

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.3>

ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Джура Х.Ю.,

доктор філософії з галузі «Право»

ceslii.knu@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5596-5307>

Джура Х.Ю. Елементи механізму правового забезпечення соціальної функції держави.

У статті проаналізовано специфіку правового забезпечення соціальної функції держави як явища. Деталізовано його зміст та сутність. Зазначено, що дослідження механізму правового забезпечення соціальної функції держави є неможливим без визначення його структурних елементів. Виокремлено перелік елементів механізму правового забезпечення соціальної функції держави. Нормативно-правове забезпечення соціальної функції держави, що проводиться завдяки створенню норм права й відповідних нормативно-правових актів у соціальній сфері, що регулюють поведінку суб'єктів правовідносин. Суб'єкти надання забезпечення соціальної функції держави Варто зазначити, що кількість таких суб'єктів обумовлюється варіативністю напрямів діяльності, завданнями та колом повноважень, що передбачені у законодавстві. Правові інструменти забезпечення соціальної функції держави. Інструменти забезпечення використовуються для впливу на поведінку усіх учасників відносин із втілення соціальної функції держави заради встановлення дозволених меж діяльності, запобігання неправомірним діям та заохоченню дотримання норм права. Юридична відповідальність суб'єктів забезпечення соціальної функції держави. Без її використання усі попередні елементи не були б взаємопов'язані, а їх діяльність часто бути хаотичною та свавільною. Це дозволяє розглянути механізм і в динаміці, і статично, а тому у статті виділено власні характерні риси кожного із елементів та способи їх взаємодії між собою. З'ясовано значення кожного із елементів механізму правового забезпечення соціальної функції держави. Охарактеризовано особливості елементів механізму правового забезпечення соціальної функції держави. У статті з'ясовано, що забезпечення соціальної функції держави проводиться заради задоволення соціальних потреб населення, сприяння соціальному розвитку через унеможливлення не виконання державою своїх соціальних обов'язків. Механізм правового забезпечення є залежним від правового регулювання та водночас тісно пов'язаний із фінансовими ресурсами держави та сучасним уявленням населення про гідне життя. Виділенні елементи механізму правового забезпечення охоплюють відображають різноманіття напрямів втілення соціальної функції та ілюструють важливість спільних цілей та завдань для належної взаємодії.

Ключові слова: правове забезпечення, механізм, соціальна функція, держава, соціальне законодавство.

Dzhura Kh.Iu. Elements of the mechanism of legal support of the social function of the state.

The article analyzes the specifics of the legal provision of the social function of the state as a phenomenon. Its content and essence are detailed. It is noted that the study of the mechanism of legal support of the social function of the state is impossible without determining its structural elements. The list of elements of the mechanism of legal support of the social function of the state is highlighted. Normative and legal provision of the social function of the state, which is carried out thanks to the creation of legal norms and relevant normative and legal acts in the social sphere, which regulate the behavior of the subjects of legal relations. Subjects of provision of the social function of the state It is worth noting that the number of such subjects is determined by the variability of the areas of activity, tasks and scope of powers provided for in the legislation. Legal instruments for ensuring the social function of the state. Security tools are used to influence the behavior of all participants in relations to implement the social function of the state in order to establish the permissible limits of activity, prevent illegal actions and encourage compliance with the law. Legal responsibility of the subjects of ensuring the social function of the state. Without its use, all previous elements would not be

interconnected, and their activity would often be chaotic and arbitrary. This makes it possible to consider the mechanism both dynamically and statically, and therefore the article highlights its own characteristic features of each of the elements and ways of their interaction with each other. The meaning of each of the elements of the mechanism of legal support of the social function of the state is clarified. Features of the elements of the mechanism of legal support of the social function of the state are characterized. The article clarified that ensuring the social function of the state is carried out for the purpose of meeting the social needs of the population, promoting social development by preventing the state from fulfilling its social obligations. The mechanism of legal protection is dependent on legal regulation and at the same time is closely related to the financial resources of the state and the modern perception of the population about a decent life. The selected elements of the mechanism of legal support cover the reflecting diversity of directions of implementation of the social function and illustrate the importance of common goals and tasks for proper interaction.

