

ЖЕРНАКОВ В. В.,

кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри трудового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ЮРОВСЬКА В. В.,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.9:364

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.4.11>

СУТНІСТЬ І РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ПРОЦЕДУР У ПРАВІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Статтю присвячено дослідженню питань призначення юридичних процедур у праві соціального забезпечення України та розвитку їх правового регулювання.

Нормативне регулювання відносин у сфері соціального забезпечення не може бути ефективним без належного супроводу на рівні юридичних процедур. Якщо законодавче правове регулювання у цій сфері суспільного буття здійснюється достатньо ефективно, то на підзаконному рівні залишається багато невирішених проблем. Частина їх стосується і юридичних процедур. Однією з причин такого стану справ є недостатня інтелектуальна складова, оскільки юридичним процедурам у вітчизняній науці права соціального забезпечення приділяється недостатня увага. Галузевій правовій науці не вистачає міцного підґрунтя, сформованого на досягненнях загальної теорії права та конституційного права.

Суттєвим недоліком досліджень юридичних процедур є певна односторонність у підході до проблеми. Юридичні процедури у праві соціального забезпечення характеризуються в основному крізь призму процедурних правовідносин, що значно звужує предмет наукового аналізу і не повною мірою сприяє розвитку правового регулювання відносин у цій сфері.

Основна наукова думка публікації полягає у тому, що вчення про юридичну процедуру, сформоване у загальній теорії права, має стати дієвим інструментом на шляху розвитку юридичних процедур у праві соціального забезпечення. Зроблено висновок, що поширений у навчальній літературі погляд на процедурні правовідносини тільки як елемент встановлення юридичних фактів не відповідає сучасному рівню теорії права і потребам практики соціального забезпечення.

Загальні засади процедур у праві соціального забезпечення сформовано на законодавчому рівні, але їх основне нормативне регулювання здійснюється у підзаконних нормативних актах. Між тим така форма регулювання процедур, як листи міністерств та відомств у сфері соціального забезпечення, не може бути визнана правовою у сучасному суспільстві.

Ключові слова: юридична процедура, соціальне забезпечення, правовідносини, юридичний факт, норми права.



Zhernakov V. V., Yurovska V. V. The essence and regulation of legal procedures in social security law

The article is devoted to the study of the purpose of legal procedures in the law of social security of Ukraine and the development of their legal regulation.

Normative regulation of relations in the field of social security cannot be effective without proper support at the level of legal procedures. If the legislative regulation in this area of public life is carried out quite effectively, then there are many unresolved issues at the sub-legal level. Some of them also concern legal procedures. One of the reasons for this state of affairs is the insufficient intellectual component, as insufficient attention is paid to legal procedures in the domestic science of social security law. Branch legal science lacks a solid foundation formed on the achievements of the general theory of law and constitutional law.

A significant disadvantage of legal procedure research is a certain one-sided approach to the problem. Legal procedures in social security law are characterized mainly through the prism of procedural legal relations, which significantly narrows the subject of scientific analysis and does not fully contribute to the development of legal regulation of relations in this area.

The main scientific idea of the publication is that the doctrine of legal procedure, formed in the general theory of law, should become an effective tool for the development of legal procedures in social security law. It is concluded that the common view in the educational literature on procedural legal relations only as an element of establishing legal facts does not meet the current level of legal theory and the needs of social security practice.

The general principles of procedures in the law of social security are formed at the legislative level, but their basic normative regulation is carried out in by-laws. Meanwhile, such a form of regulation of procedures as letters from ministries and agencies in the field of social security cannot be recognized as legal in modern society.

Key words: *legal procedure, social security, legal relations, legal fact, norms of law.*

Вступ. Розвиток соціального забезпечення населення України має відбуватися не тільки за рахунок економічних й організаційних ресурсів. Належне правове регулювання, що відповідає сучасним досягненням науки та потребам практики, є запорукою чіткого впорядкування суспільних відносин у цій сфері. Вони характеризуються різноманітністю суб'єктів, правових зв'язків між ними, бо соціальне забезпечення – це розгалужена система форм і видів діяльності. Кожна організаційно-правова форма соціального забезпечення має свою специфіку, що полягає у засадах формування і розподілу коштів, підстав виникнення прав на забезпечення чи підтримку та механізмів їх реалізації.

