

УДК: 349-3

М. М. ШУМИЛО

ПРОЦЕДУРНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ В ПЕНСІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Досліджено наукові погляди на місце і роль процедурно-організаційних правовідносин в пенсійному забезпеченні. Проаналізовано та дано авторське визначення поняття процедурно-організаційним правовідносинам в пенсійному забезпеченні. Запропоновано власну класифікацію процедурно-організаційних правовідносин в пенсійному забезпеченні на види. Обґрунтовано думку, що процедурні норми у пенсійному законодавстві – це сформований комплексний процедурно-організаційний інститут.

Ключові слова: *процедурно-організаційні правовідносини, пенсійне забезпечення, юридичні процедури, реалізація права на пенсію.*

Шумило М. Н. Процедурно-организационные правоотношения в пенсионном обеспечении: понятие и виды

Исследовано научные взгляды на место и роль процедурно-организационных правоотношений в пенсионном обеспечении. Проанализировано и дано авторское определение понятия процедурно-организационных правоотношений в пенсионном обеспечении. Предложено классификацию процедурно-организационных правоотношений в пенсионном обеспечении на виды. Обосновано мнение, что

© ШУМИЛО Михайло Миколайович – кандидат юридичних наук, ст. наук. співробітник, ст. наук. співробітник відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

процедурные нормы в пенсионном законодательстве – это сформировавшийся комплексный процедурно-организационный институт.

Ключевые слова: *процедурно-организационные правоотношения в пенсионном обеспечении, пенсионное обеспечение, юридические процедуры, реализация права на пенсию.*

Shumylo Mykhaylo. Procedural-organizational legal relations in pension provision: concepts and types

Scientific views on the place and role of procedural-organizational legal relationships in pension provision are researched in this article. The procedural-organizational legal relationships in pension provision are analyzed and given the author's definition. The author's own classification of procedural-organizational legal relationships in pension provision is proposed. The idea that procedural rules in the pension legislation are an integrated procedural-organizational institution is substantiated.

Key words: *procedural-organizational legal relationship, pension provision, legal procedures, the exercising of the right to pension.*

Закріплення права у законі та реалізація права є взаємопов'язаними, але різними речами. Право без механізму реалізації – є декларацією. Якщо право не можна реалізувати, то вони безплідне і не спроможне досягти своєї мети, оскільки не закріплення права, а його реалізацію є сутністю існування прав як соціальної категорії!

Реалізувати право можна виключно через юридичну процедуру. Говорячи про право на пенсію у загальному сенсі цього слава йдеться про те, що процедура є ланкою, що поєднує право в законі та право в житті окремого суб'єкта.

Питання юридичних процедур та процедурних відносин неодноразово ставали предметом наукових пошуків як теоретиків права, так і представників галузевих наук, право соціального забезпечення не є винятком. Процедурні відносини здебільшого зосередженні

в публічно-правовій сфері, що є однією із визначальних ознак галузевої приналежності тих чи інших відносин. Особливий внесок в розвиток теорії юридичної процедури, процедурних відносин, юридичного процесу тощо зробили такі вчені як: В. М. Протасов, В. К. Субботенко, В. С. Аракчєєв, Т. Ю. Барішнопольська, Є. І. Бутенко, а також В. А. Тарасова, Р. І. Іванова, В. К. Субботенко, Я. М. Фогель, І. Р. Маматказін, досліджувалося це питання і українськими науковцями: Н. Б. Болотіна, С. М. Синчук, Г. П. Чернявська, Б. І. Сташків, І. М. Сирота та ін.

Для формулювання поняття будь-якого соціально-правового явища та класифікувати його на види необхідно розуміти його сутність.

Професор Оксфордського університету Тоні Оноре (*англ. Anthony Maurice (Tony) Honoré*) зазначає, що процедура – це захід або ряд заходів, яких треба вжити для досягнення певного результату. Форми та процедури важливі з кількох причин, вони надають упевненості, захоплюють до ретельного обмірковування та сприяють справедливості¹.

В. М. Протасов, Н. В. Протасовою зазначають, що поняття «правова процедура» – загальне, родове поняття. Сутність того чи іншого різновиду процедури і її особливості визначається характером правового відношення, реалізації якого цей різновид процедури слугує, – основного правовідношення. За цією ознакою юридичну процедуру можна розділити на матеріальну (регулятивні відносини), процесуальну (охоронні відносини) і правотворчу (формування правових норм). Матеріальну і процесуальну юридичні процедури можна об'єднати в один блок правореалізаційних процедур².