Key words: legal provision, mechanism, social function, state, social legislation.

Виклад основного матеріалу. Без належного правового забезпечення неможливо втілити жодну із функцій держави та особливо соціальну, адже різноманіття напрямів її втілення та відмінності між ними унеможливають стандартизацію підходу до організації роботи органів державної влади, способів контролю та нагляду, шляхів виявлення соціальних потреб. Тому, питання правового забезпечення соціальної функції держави має бути більш глибокого досліджене, що дозволить з'ясувати яким саме чином воно відбувається, які залучені суб'єкти та, що саме є ціллю забезпечення. Дане завдання можливо реалізувати за допомогою використання науково-теоретичної конструкції механізму.

Дослідження механізму правового забезпечення соціальної функції держави є неможливим без визначення його структурних елементів. Це дозволяє розглянути механізм і в динаміці, і статично, а тому виділити власні характерні риси кожного із елементів та способи їх взаємодії між собою. Аналіз елементів дозволить з'ясувати яким є вплив забезпечення на соціальну функцію, його диференційованість та водночас зв'язок із фінансовими, культурними чинниками.

Питання правового механізму правового забезпечення в соціальній сфері було висвітлено в наукових роботах таких вчених як: В.А. Багрій, К.В. Бориченко, Н.І. Бурятинська, В.Т. Венцель, І.В. Дашутін, Ю.Д. Древал, Н.Г. Єршова, М.І. Іншин, О.П. Завадяк, Н.І. Золотарьова, О.М. Калашник, Є.В. Краснов, Ю.С. Лепех, С.М. Онищенко, Н.М. Опольська, О.В. Павліченко, С.О. Сільченко, В.С. Сірко, В.М. Соколов, М.О. Стаднік, Д.А. Чижов, Н.Л. Шевченко. Проте, наукова інтерпретація та зміст механізму правового забезпечення соціальної функції держави потребує уточнення.

До елементів механізму правового забезпечення соціальної функції держави можливо віднести такі:

1. Нормативно-правове забезпечення соціальної функції держави;
2. Суб'єкти надання забезпечення соціальної функції держави;
3. Правові інструменти забезпечення соціальної функції держави;
4. Юридична відповідальність суб'єктів забезпечення соціальної функції держави.

Так, одним із елементів механізму правового забезпечення соціальної функції держави є її власне нормативно-правове забезпечення. Нормативно-правове забезпечення проводиться завдяки створенню норм права й відповідних нормативно-правових актів у соціальній сфері, що регулюють поведінку суб'єктів правовідносин. Таким чином, даний елемент може виступати і частиною механізму реалізації, залежно від виконуваних ним функцій та змісту конкретної норми права. В контексті механізму правового забезпечення, норми права повинні містити у собі інструменти впливу на поведінку суб'єктів відносин у соціальній сфері, зокрема гарантії чи заборони, а також й порядку їх застосування. Варто наголосити, що забезпечувальні норми права можуть міститись у нормативно-правових актах, що належать до різних частин законодавства, а тому головним під час їх класифікації є саме соціальний характер.

Зрозуміло, що Конституція, як основний та найвищий за юридичною силою нормативно-правовий акт охоплює й соціальні питання. Так, у ст. 1 Конституції України передбачено, що Україна є соціальною та правовою державою, а в ст. 13 вказано, що держава забезпечує соціальну спрямованість економіки [1]. Таким чином, саме Конституція України визначає існування та вказує обов'язок виконання державою соціальної функції. Кожну із наступних конституційних норм права можливо розглядати у тому числі, як спосіб забезпечення втілення такої функції. Наприклад, закріплення права на працю або ж на освіту, на підприємницьку діяльність сприяють соціальному розвитку та наявності коштів у держави для забезпечення спільних соціальних потреб населення.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення, як елемент механізму забезпечення соціальної функції держави має такі особливості:

