

ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.3

Вознюк Н. І.,
*старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін,
здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИМИ СОЦІАЛЬНИМИ ДОПОМОГАМИ

PROCEDURES OF STATE SOCIAL ASSISTANCE PROVIDING

Стаття присвячена дослідженню змісту та характеристик будови процедур забезпечення державними соціальними допомогоюми. Визначено поняття, структуру правової моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми та напрями її оптимізації.

Ключові слова: процедура, правова модель процедури, державна соціальна допомога, реалізація права, соціальне забезпечення.

Статья посвящена исследованию содержания и характеристик строения процедур обеспечения государственными социальными пособиями. Определено понятие, структура правовой модели процедуры обеспечения государственными социальными пособиями и направления ее оптимизации.

Ключевые слова: процедура, правовая модель процедуры, государственное социальное пособие, реализация права, социальное обеспечение.

The article is devoted to research of the content and descriptions of the procedure of state social assistance providing. Concept and structure of legal model for the procedure of state social assistance providing and directions of its optimization are determined.

Key words: procedure, legal model of procedure, state social assistance, realization of right, social security.

Підтримка громадян, які з незалежних від них причин опинились у складних життєвих ситуаціях, є одним із завдань соціальної держави. У сучасних реаліях України інститут державних допомог набуває особливого значення в системі права соціального забезпечення. Ефективність застосування норм права щодо забезпечення державною соціальною допомогою багато в чому залежить від досконалості правової регламентації правореалізаційної діяльності суб'єктів правовідносин – законодавчо закріпленого процедурного механізму. Наявність чіткої та лаконічної процедури є необхідною умовою реального забезпечення права на соціальний захист загалом та на державну допомогу зокрема.

Дослідження процедурних аспектів реалізації правових норм не втрачають своєї актуальності. Загальнотеоретичним питанням юридичних процедур присвячено праці таких науковців, як: А.В. Басов [1], К.В. Николина [2], В.Н. Протасов [3; 4], О.О. Середа [5], О.В. Фатхутдінова [6], О.В. Яковенко [7]. На спеціально-галузевому рівні процедури досліджували: Т.Ю. Барішпольська [8] (цивільний процес та процедура), Н.В. Галіцина [9], О.В. Кузьменко [10], О.С. Лагода [11], О.І. Миколенко [12], А.В. Щерба [13] (адміністративна процедура), О.П. Євсєєв [14] (процедури в конституційному праві України), Л.М. Касьяненко [15] (юридичний процес і правова процедура у фінансовому праві). Спеціальних досліджень процедур забезпечення державними соціальними допомогоюми не проводилось, окремі аспекти законодавчого унор-

мування правореалізаційної діяльності суб'єктів правовідносин у сфері соціального забезпечення було висвітлено в дослідженнях О.В. Горбатенко [16], О.М. Пономаренко [17], С.М. Синчук [18, с. 57–74], Б.І. Сташківа [19, с. 467–474], В.К. Субботенко [20], Н.М. Хуторян [21, с. 245–273], Г.П. Чернявської [22], М.М. Шумила [23, с. 326–369].

Метою статті є дослідження змісту та окремих характеристик будови процедур забезпечення державними соціальними допомогоюми.

Законодавчо унормований порядок діяльності уповноважених державних органів та осіб, які мають право на державну соціальну допомогу, щодо реалізації права на цей вид соціального забезпечення охоплюється поняттям «процедура забезпечення державними соціальними допомогоюми». Відповідно до чинного законодавства система державних соціальних допомог є складною, що обумовлює відмінні алгоритми дій під час забезпечення окремими видами державних соціальних допомог навіть у межах одного її виду.

Забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги конкретного суб'єкта права відбувається відповідно до передбаченої законодавством процедури, яку пропонуємо назвати одиничною. «Одиничний – філософська категорія: предмет, процес або явище з його властивостями і основними ознаками, що відрізняють його від інших предметів, процесів або явищ» [23]. Одиничні процедури забезпечення одним і тим самим видом державної соціальної допомоги суб'єктів із різним правовим

статусом відповідно до чинного законодавства містять різні алгоритми дій.

Проте оскільки це один вид допомоги, то можна виділити окремо поняття «процедура забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги». Назвемо їх «особливі процедури». «Особливий – характерний лише для певного явища, який має спеціальне завдання, призначення» [23].

Наприклад, процедура забезпечення державною соціальною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами та процедура забезпечення допомогою при народженні дитини містять схожі, проте не ідентичні структурні елементи. У свою чергу, процедура забезпечення державною соціальною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами студентки та процедура забезпечення цією ж допомогою жінки, яка звільнена з роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, так само містять схожі, проте не ідентичні структурні елементи.