Такий складний соціально-правовий механізм не може ефективно функціонувати не тільки без регулювання засад його створення і функціонування на законодавчому рівні, а й без чіткої процедури реалізації нормативних приписів, що визначають права та обов'язки відповідних суб'єктів. Ця непомітна пересічним громадянам організаційно-правова складова великого загального механізму функціонування системи і є тим двигуном, що запускає дію норм права, спрямованих на реалізацію прав та законних інтересів суб'єктів соціального забезпечення. Юридичний механізм – категорія, добре відома фахівцям з теорії держави і права з 70-х років минулого століття, коли на вітчизняних теренах розпочалися фундаментальні дослідження у цьому напрямку. Серед вітчизняних фахівців з теорії права, які займалися цією проблемою, маємо назвати В.М. Горшенєва та й послідовників – І.В. Бенедика, В.Г. Крупіна, С.М. Олейникова, О.В. Петришина, І.М. Погрібного.



Маємо констатувати, що галузева наука права соціального забезпечення може отримати додатковий імпульс із використанням напрацювань теоретиків права з проблем правозастосування в цілому і юридичної процедури зокрема.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досліджень проблем юридичних процедур і правозастосування у сфері теорії держави і права для розвитку галузевого вчення про юридичні процедури у праві соціального забезпечення.

Результати дослідження. Юридичні процедури у праві соціального забезпечення самостійним об'єктом наукових досліджень поки що не стали. В основному вони характеризуються через процедурні правовідносини та споріднені з ними відносини, щодо яких у науковій та навчальній літературі висловлено різні міркування та міститься багато формулювань їх понять.

Один з провідних вітчизняних фахівців із соціального забезпечення Б.І. Сташків процедурні правовідносини визначив як суспільні відносини, що складаються на підставі процедурних норм права соціального забезпечення між фізичною особою (особами), з одного боку, та компетентним органом, з іншого, з приводу реалізації та захисту належного людині права на конкретний вид соціального забезпечення [1, с. 469]. Це формулювання останніми роками наводиться у багатьох публікаціях або в авторській редакції, або із незначними змінами. Зокрема, його використовують О.С. Арсентьєва і Ю.Ю. Івчук у відповідній статті, що міститься в авторитетному виданні «Велика українська юридична енциклопедія» [2, с. 657].

Інколи процедурні правовідносини характеризуються й у контексті споріднених відносин. Наприклад, М.М. Шумило, розкриваючи сутність процесуально-захисних правовідносин в солідарній пенсійній системі України, виділяє процедурно-організаційну стадію у спорах про пенсійне забезпечення [3, с. 485].

Із приводу сутності процедурних правовідносин у навчальній та науковій літературі сформовано позицію, згідно з якою процедурні правовідносини є допоміжними щодо правовідносин із реалізації чи застосування норм матеріального права. Інколи їх сутність зводять до встановлення юридичних фактів, що мають суттєве значення для реалізації прав у сфері соціального забезпечення.

Для аналізу підходу до призначення процедурних правовідносин у соціальному забезпеченні, який фактично домінує на теренах вітчизняної науки соціального забезпечення, візьмо за приклад публікацію О.С. Арсентьєвої та Ю.Ю. Івчук. Шановні колеги у змістовній статті наводять визначення процедурних правовідносин, яке сформував Б.І. Сташків, та викладають багато іншого матеріалу [2], з приводу якого можна висловити певні міркування.

Уявляється, не можна сприйняти без застережень твердження, що процедурні правовідносини «виникають на підставі охоронних норм з приводу вирішення спору про соціальне забезпечення і не є обов'язковими при реалізації норм матеріального права на конкретний вид соціального забезпечення». І, звичайно, процедурні правовідносини виникають не тільки «з приводу встановлення певних юридичних фактів чи розгляду спорів з питань соціального забезпечення» [2, с. 658]. Такий підхід до характеристики сутності процедурних правовідносин є явним звуженням сфери дії процедурних норм у праві соціального забезпечення.

В.М. Рокшанюк взагалі стверджує: об'єднуючими характеристиками матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин є те, що вони мають охоронну спрямованість. [4, с. 107]. Ця позиція теж не відповідає сформованому науковою правовою спільнотою вчення про широку сферу дії цих видів правовідносин, позаяк вони виникають і розвиваються не тільки у середовищі правового захисту, а в абсолютній більшості існують у сферах механізмів правотворення й правореалізації.