1. Метою дії нормативно-правового забезпечення, як елементу механізму забезпечення соціальної функції держави є регулювання її участі в соціальних процесах. Важливим є визначення тих соціальних сфер, де участь держави має бути обмеженою, наприклад, працевлаштування або ж отримання освіти. Зі свого боку, соціальний захист та забезпечення є тими напрямками виконання соціальної функції, де роль держави має бути переважаючою з огляду на неможливість або ж низьку ефективність заходів із соціального захисту, що можуть проводитись іншими суб'єктами. Разом з тим, регулювання участі держави повинно бути гнучким та постійно змінюватися, поступово зменшуючи активну участь держави в правовідносинах, як це відбувається із наданням соціальних послуг.

2. Нормативно-правове забезпечення соціальної функції держави об'єднує норми права з адміністративного, соціального та фінансового законодавства. Адміністративне законодавство забезпечує активну участь органів публічної влади у реалізації соціальної функції, визначає обсяг їх повноважень та засоби контролю їх належного втілення. Соціальне законодавство встановлює напрями та сфери дії держави з огляду на необхідність реалізації соціальної функції. Саме соціальне законодавство визначає зміст соціальної функції. Фінансове законодавство забезпечує формування, збереження та перерозподіл коштів для забезпечення соціальних потреб населення.

3. Норми права, що забезпечують соціальну функцію держави є взаємозалежними, але не узгодженими. Тобто, для втілення соціальної функції, соціальні гарантії, заборони й зобов'язання повинні діяти спільно. Тому наявність прогалин чи колізій в одному нормативно-правовому акті впливає на усю соціальну сферу створюючи перешкоди у втіленні соціальних прав, спотворюючи призначення держави в соціальній сфері. Відповідно, нормативно-правове забезпечення соціальної функції держави повинно бути щонайбільше систематизоване.

Наступним елементом механізму правового забезпечення соціальної функції держави вважаємо суб'єктів проведення забезпечення. Варто зазначити, що кількість таких суб'єктів обумовлюється варіативністю напрямів діяльності, завданнями та колом повноважень, що передбачені у законодавстві. Досліджуючи дане питання в контексті соціального захисту Д.А. Чижов пропонує таку класифікацію: суб'єкти ініціювання (Верховна Рада України; Президент України, Міністерство соціальної політики, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України, громадські ради), суб'єкти здійснення (центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування), суб'єкти контролю (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, правоохоронні та міжнародні правозахисні організації), суб'єкти відновлення порушених прав (органи судової влади) [2, с. 6]. Дійсно, перелік суб'єктів, що тим чи іншим чином впливають на соціальну сферу та виконання соціальною функції держави є чималим. Проте, необхідно відрізнити прямий та опосередкований вплив на забезпечення. До прикладу, хоча правозахисні організації й можуть надавати допомогу потерпілим від соціальних ризиків, але їх учать є не обов'язковою, особливо у випадку належного виконання державою своїх обов'язків. Щодо органів публічної влади, то, наприклад, компетенція Верховної Ради України є суттєво більшою за соціальну сферу, а її забезпечувальна роль зводиться до видання законодавчих актів, що уже ретельно було досліджено вище. Також, спірним є й вибір критеріїв класифікації, адже до прикладу Міністерство соціальної політики одночасно є і суб'єктом ініціювання, і суб'єктом здійснення соціальної функції держави.

У даному випадку, необхідно пам'ятати, що будь-який теоретичний розподіл суб'єктів проведення соціальної функції держави проводиться для полегшення вивчення їх діяльності, а тому не в змозі охопити усі аспекти практики, особливо із урахуванням особливостей національного законодавства. Враховуючи це, пропонуємо поділити суб'єктів проведення забезпечення соціальної функції держави на наступні види:

1. Суб'єкти управління забезпеченням соціальної функції держави;
2. Суб'єкти надання соціальної допомоги, забезпечення, захисту та соціальних послуг;
3. Суб'єкти контролю за забезпеченням соціальної функції держави.