У результаті аналізу чинних нормативно-правових актів нами було встановлено, що процедури забезпечення (як одиничні, так і особливі) побудовані за типовою схемою. Тобто можна говорити про модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми. Термін «модель процедури» вживає В.Н. Протасов, досліджуючи юридичну процедуру як загальноправове явище. Науковець виділяє нормативні (такі, що містяться в процедурних нормах) та індивідуальні (встановлені індивідуальними юридичними актами) моделі [4, с. 24]. Видається доцільним ввести в наше дослідження категорію «модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми» та наповнити її таким змістом: це типовий, законодавчо унормований алгоритм дій уповноважених та правомочних суб'єктів щодо реалізації права останніх на державні соціальні допомоги. Модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми – це правова абстракція, яка дозволяє виділити істотні ознаки досліджуваного явища. Для її позначення пропонуємо вживати термін «загальна процедура».

Вважаємо, що «модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми» (далі загальна модель процедури), «процедура забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги» (далі особлива процедура) та «процедура забезпечення окремим видом державної соціальної допомоги конкретного суб'єкта права» (далі одинична процедура) співвідносяться в праві як філософські категорії «загальне», «особливе» та «одиничне». Загальна процедура забезпечення державними соціальними допомогоюми, яка є типовою, загальною для всіх видів державних допомог, реалізується в конкретних правовідносинах через одиничні процедури забезпечення конкретним видом допомоги. Одиничним процедурам властиві ознаки загальної моделі. У філософії категорії «одиничне» та «загальне» взаємопов'язані та відображають діалектичну єдність і відмінність між явищами дійсності. Загальне та одиничне знаходять свій вираз в окремому, в нашому випадку –

в процедурі забезпечення окремим видом допомоги конкретного суб'єкта права.

Наприклад, ознаки загальної моделі забезпечення державними соціальними допомогоюми властиві одиничній процедурі забезпечення державною соціальною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами. Проте процедури забезпечення допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами вагітної безробітної жінки та безробітної жінки, яка усиновила дитину протягом двох місяців з дня її народження, на першій стадії вимагають різної кількості «кроків» для досягнення результату. У разі якщо жінка, яка претендуватиме на допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами за станом здоров'я або з інших поважних причин, не може особисто зібрати необхідні документи, збір зазначених документів покладається на органи, що призначають допомогу. Процедура забезпечення такою самою допомогою в цьому випадку буде відрізнятися від попередніх: встановлення юридичних фактів буде відбуватися у рамках розгляду звернення. Об'єднує окремі процедури забезпечення державною допомогою у зв'язку з вагітністю та пологами одинична процедура, яка не виходить за рамки загальної моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми: підтвердження юридичних фактів, звернення до уповноваженого державного органу, розгляд звернення та фіксація владного рішення в правозастосовному акті, виконання рішення.

Загальна модель процедури забезпечення державними соціальними допомогоюми, одиничні процедури та окремі процедури мають складну внутрішню структуру і включають окремі самостійні елементи – це, наприклад, процедури підтвердження юридичних фактів, процедури розгляду звернення тощо. Варто зазначити, що всі ці прості процедури об'єднує в модель, в одиничну або в окрему процедури спільна мета – реалізація права на державну соціальну допомогу. О.В. Яковенко складні за будовою процедури називає макропроцедурами, а прості, що не містять інших процедур, – мікропроцедурами [7, с. 7]. Введення до наукового обігу таких термінів у цьому випадку видається спірним, оскільки семантичний зміст складних слів із першими частинами макро- і мікро- передбачає характеристику предметів у першу чергу за розміром (великий – маленький; широкий – вузький; довгий – короткий) [23], а не за складністю будови (однорічковий – багаторічковий). Тому вважаємо, що терміни «проста процедура» та «складна процедура» більш точно і однозначно відображають правові явища, які позначають.

Залежно від місця простої процедури (групи простих процедур) та її значення в ієрархії складної процедури можна виокремити три групи простих процедур: основні, допоміжні та супровідні.

Основними пропонуємо вважати прості процедури, для реалізації яких у процедурні правовідносини вступають суб'єкт права на державну соціальну допомогу (або його представник) та державний орган, уповноважений вирішувати питання

забезпечення (призначення, зміна умов надання, припинення виплати) державними соціальними допомогою. Кінцевою метою таких процедур є винесення рішення уповноваженим державою органом щодо призначення державної соціальної допомоги або відмови в такому призначенні, зміни умов чи порядку виплати призначеної допомоги, припинення виплат. Наприклад, процедура звернення за призначенням державної соціальної допомоги.

Допоміжними пропонуємо вважати прості процедури, для реалізації яких у процедурні правовідносини вступають суб'єкт права на державну соціальну допомогу (або його представник) та органи, уповноважені підтверджувати юридичні факти та видавати відповідні документи, що вимагаються процедурними нормами права соціального забезпечення. Реалізація таких процедур дозволяє створити юридичні передумови для прийняття рішення уповноваженим державним органом щодо забезпечення державною соціальною допомогою. В ієрархічній будові складної процедури ці елементи знаходяться на нижчому рівні, ніж основні.