На наш погляд, ці та багато схожих на них тверджень свідчать, що вчення про юридичні процедури у праві соціального забезпечення поки що не повністю сприймає чіткі та конструктивні положення загальної теорії права. Звідсіля – й поширене уявлення про процедури як елемент механізму встановлення юридичних фактів або захисту прав у суді [5, с. 154].



Між тим у новітніх дослідженнях теоретики права під категорією юридичної процедури розуміють цілісну систему послідовних юридично значущих дій, які регламентовані процедурними нормами, здійснюються правомочними суб'єктами з використанням правових засобів і організовані з метою досягнення юридичного результату – належної реалізації правових норм [6, с. 884]. Процедура є ідеальною нормативною моделлю, встановленим нормами особливим порядком здійснення необхідних дій, в якому формально визначені їх чіткі форми, послідовність і зміст та система послідовних юридично значимих дій [6, с. 885]. Серед багатьох властивостей юридичної процедури, наведених С.М. Олейниковим, у контексті цієї публікації звернемо увагу на її соціальну значимість і цінність. Не можна не погодитись з тим, що призначення юридичної процедури у правовій системі в цілому – забезпечення та захист прав, свобод та інтересів людини, гарантування уникнення будь-якого необґрунтованого свавілля з боку державно-владних інститутів [6, с. 888].

Н.І. Вознюк категорію процедури розглядає в контексті правореалізаційної діяльності, і ця позиція більшою мірою відповідає науковим і практичним правовим реаліям. Щоправда, надмірне захоплення розписаною на декількох сторінках класифікацією процедур, за якою вони спочатку поділяються на прості й складні, які, у свою чергу, складаються із основних, допоміжних та супроводних простих процедур і т.д. [7, с. 46] навряд чи додає науковій вагомості публікації за спеціальністю трудове право; право соціального забезпечення.

Роль юридичних процедур доволі чітко визначена й Д.О. Бочаровим: через механізм правореалізації вони забезпечують індивідуалізацію й конкретизацію у формі конкретних приписів абстрактних і загальних за своїм змістом настанов [6, с. 584].

Розвитком такого підходу до розуміння сутності юридичної процедури і її ролі у забезпеченні прав людини можна вважати позицію К.В. Николиної, яка процедуру застосування правових норм визнає особливою формою реалізації права. Вона підкреслює, що це має принципове значення для повноцінного втілення вимог норм права в життя, оскільки юридична процедура дає можливість максимально «наблизитись» до фактичних умов життєдіяльності суспільства та поширити вимоги норм права на конкретні життєві випадки та на конкретних осіб [8, с. 69]. Вважаємо за необхідне погодитись з таким викладенням ролі процедур у реалізації права, яке має значення й для реалізації прав людини у сфері соціального забезпечення.

У наукових джерелах із соціального забезпечення можна зустріти позиції, за якими процедурні правовідносини не зводяться до встановлення юридичних фактів або захисту порушених прав. Так, Н.М. Стаховська головне призначення процедурних і процесуальних правовідносин у соціальному забезпеченні вбачає в тому, що вони мають сприяти виникненню, забезпечувати реалізацію та охороняти відповідні матеріальні правовідносини [9, с. 15].

У свою чергу, О.В. Горбатенко під процедурними правовідносинами із загальнообов'язкового державного пенсійного страхування розуміє відносини, врегульовані нормами права пенсійного забезпечення із формування відповідних матеріальних правовідносин (реалізації матеріальної правової норми), його змісту шляхом виконання приписів закону зобов'язальним суб'єктом (органом Пенсійного фонду України, Накопичувального фонду) [10]. Як бачимо, цей доволі цікавий підхід ще більше відрізняється від наведених вище тим, що процедурно-процесуальним правовідносинам відводиться роль із формування матеріальних правовідносин. Тобто із допоміжних процедурні правовідносини фактично перетворюються у провідні по відношенню до матеріальних. Така позиція може видатись перебільшенням ролі процедур, адже вони покликані не визначати зміст відповідних матеріальних правовідносин, а розвивати його, деталізувати основні позиції з нормативного регулювання, закріплені у нормах матеріального й процесуального права.

