

УДК 342.11.3

ПРОЦЕДУРНІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У ПРАВІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

PROCEDURAL AND LEGAL PROCEEDINGS IN THE SOCIAL SECURITY LAW

Рошканюк В.М.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Автор визначає спільні та відмінні риси матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин, встановлює взаємозалежність між ними, характеризує основних учасників цих правовідносин.

Ключові слова: право соціального забезпечення, процедурні правовідносини, процесуальні правовідносини.

Автор определяет общие и отличительные черты материальных, процедурных и процессуальных правоотношений, устанавливает взаимозависимость между ними, характеризует основных участников этих правоотношений.

Ключевые слова: право социального обеспечения, процедурные правоотношения, процессуальные правоотношения.

The author identifies common features physical, procedural and legal proceedings, establishes the interdependence between them and describes the main participants in these relationships.

Key words: social security law, procedural, legal, procedural relationship.

Для права соціального забезпечення, як і для будь-якої галузі права, характерним є поділ правовідносин на певні групи за різними критеріями. Найбільш поширеним для цієї галузі права є поділ правовідносин на матеріальні, процедурні та процесуальні.

Проблематика суті та класифікації правовідносин щодо соціального захисту особи досліджена у роботах таких вчених, як Е. Мачульська, Б. Сташків, І. Сирота, Б. Стичинський та інші.

Слід відмітити, що в науковій літературі найбільш розробленими є питання, пов'язані із матеріальними правовідносинами, в той час коли процедурні та процесуальні правовідносини є менш дослідженими.

Метою даної статті є визначення спільних та відмінних рис матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин, встановлення взаємоза-

лежностей між ними та характеристика основних учасників цих правовідносин.

Традиційно процесуальні і процедурні правовідносини дослідники відносять до допоміжних відносин, що входять в предмет права соціального забезпечення. Об'єднуючими характеристиками матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин є те, що вони мають охоронну спрямованість та чітко визначені на нормативно-правовому рівні. В той же час процедурні та процесуальні правовідносини є самостійним видом правовідносин, оскільки виникають з приводу встановлення певних юридичних фактів чи розгляду спорів з питань соціального забезпечення.

Стосовно процедурних правовідносин, то найбільш поширеним є визначення про те, що це такі

правовідносини, які спрямовані на встановлення фактів, що мають юридичне значення. Для більш широкого розуміння сутності процедурних правовідносин слід звернутися до визначення поняття правової процедури. Так, російським вченим В.Н. Скобелкіним запропоновано поняття правової процедури, яке визначається як особливий, нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію матеріальних норм права, заснованих на них матеріальних і нематеріальних правовідносин, заохочувальних процедур [3, с. 139].

Право на той або інший вид соціального забезпечення виникає, як правило, з моменту позитивного завершення процедурних відносин. У більшості випадків юридичним фактом, що породжує процедурні правовідносини, служить звернення особи для посвідчення конкретного факту. Так, наприклад, щодо пенсійного забезпечення одним з важливих юридичних фактів є дата звернення особи за призначенням пенсії. В цьому розумінні процедурні правовідносини є тісно пов'язаними з матеріальними відносинами, оскільки, як правило, передують їм.

Однією з істотних та характерних ознак процедури є наявність встановленого алгоритму дій (моделі), відповідно до якого вона реалізовується. У найбільш загальному вигляді така процедура є певною послідовністю дій, реалізація яких призводить до бажаного результату.

На думку Н.В. Протасова, нормативна модель процедури повинна визначати: цільове призначення, тип основних відносин, коло учасників, акти поведінки, яку вони можуть і повинні зробити, послідовність їх здійснення, терміни і місце здійснення як окремих дій, так і процедури в цілому, засоби, що забезпечують її функціонування [1, с. 51].

Питання процедури встановлення юридичних фактів, з якими українське законодавство пов'язує можливість надання особі соціального захисту, нормативно-правовими актами визначається по-різному. Так, наприклад, відповідно до ст. 30 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року № 2342-IV [4] «особа, якій стало відомо про дитину, яка залишилася без батьківського піклування, зобов'язана негайно повідомити про таку дитину службу у справах дітей або орган внутрішніх справ за місцем її перебування. Служба у справах дітей разом з органом внутрішніх справ після одержання відомостей про дитину, позбавлену батьківського піклування, зобов'язані негайно провести обстеження умов перебування дитини та обставин відсутності батьківського піклування і протягом двох місяців вжити заходів щодо надання дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування. Встановлення фактів відсутності батьківського піклування реєструється у книзі первинного обліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Відповідно до вимог цього ж Закону органи опіки та піклування забезпечують

вирішення питань щодо встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування. Тобто в даному випадку ініціаторами процедурних правовідносин можуть виступати не лише особи, яким в майбутньому може бути надано статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, а і інші особи чи служба у справах дітей.