Супровідними («супровідний – тісно пов'язаний із чим-небудь; який додається до чогось основного; супутній» [23]) пропонуємо вважати прості процедури, для реалізації яких у процедурні правовідносини вступають суб'єкт права на державну соціальну допомогу (або його представник) та органи, вповноважені підтверджувати юридичні факти та видавати відповідні документи, що підтверджують настання соціального ризику, який є підставою для набуття права на державну соціальну допомогу. Значення супровідних та допоміжних процедур в ієрархії складної процедури схожі, проте супровідні процедури, на нашу думку, є елементами нижчого рівня, потребують першочергової реалізації, оскільки їх метою є встановлення факту настання соціального ризику. Наприклад: проста процедура отримання свідоцтва про народження дитини як елемент складної процедури забезпечення державною допомогою при народженні дитини. Відрізняє допоміжні та супровідні процедури також те, що перші існують тільки в складі процедур забезпечення державними соціальними допомогою, а другі можуть бути складовими елементами інших процедур, які не обов'язково встановлюють порядок реалізації права на певний вид соціального забезпечення.

Таким чином, модель процедури забезпечення державними соціальними допомогою є трьох-елементною і включає в себе основні, допоміжні та супровідні прості процедури.

Варто окремо звернути увагу на ще одну особливість будови конкретних складних процедур забезпе-

чення державними соціальними допомогою – наявність в їх складі адміністративних процедур. Право на державну соціальну допомогу не може бути реалізовано суб'єктом права без втручання відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування, реалізація владних повноважень якого відбувається в межах адміністративної процедури. Адміністративні процедури забезпечують реалізацію права на державні соціальні допомоги.

Процес правореалізації буде ефективним, якщо загальна модель процедури забезпечення державними соціальними допомогою, одиничні та окремі процедури будуть відповідати певним параметрам. Останні прямо не закріплені в нормативно-правових актах, проте сформульовані юридичною наукою і, на наше переконання, повинні враховуватись у правотворчій, правореалізаційній, правотлумачній діяльності.

Найбільш детально вимоги формування моделей процедур висвітлені в працях В.Н. Протасова. На думку науковця, з якою ми в цілому погоджуємось, основними параметрами формування нормативних моделей процедури є: синхронність, законодавчий рівень, узгодженість процедурних та основних нормативних актів, спільне розташування основних та процедурних норм, межі регулятивного «втручання» процедурних норм, багатоваріантність та диспозитивність процедур, демократизм юридичної процедури, доступність, адекватність, системність та гарантованість [3, с. 25–61; 4, с. 24–61].

Отже, проведеним дослідженням встановлено, що процедури забезпечення державними соціальними допомогою мають складну ієрархічну будову, де складові елементи взаємопов'язані та відображають діалектичну єдність і відмінність між явищами дійсності. Така будова ускладнює правореалізаційну діяльність. Реалізація права на державну соціальну допомогу повинна відбуватись у найменш обтяжливий для правомочного суб'єкта спосіб. Цьому буде сприяти зменшення особистої участі такого суб'єкта на різних процедурних етапах. Зокрема, доцільним видається мінімізація або виключення зі складу правової моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогою простих допоміжних процедур. Цього можна досягти, поклавши обов'язок збору окремих підтверджуючих документів на державний орган, який призначає державну соціальну допомогу. Перспективним напрямком подальших досліджень вважаємо вивчення практичних аспектів оптимізації правової моделі процедури забезпечення державними соціальними допомогою з метою створення досконалого процедурного механізму реалізації належного особі права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Басов А.В. До питання про визначення поняття «юридична процедура». Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. 2011. № 2. С. 17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2011_2%287%29__3.
2. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». К., 2011. 19 с.
3. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: «Юридическая литература», 1991. 144 с.

4. Протасов В.Н. Юридическая процедура. М.: Юридическая литература, 1991. 77 с.
5. Серета О.О. Правова процедура: теоретико-правові засади та практичні виміри: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». К., 2008. 20 с.
6. Фатхутдінова О.В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». К., 2000. 16 с.
7. Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений». Саратов, 1999. 23 с.
8. Баришпольская Т.Ю. Гражданские процесс и процедура : Понятие, служебная роль, проблемы теории и практики: автореф. дис. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; Семейное право; Гражданский процесс; Международное частное право». Томск, 1988. 21 с.
9. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163–177.
10. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2006. 32 с.
11. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 21 с.
12. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 40 с.
13. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2011. 20 с.
14. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України: Монографія. Харків: ФШНН, 2010. 180 с.
15. Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2011. 38 с.
16. Горбатенко О.В. Правовідносини із загальнообов'язкового державного пенсійного страхування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». О., 2011. 20 с.
17. Пономаренко О.М. Правове регулювання соціального забезпечення допомогою у зв'язку з народженням та вихованням дитини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Х., 2005. 20 с.
18. Синчук С.М. Теорія правовідносин соціального забезпечення: дис... доктора юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2015. 433 с.
19. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів: ПАТ «ПВК» «Десна», 2016. 692 с.
20. Субботенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении: монография. Томск: Изд-во Томского университета, 1980. 197 с.
21. Пенсійні правовідносини в Україні / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.П. Стаднік, А.А. Ширант, М.М. Шумило; відп. Ред. Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна. К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. 276 с.
22. Чернявська Г.П. Процедурні правовідносини соціального забезпечення: дис... кандидата юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2014. 214 с.
23. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. К.: Ніка-Центр, 2016. 680 с.
23. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/suprovodnyj>.