Для суб'єктів надання забезпечення, як елементу механізму правового забезпечення соціальної функції держави притаманними є такі особливості:

1. Для суб'єктів надання забезпечення, як елементу механізму правового забезпечення соціальної функції держави характерними є ієрархічність та взаємоконтроль. Ієрархічність розкривається через формування системи органів публічної влади, які діють в одній або ж наблизених сферах та управляються одним найвищим органом. Це допомагає упорядковувати та організовувати їх діяльність опе-

ративно й ефективно. Зі свого боку, взаємоконтроль розкривається через наявність повноважень в суб'єктів забезпечення проводити моніторинг, нагляд та контроль не лише підстав надання соціальної допомоги, але й власне якість та належність роботи посадових осіб інших органів публічної влади. Завдяки взаємоконтролю зменшується кількість випадків порушення дисципліни, правил та етики надання соціальних й адміністративних послуг.

2. Метою діяльності суб'єктів забезпечення є охоплення усіх напрямів втілення соціальної функції держави. Тобто, їх забезпечувальна діяльність повинна стосуватися, як розвитку нормативно-правового регулювання, так й безпосередньої практики втілення норм права відповідно до конкретної ситуації соціального обслуговування. Складність досягнення такої мети пояснюється неоднорідністю необхідної участі держави у відносинах із втілення соціальних прав та розширення тих, соціальних прав, що потребують особливої уваги, наприклад, щодо захисту від домашнього насилля чи булінгу.

3. Сутністю діяльності суб'єктів забезпечення соціальної функції держави є задоволення соціальних потреб населення. Такі потреби не можуть бути реалізовані самостійно особами через потрапляння в скрутну життєву ситуацію та необхідність зовнішнього регулярної допомоги. Тому в своїй поведінці та виборі способу тлумачення соціальної гарантії, реалізації повноваження суб'єкти надання забезпечення повинні орієнтуватися на соціальні інтереси населення чи конкретної особи, що звернулася за допомогою.

Ще одним елементом механізму правового забезпечення соціальної функції є інструменти такого забезпечення. Інструменти забезпечення використовуються для впливу на поведінку усіх учасників відносин із втілення соціальної функції держави заради встановлення дозволених меж діяльності, запобігання неправомірним діям та заохоченню дотримання норм права. Н.І. Бурятинська зауважує, що інструментами забезпечення є правові засоби, як дії та їх поєднання, що проводяться суб'єктами залежно від ступеня дозволеності заради досягнення соціально корисних цілей. При цьому такі дії є змодельованими та забезпеченими у нормах права [3, с. 190]. Рівень дозволеності обумовлює й різноманіття дій учасників відносини та їх свободу під час прийняття певних рішень. Зрозуміло, що передбачити у нормах права усі ситуації та поведінку учасників неможливо, тому важливо, щоб інструменти забезпечення були універсальними та пристосовувалися до напрямів соціального забезпечення чи навіть конкретних соціальних прав. Відповідно, можливо виділити наступні інструменти забезпечення соціальної функції держави:

1. Заборони, як інструменти забезпечення соціальної функції держави;
2. Зобов'язання, як інструменти забезпечення соціальної функції держави;
3. Гарантії, як інструменти забезпечення соціальної функції держави.

