона існує одночасно з попередньою.

Відповідний акт правозастосування має бути вчиненим у межах компетенції органу соціального страхування, яка визначена нормативно. Тим самим обмежується можливість власного розсуду цього органу у встановленні обсягу надання соціального забезпечення, а також у визначенні обґрунтованості звернення особи за отриманням забезпечення. Як справедливо зазначає Г. Кіоть, власний розсуд органів влади (адміністративний розсуд) покликаний легітимним чином забезпечувати вирівнювання інтересів відповідно до (потенційно) консенсуальних уявлень про справедливість з максимальною справедливістю і користю¹⁵. Тож відмовити в призначенні застрахованому забезпечення, керуючись виключно власним розсудом, орган соціального страхування не може. Він має уважно дослідити та встановити усі факти, необхідні для реалізації суб'єктивного права, перевірити наявність усіх складників юридичного складу, передбаченого нормою права, а також врахувати будь-які життєві обставини, що можуть вплинути на реалізацію відповідного права особи.

Правозастосування органу соціального страхування має дуже важливу умову — попереднє волевиявлення забезпечуваного суб'єкта. Це робить правозастосовний акт не актом владарювання, як це має місце в «класичному» правозастосуванні, де право реалізується незалежно від волі другої сторони відносин (особливо очевидно це у сфері управління), а специфічним «пасивним» актом констатації наявності підстав для виникнення права на соціальне благо. У цьому виявляється загальна ідея соціальної правової держави на відміну від поліцейської, адже будь-яке, в тому числі й природне, право може бути реалізоване не примусово, а тільки за наявності волі людини до цього¹⁶.

Факультативною стадією правового регулювання, що може слідувати безпосередньо за правотворенням, але, як правило, відбувається за наявності певного досвіду застосування норм права, є офіційне тлумачення норм права. Основним правовим засобом на цій стадії є акт тлумачення норм права, а органом, який його приймає, є Конституційний Суд України.

Треба відзначити, що рішення цього суду містять не лише правові позиції, але й створюють орієнтири для подальшої правотворчості. Не дарма окремі дослідники пов'язують стадію правотворчості із тлумаченням правових норм, адже останнє дає змогу більш повно з'ясувати зміст правила поведінки, окресленого законом.

Особливе нормотворче значення рішень Конституційного Суду базується на тому, що вони діють безпосередньо і не вимагають підтвердження з боку будь-яких державних органів. Відповідно до ст. 152 Конституції України закони, інші правові акти або їхні окремі положення, визнані судом неконституційними, втрачають силу з моменту прийняття про це рішення Конституційним Судом України. Такі акти мають високий ступінь нормативності, визначають орієнтири правотворчості, правозастосування та праворозуміння для парламенту, уряду, інших державних органів і окремих громадян.

Отже, оптимальна модель правового регулювання соціального страхування передбачає фіксацію у нормі права певної моделі соціального забезпечення та умов його надання, встановлення необхідних юридичних фактів і виникнення на цій підставі соціально-страхових правовідносин з метою реалізації права особи на певний вид забезпечення, а також

прийняття органом соціального страхування на підставі волевиявлення застрахованого чи іншої уповноваженої особи правозастосовного акту, спрямованого на фактичне забезпечення громадянина тим чи іншим благом.

1. *Красовська В. Г.* Механізм правового регулювання як система правових засобів // Держава і право. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права НАН України. — К., 2009. — Вип. 43. — С. 81. 2. *Кривицький Ю.* Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання // Підприємництво, госп-во і право. — 2009. — № 10. — С. 22–25. 3. *Абрамова А. А.* Эффективность механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2006. — С. 8. 4. *Алексеев С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — С. 364. 5. *Зинченко С. А.* Юридические факты в механизме правового регулирования. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — С. 8–9. 6. *Трудовое право России: Учебник / А. В. Гребенщиков, Е. Н. Доброхотова, А. В. Завгородний и др.; Под. ред. С. П. Маврина, Е. Б. Хохлова.* — М.: Юристъ, 2002 — С. 42. 7. *Маврин С. П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 214–216. 8. *Кривицький Ю. В.* Механізм правового регулювання в сучасній теорії права // Часопис Київ. ун-ту права. — 2009. — № 4. — С. 76–78. 9. *Загальна теорія держави і права: Підручн. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина.* — Х.: Право, 2010. — С. 220–223. 10. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник. — К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. — С. 263–264. 11. *Теорія государства и права: Курс лекций / М. И. Байтин, Ф. А. Григорьев, И. М. Зайцев и др.; Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* — М.: Юристъ, 1999. — 626 — 632. 12. *Сташків Б. І.* Юридичні факти в праві соціального забезпечення: Монографія. — Чернігів: Ред.-видавн. комплекс «Деснянська правда», 2008. — С. 37. 13. *Болотіна Н. Б.* Право соціального захисту України: Навч. посіб. — К.: Знання, 2005. — С. 44. 14. *Сарновська С. О.* Механізм правового регулювання та його подвійне тлумачення // Бюл. М-ва юстиції України. — 2004. — № 12. — С. 47. 15. *Кікоть Г.* Юридичні факти в механізмі правового регулювання: проблеми теорії // Право України. — 2005. — № 7. — С. 111. 16. *Право социального обеспечения: Учебник / Е. Н. Доброхотова, Т. В. Иванкина, М. Ю. Лаврикова и др.; Под. ред. М. В. Филипповой.* — М.: Юристъ, 2006. — С. 68.