Питання процедури встановлення юридичних фактів, з якими пов'язується соціальний захист, регулюється також Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ [5]. Відповідно до ст. 15 цього Закону: «Підставами для визначення статусу учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС є період роботи (служби) у зоні відчуження, що підтверджено відповідними документами. Підставою для визначення статусу евакуйованих із зони відчуження, відселених і тих, які самостійно переселилися, відповідно до статті 4 є довідка про евакуацію, відселення, самостійне переселення. Підставою для визначення статусу потерпілих від Чорнобильської катастрофи, які проживають або працюють на забруднених територіях, є довідка про період проживання, роботи на цих територіях. Видача довідок про період роботи (служби) по ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, а також на територіях радіоактивного забруднення, про заробітну плату за цей період здійснюється підприємствами, установами та організаціями (військкоматами), а про період проживання на територіях радіоактивного забруднення, евакуацію, відселення, самостійне переселення – органами місцевого самоврядування».

Відповідно до ст. 65 цього ж Закону: «Посвідчення «Учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС» та «Потерпілий від Чорнобильської катастрофи» є документами, що підтверджують статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та надають право користування пільгами, встановленими цим Законом».

Статтею 9 Закону України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року № 966-IV [6] передбачено, що для отримання соціальних послуг, що надаються державними та комунальними суб'єктами, особа, яка їх потребує, має звернутися з письмовою заявою до місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Для отримання соціальних послуг, що надаються недержавними суб'єктами, особа, яка їх потребує, звертається до відповідного суб'єкта, що їх надає. У разі якщо особа, яка потребує соціальних послуг, за віком або станом здоров'я неспроможна самостійно прийняти рішення про необхідність їх надання, таке рішення може прийняти опікун чи піклувальник, органи опіки та піклування відповідно до законодавства. В даному випадку законодавець окрім особи, що потребує надання соціальних послуг, визначає коло і інших осіб (опікун чи піклувальник, орган опіки та піклування), які можуть виступати учасниками процедурних відносин.

В рамках дослідження питання процедурних правовідносин цікавим є також і те, що в окремих випадках чинним законодавством визначено процедуру не лише встановлення факту набуття права, а також і факту припинення права на соціальний захист. Так, відповідно до ст. 31 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 року № 1533-III [7] виплата допомоги по безробіттю припиняється у разі:

- 1) працевлаштування безробітного;
- 2) поновлення безробітного на роботі за рішенням суду;
- 3) вступу до навчального закладу на навчання з відривом від виробництва;
- 4) проходження професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості;
- 5) призову на строкову військову або альтернативну (невійськову) службу;
- 6) набрання законної сили вироком суду про позбавлення волі безробітного або направлення його за рішенням суду на примусове лікування;
- 7) призначення чи отримання права на призначення пенсії за віком, у тому числі на пільгових умовах, пенсії за вислугу років або досягнення особою встановленого законом пенсійного віку;
- 8) призначення виплати на підставі документів, що містять неправдиві відомості;
- 9) подання письмової заяви про бажання здійснювати догляд за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- 10) подання письмової заяви про відмову від послуг державної служби зайнятості;
- 11) зміни місця проживання;
- 12) закінчення строку їх виплати;
- 13) зняття з обліку за невідвідування без поважних причин державної служби зайнятості 30 і більше календарних днів;
- 14) відмови безробітного від двох пропозицій підходящої роботи або від двох пропозицій проходження професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості, у тому числі осіб, які вперше шукають роботу та не мають професії (спеціальності);
- 15) відмови від роботи за спеціальністю, професією, набутою після професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості;
- 16) смерті безробітного.

Отже, аналіз нормативно-правових актів вказує на те, що основні моделі правової процедури можна визначити як нормативні, тобто такі, які містяться в процедурних нормах законодавчих актів. В той же час неможна відкидати можливості індивідуального визначення правової процедури, яка була б визначена індивідуальними юридичними актами, або в довірному порядку.

Процедурні правовідносини у сфері соціального захисту складають певну систему відносин, які постійно перебувають в динаміці і які, як правило,

складаються з актів поведінки, що послідовно змінюють один одного. Характерною рисою є також і те, що дотримання визначеної процедури спрямоване на досягнення певного результату. Процедурні правовідносини за своїм основним призначенням покликані визначити передумови настання основного правовідношення.

Відмінність процедурних правовідносин від процесуальних у праві соціального забезпечення обумовлена в першу чергу специфікою їхнього змісту. Основною умовою наявності процедурних правовідносин є визначена та регламентована законодавством обов'язкова процедура їх проходження без якої є неможливі подальші етапи реалізації прав і обов'язків у матеріальних правовідносин. Стосовно процесуальних правовідносин, то для них законом передбачено механізм вирішення лише спірних питань. Оскільки право соціального забезпечення не передбачає якоїсь особливої процедури розгляду спорів, то судовий розгляд здійснюється згідно норм цивільного процесуального чи адміністративного процесуального права.