Ця позиція наближає дослідників до розуміння, що зводити процедурні правовідносини до встановлення фактів та захисту прав – невиправдане звуження реалій, що відбуваються у механізмі правореалізації. Але вона залишається за декілька кроків до того, що дійсно відображає процес перетворення норм матеріального права із статичного положення



у текстах нормативних актів у динамічний механізм реалізації їх змісту. Це – правове явище юридичної процедури.

Розмірковувати про призначення процедурних правовідносин якщо і можна, то з великою частиною умовності. Правовідносини не є інструментом правового регулювання, бо не містять нормативних приписів як втілення волі нормотворця і тому не можуть виконувати певне призначення. Твердження, що процедурні правовідносини допомагають реалізовувати зміст норм матеріального права, не є логічним з позицій теорії права. Норми матеріального права реалізуються через юридичний процес, юридичні процедури, які теж містять нормативні приписи. І правові відносини – це вже результат правореалізації, тоді як юридична процедура – важлива складова частина його сутності.

Підтвердження того, що юридичні процедури у праві соціального забезпечення не можна зводити до встановлення фактів та захисту порушених права, нескладно знайти й у законодавстві. Законодавство України містить безліч нормативних актів із юридичних процедур у соціальному забезпеченні. Абсолютна більшість з них не спрямовані на встановлення юридичних фактів або захист порушених прав. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок визначення заробітку для обчислення пенсії та нарахування надбавки до пенсії» від 24 липня 2003 р. № 1151 затверджено Порядок коригування середньомісячного заробітку (доходу) для обчислення пенсії; Порядок визначення середньомісячного фактичного заробітку у разі призначення пенсії працівникам, зайнятим на сезонних роботах, та Порядок нарахування надбавки до пенсії за роботу після досягнення пенсійного віку. Відповідно до п. 2 Порядку визначення середньомісячного фактичного заробітку у разі призначення пенсії працівникам, зайнятим на сезонних роботах, працівникам, які протягом року зайняті тільки на сезонних роботах, середньомісячний фактичний заробіток визначається шляхом ділення заробітку за будь-які 5 повних сезонів підряд протягом усієї трудової діяльності до 1 липня 2003 р. на 60 місяців із збільшенням на 12 місяців за кожний повний сезон починаючи з 1 липня 2003 р. до моменту звернення за пенсією [11]. Як бачимо, цією нормою регламентується не встановлення факту наявності заробітної плати, а механізм визначення середнього заробітку певної категорії осіб за певних обставин. І таких норм, що встановлюють саме юридичну процедуру реалізації норм матеріального права, у наведених нормативних актах дуже багато.

Регламентація юридичних процедур, крім суто правової складової частини, містить й організаційну складову частину. Аналіз суттєвих перетворень в організаційній та правовій складових соціального забезпечення свідчить, що в розвитку юридичних процедур сформовано вектор на створення зручного для пересічних громадян механізму доступу до юридичних процедур. Таке упорядкування наближує юридичні процедури до безпосередніх суб'єктів – носіїв прав у соціальній сфері. Так, згідно з Положенням про Міністерство цифрової трансформації України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856, Мінцифри розробляє пропозиції щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання електронних та адміністративних послуг, здійснює заходи з її реформування; координує діяльність органів, що утворили центри надання адміністративних послуг, з питань підвищення рівня якості надання електронних та адміністративних послуг, розвитку електронної інформаційної взаємодії таких центрів із суб'єктами надання адміністративних послуг, розширення функцій центрів та переліку послуг, які надаються через них [12].

Як свідчить практика, центри надання адміністративних послуг та прозорі офіси, створені в багатьох містах України, спрощують процедури, спрямовані на реалізацію прав у сфері соціального забезпечення. Зокрема, вони надають послуги з оформлення документів для перерахунку пенсії, безоплатної правової допомоги з питань соціального забезпечення тощо.

Крім того, з метою зниження адміністративного навантаження на громадян, а також оптимізації та підвищення ефективності роботи органів Пенсійного фонду України шляхом впровадження електронної міжвідомчої взаємодії Кабінет Міністрів України постановою



від 17 липня 2019 р. № 681 зобов'язав відповідних суб'єктів для призначення, перерахунку, поновлення, припинення, продовження виплати пенсій, надбавок, допомог, доплат та компенсацій або переведення з одного виду пенсії на інший на запит органів, які призначають пенсію, не пізніше трьох робочих днів з дня його отримання подавати необхідні відомості. Важливо звернути увагу на те, що при цьому заборонено вимагати від особи, яка подає заяву для призначення пенсії, документи, що підтверджують зазначені вище відомості [13].