Досліджуючи заборони в дії механізму правового забезпечення соціальної функції держави насамперед слід зауважити їх кількість та обумовленість вживання. Так, використання заборон позитивно впливає на забезпеченість, оскільки із їх змісту одразу чітко зрозуміло, які саме дії є недопустимими та приведуть до юридичної відповідальності. Водночас, надмірне й необгрунтоване застосування заборон для забезпечення соціальної функції держави може означати надмірне втручання держави, втрату гнучкості правового регулювання, виникнення прогалин та навіть недостатності соціального захисту. Тому, основним принципом використання заборон, як інструменту забезпечення є пропорційність та правова обумовленість встановленні обмеження. Прикладом може слугувати ст. 39 Закону України «Про зайнятість населення», де визначено, що суб'єкту господарювання забороняється направляти працівників на робочі місця до такого роботодавця, що скорочував протягом року штат працівників, не дотримується нормативної чисельності працівників, що задіяні на технологічних процесах виробництва; залучає працівників до праці у шкідливих, важких умовах праці [4]. Тобто, заборона, як інструмент забезпечення соціальної функції може поширюватися на поведінку не лише посадових осіб органів публічної влади, але будь-яких суб'єктів, які певним чином впливають на соціальну сферу та реалізацію соціальних прав. Дотримання заборони визначає пасивність діянь суб'єктів, на яких вона поширюється.

Зобов'язання ж, як інструмент забезпечення навпаки вимагає проведення активної діяльності для дотримання законодавчої вимоги. До прикладу, у ст. 8 Закону України «Про соціальні послуги» визначено, що надавачі соціальних послуг зобов'язанні: забезпечувати найкращі інтереси отримувачів соціальних послуг; проводити оцінювання потреб особи чи сім'ї; забезпечення навчання працівників, які надають соціальні послуги [5]. Тобто, зобов'язання стосуються саме осіб, які активно сприяють втіленню соціальної функції держави, а не користуються своїми права, а отже вони поширюються на органи публічної влади, надавачів соціальних послуг, профспілкові та інші громадські організації, що

надають захист певним категоріям осіб. Ще однією відмінністю зобов'язань є те, що їх виконання може мати різний ступінь належності, а сам зміст залежати від тлумачення. Тому, важливо уточнити юридичну відповідальність за недотримання того чи іншого зобов'язання, а також й уникати оцінних понять під час їх формулювання у нормах права.

Гарантії, як інструменти забезпечення соціальної функції уже в більшій мірі стосуються соціальних прав та інтересів усього населення та визначають межі, обов'язкові дії з боку держави в питаннях реалізації соціальної функції. До прикладу, у ст. 25 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» встановлено, що кривднику, уповноваженими підрозділами Національної поліції України виноситься терміновий заборонний припис у випадку існування безпосередньої загрози життю та здоров'ю постраждалої особи задля негайного припинення домашнього насилля та недопущення його продовження або ж повторення [6]. Для гарантій характерним є деталізованість та обов'язкова участь органів публічної влади. При цьому, така участь може бути і активною, як в даному випадку, так й пасивною щодо не створення перешкод, оперативності прийняття заяв, безумовності надання соціальної допомоги. Гарантії найбільше пов'язані із соціальними правами та застосовуються у тих випадках, коли існують ризики у їх втілення пов'язані із повільністю чи зловживання повноваженнями.

Таким чином, до особливостей інструментів забезпечення у правовому механізмі забезпечення соціальної функції держави можемо зарахувати:

1. Інструменти забезпечення соціальної функції держави конкретизуються в нормах права. Тобто, забезпечення певного соціального права чи інтересу особи повинно бути чітко та однозначно встановлено у нормі права. Вибір засобу забезпечення не може покладатися на посадову особу, що надає соціальні чи адміністративні послуги, оскільки може призвести до порушень та свавілля. Конкретизація полягає у виборі способу впливу на поведінку учасників та оцінюванні впливу на правомірність, свободу діяльності та легкість реалізації соціальних прав.

2. Інструменти забезпечення соціальної функції держави є варіативними. Така особливість прямо пов'язана із попередньою, оскільки обумовлює можливість конкретизації. Варіативність інструментів обмежується нормами права, адже самостійно забезпечувати свої права учасники відносин можуть лише в межах норм права. Також, варіативність сприяє гнучкості правового регулювання та більшій адаптивності держави до тих завдань, що перед нею ставить соціум.