Умов та причин які зумовлюють виникнення спорів з приводу соціального захисту осіб є дуже багато і вони у своїй переважній більшості не є правовими. Такі причини обумовлені, в першу чергу, соціальними, політичними чи психологічними чинниками. Однак серед значної кількості причин виникнення спору щодо соціального забезпечення можна виділити декілька найбільш основних. До таких причин ми можемо віднести, наприклад, недостатню обізнаність осіб щодо своїх прав та обов'язків, недосконалість законодавчої бази, «розпорошеність» норм щодо соціального забезпечення по багатьох нормативно-правових актах, а також значна кількість таких актів.

Процесуальні правовідносини щодо надання соціального захисту виникають при розгляді спорів між сторонами, в основному при оскарженні громадянами рішень, дій чи бездіяльності державних і інших органів, пов'язаних із призначенням пенсій, допомог і інших соціальних виплат.

Так, наприклад, статтею 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [8] визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Відповідно до вимог ст. 3 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV [9] кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів. У випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, або державні чи суспільні інтереси. Цим же кодексом передбачено, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства

справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин.

Досліджуючи всю сукупність процесуальних правовідносин радянський вчений В.Н. Смирнов зробив висновок про те, що право як цілісна система об'єднує п'ять типів процесуальних правовідносин: 1) нормотворчі процесуальні правовідносини, що забезпечують прийняття, зміну чи скасування нормативних актів; 2) управлінські процесуальні правовідносини, що забезпечують здійснення управлінської діяльності у сфері правопорядку (шляхом видання, зміни або скасування індивідуальних актів управління); 3) заохочувальні процесуальні правовідносини, що забезпечують стимулюючу діяльність органів державної влади, державного управління і інших уповноважених органів по відношенню до суб'єктів права, поведінка яких є зразковою, оцінюється як заслуга перед суспільством; 4) захисні процесуальні правовідносини, що забезпечують правоохоронну діяльність уповноважених органів держави в їх боротьбі з правопорушеннями; 5) правовстановлюючі процесуальні правовідносини, що забезпечують встановлення уповноваженими державою органами юридичних фактів, оспорюваних одним з суб'єктів правовідношення, і на підставі встановлених фактів – відновлення порушеної правомочності [2, с. 119-120].

Предметом правового регулювання інституту спору в праві соціального забезпечення є суспільні відносини з приводу соціального захисту осіб. Спе-

цифіка даних суспільних відносин полягає в тому, що вони не можуть існувати самі по собі, а є частиною більш широкого кола відносин, що виникають на попередньому етапі.

Існування процесуальних правовідносин є наслідком наявності спору з приводу соціальних виплат. Спори з приводу соціального захисту в силу свого суб'єктного складу є конфліктом, в якому однією стороною виступає фізична особа, а іншою – орган соціального забезпечення чи інший державний орган. А тому діяльність держави, спрямована на забезпечення процесуальної можливості врегулювання спору, в тій чи іншій мірі спрямована на розв'язання конфлікту. Враховуючи предмет спору та його суб'єктний склад, можна стверджувати, що в більшості випадків його вирішення відбувається за правилами адміністративного чи цивільного судочинства.

Для того щоб виникла потенційна можливість застосування процесуальних норм при розгляді спору про соціальний захист, необхідною є внутрішня воля суб'єкта передати вирішення спору на розгляд компетентного органу. Зважаючи на те, що наявність спору свідчить про негативну реакцію однієї із сторін на взаємовідносини між державою і особою, можна говорити, що спір є складовою частиною гарантії особи на соціальний захист. Так, можна дійти висновку, що сукупність норм по вирішенню спорів щодо соціального захисту є комплексним правовим інститутом, покликаним гарантувати відновлення та захист права особи на соціальний захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Протасов В.Н. Юридическая процедура / Протасов В.Н. – М. : Юридическая литература. – 1991. – С. 51.
2. Смирнов В.Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии / Смирнов В.Н.. – Л. : Изд-во Ленинградского университета. – 1980. – С. 119–120.
3. Трудовое процедурно-процессуальное право: Учебное пособие / Под ред. В.Н. Скобелкина. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета. – 2002. – С. 139.
4. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 року № 2342-IV//Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?2342-15>.
5. Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796-XII//Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?796-12>.
6. Закону України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року № 966-IV//Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?966-15>.
7. Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 року № 1533-III//Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?1533-14>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV//Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?2747-15>.
9. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV//Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?1618-15>.