Поруч із значним прогресом у розвитку регламентації юридичних процедур у праві соціального забезпечення звернемо увагу на проблему, яка має давню історію. Йдеться про правове значення так званих листів міністерств і відомств, у тому числі із питань соціального забезпечення. Із цього приводу на офіційному сайті Мінюсту України міститься чітка позиція: листи – це службова кореспонденція, вони не є нормативно-правовими актами, можуть носити лише роз'яснювальний, інформаційний та рекомендаційний характер і не повинні містити нових правових норм, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян [14].

Віддаючи належне значенню юридичних процедур у правових механізмах, разом із тим вважаємо за доцільне наголосити на недоречності абсолютизації ролі юридичних процедур, коли їм надаються необмежені можливості у правореалізації. Тому цілком обґрунтовано вважаємо позицію науковців, які відсутність процедури не визнають підставою для відмови в задоволенні відповідних правових можливостей. У разі відсутності необхідної процедури фактично йдеться про недобросовісне виконання державою в особі її органів покладених на них зобов'язань. У такому випадку особа може захистити своє право в судовому порядку, і відсутність необхідної процедури не може стати підставою відмови в задоволенні позовних вимог [15, с. 651].

Висновки. Категорія юридичних процедур у праві соціального забезпечення має більш глибоку сутність й широкий зміст, ніж встановлення юридичних фактів та захист й відновлення порушених прав. Юридичні процедури покликані забезпечувати безперешкодне функціонування складного механізму реалізації прав і законних інтересів у соціальній сфері, належне виконання функцій відповідних суб'єктів у всіх організаційно-правових формах соціального забезпечення. Без відповідної юридичної процедури норми матеріального права та юридичні факти як підстави виникнення правовідносин щодо їх реалізації у праві соціального забезпечення не будуть діяти. Регламентація юридичних процедур потребує подальшого розвитку як на рівні законів, так і підзаконних нормативних актів. Така форма регламентації процедур, як листи міністерств та відомств у сфері соціального забезпечення, не може бути визнана правовою у сучасному суспільстві.

Список використаних джерел:

1. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернівці : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.
2. Арсеньєва О.С., Івчук Ю.Ю. Процедурні правовідносини у сфері соціального забезпечення. *Велика українська юридична енциклопедія: Право соціального забезпечення* / редкол. : М.І. Іншин та ін. Київ : «Видавництво Людмила», 2020. С. 657–661.
3. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2016. 680 с.
4. Рокшанюк В.М. Процедурні та процесуальні правовідносини у праві соціального забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 25. 2014 р. С. 107–110.
5. Право соціального забезпечення : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. П.Д. Пилипенка. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 496 с.
6. Олейников С.М. Юридична процедура. *Велика українська юридична енциклопедія : Т. 3 : Загальна теорія права* / Редкол. О.В. Петришин та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 884–889.



7. Вознюк Н.І. Процедури забезпечення державними соціальними допомогами. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 6. Том 2. 2017. С. 45–48.
8. Николина К.В. Особливості процедурних засад правозастосовної діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2011/2. С. 67–70.
9. Стаховська Н.М. Відносини в праві соціального забезпечення : автореф дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 19 с.
10. Горбатенко О.В. Процедурно-процесуальні правовідносини із загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. URL : <http://www.apdp.in.ua/v69/82.pdf> (дата звернення: 26.07.2021).
11. Про порядок визначення заробітку для обчислення пенсії та нарахування надбавки до пенсії : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1151. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.07.2021).
12. Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. Дата оновлення: 12.02.2021. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919> (дата звернення: 26.07.2021).
13. Про оптимізацію надання адміністративних послуг у сфері пенсійного забезпечення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 681. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.07.2021).
14. 14. Правова експертиза та державна реєстрація нормативно-правових актів: органи юстиції на сторожі прав людини і громадянина: Роз'яснення Департаменту державної реєстрації нормативних актів Міністерства юстиції України. URL : https://minjust.gov.ua/m/str_32083 (дата звернення: 26.07.2021).
15. Уварова О.О. Процесуальне право. *Велика українська юридична енциклопедія : Т. 3 : Загальна теорія права* / Редкол. О.В. Петришин та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого 2017. С. 647–651.