3. Метою використання інструментів забезпечення соціальної функції держави є щонайбільша ефективність дій усіх державних механізмів у соціальній сфері щодо задоволення соціальних потреб. Використання заборон сприяє досягненню такої мети через запобігання протиправним діям. Зобов'язання сприяють постійному розвитку та підтриманню реалізації соціальної функції держави. Гарантії ж забезпечують виконання своїх обов'язків державою за будь-яких економічних чи політичних умов.

Останнім елементом механізму правового забезпечення соціальної функції держави є юридична відповідальність. Без її використання усі попередні елементи не були б взаємопов'язані, а їх діяльність часто бути хаотичною та свавільною. Можливість застосування юридичної відповідальності обумовлюється попереднім проведенням контролю, нагляду та моніторингу, як з боку органів публічної влади, так й з боку громадських організацій та осіб, що реалізують свої соціальні права. Оскільки основним активним суб'єктом забезпечення соціальної функції держави є власне органи державної влади, то й юридична відповідальність стосуватиметься дій посадових осіб.

Можливо резюмувати, що до особливостей юридичної відповідальності, як елементу механізму правового забезпечення соціальної функції держави можливо віднести наступні:

1. Юридична відповідальність, як елемент механізму правового забезпечення соціальної функції держави має переважно дисциплінарний характер. Така ситуація обумовлюється тим, що втілення соціальної функції залежить від поведінки суб'єктів надання забезпечення в особі органів державної влади. Дисциплінарна відповідальність є найбільш поширеним її видом, що вказує на факт дотримання норм права та виконання забезпечувальної ролі та визначає якість реалізації покладених на посадову особу обов'язків.

2. Підстави притягнення до юридичної відповідальності є систематизованими. Оскільки дисциплінарні стягнення передбачають обмеження певних прав, застосування покарань, то такі дії мають бути обґрунтованими та правомірними. Відповідно, систематизованість підстав дозволяє чітко порівняти поведінку суб'єкта надання забезпечення із змодельованою у нормі права та визначити факт дисциплінарного проступку. Окрім того, систематизованість підстав обмежує повноваження з боку

керівників державної служби чи інших вповноважених осіб щодо притягнення до відповідальності, а тому й зменшує ймовірність неправомірного тиску та виступає гарантією соціальних прав уже самих посадових осіб.

3. Перелік покарань, що використовуються під час притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів надання забезпечення соціальної функції держави є обмеженим. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про державну службу», застосовуються такі дисциплінарні стягнення, як: догана, зауваження попередження про неповну службову відповідальність, звільнення з посади [7]. Вибір дисциплінарного стягнення залежить від повторності вчинення протиправного вчинку, рівня негативних наслідків. При цьому, кожному із наведених дисциплінарних проступків відповідає власне дисциплінарне стягнення, що унеможлиблює суб'єктивність оцінювання негативних наслідків поведінки суб'єкта надання забезпечення. Вичерпність же їх не дозволяє застосовувати надмірне або ж навпаки недостатнє покарання.

Отже, на основі проведеного дослідження можливо з'ясувати, що забезпечення соціальної функції держави проводиться заради задоволення соціальних потреб населення, сприяння соціальному розвитку через унеможливлення не виконання державою своїх соціальних обов'язків. Механізм правового забезпечення є залежним від правового регулювання та водночас тісно пов'язаний із фінансовими ресурсами держави та сучасним уявленням населення про гідне життя. Виділенні елементи механізму правового забезпечення охоплюють відображають різноманіття напрямів втілення соціальної функції та ілюструють важливість спільних цілей та завдань для належної взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996 р. № 30. Ст. 141.
2. Чижов Д.А. Правовий механізм забезпечення соціального захисту людини в умовах військових конфліктів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення/НЮУ ім. Ярослава Мудрого. Х. 2018. 20 с.
3. Бурятинська Н.І. Правові засоби: поняття та види. Барський гуманітарно-педагогічний коледж ім. М. Грушевського. С. 190–192.
4. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. С. 1284.
5. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 18. С. 5.
6. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 5. С. 32.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 4. С. 43.