Таку ознаку як ритмічність юридичної процедури наводить Ю. Ю. Ветютнев, який зазначає, що основними проявами такої ритмічності виступають:

а) Чітко визначена послідовність операцій, що створюють процедуру. Юридична процедура складається із низки стадій, які відносно відокремлені один від одного і вибудовуються у вигляді ланцюжка,

в якому жодна ланка не може бути довільно пропущена чи замінена іншою.

б) Хронологічні параметри. Внутрішня організація процедури, як правило, пов'язана з обмеженнями в часі, що встановлюються у вигляді строків виконання окремих процесуальних дій чи завершення процедури у цілому.

в) Циклічність. Юридична процедура після свого завершення може знову розвернутися в повному об'ємі, із дотриманням тієї ж послідовності дій³.

Власне розуміння юридичної процедури запропонувала К. В. Николина, під якою розуміє: самостійний різновид соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається із певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури, в результаті чого досягається певний результат у формі зміни правової дійсності⁴.

А. М. Васильєв вказує на важливий аспект, що правова процедура існує не тільки для того, щоб будь-яким чином упорядкувати, організувати дії щодо реалізації норм права, а й для того, щоб гарантувати правовий характер самих цих дій. Правова процедура – це законодавчо встановлені засоби реалізації норм права, що забезпечують досягнення цілей правового регулювання в якій-небудь сфері суспільних відносин⁵.

Інший радянський вчений, представник Харківською юридичної школи, професор В.М. Горшеньов досліджуючи організаційні відносини зазначав, що якщо останні будуються на засадах субординації і встановлюються по вертикалі, то вони набувають властивостей процесуальних. Якщо ж організаційні відносини вибудовуються на засадах координації і встановлюються по горизонталі, то вони включаються до відповідних матеріальних галузей права⁶.

Абстрагуючись можна сказати, що процедура – це алгоритм дій суб'єктів правовідносин.

Однією з перших наукових праць на рівні дисертаційного дослідження процедурних відносин була робота В. К. Субботенко «Право на пенсію і процедурні правовідносини» (1975)⁷ згодом світ побачила монографія автора, яка стала основою вивчення проблем процедурних правовідносин у галузі права соціального забезпечення – «Процедурні правовідносини в праві соціального забезпечення» (1980)⁸. В. К. Субботенко визначає процедурні правовідносини як юридичні відносини, що врегульовані нормами права соціального забезпечення, які функціонують у сфері соціальної аліментації громадян і таких, що опосередковують реалізацію правомірних вимог для задоволення їх суб'єктивних прав⁹. Сьогодні, визначення дослідниці втратило свою актуальність у питанні соціальної аліментації, проте суть визначення і сьогодні залишається актуальною.

Один із фундаторів права соціального забезпечення професор О.Д. Зайкін (1924-2002) процедурні правовідносини називає «перед пенсійними» правовідносинами, бо вони передують виникненню матеріальних пенсійних правовідносин. О. Д. Зайкін наголошує на тому, що особи або їх представники, які мають правоздатність і право вимагати призначення окремого виду пенсії, неодмінно, а не факультативно, як у випадку з процесуальними правовідносинами, повинні перед тим як вступати у матеріальні пенсійні правовідносини, мають бути учасниками відповідних процедурних пенсійних правовідносин¹⁰. Проте описуючи сутність процедурних правовідносин, визначення автор не дає і вказує тільки на факт передування процедурних правовідносин матеріальним.

У своєму дисертаційному дослідженні І. Р. Маматказін і визначення пенсійних процедурних правовідносин – як правовідносин щодо формування матеріального пенсійного правовідношення (реалізації правової норми), його змісту, включаючи права та обов'язки сторін пенсійного правовідношення, шляхом виконання вимог закону зобов'язаним суб'єктом – органом пенсійного забезпечення¹¹.

Не втрачають своєї актуальності думки класика науки права соціального забезпечення та трудового права доцента Н. Б. Болотіної (1946-2012), яка вказувала на те, що окрім основного соціально-страхового праввідношення у сфері соціального захисту виникають й інші праввідносини – процедурні, процесуальні, організаційно-розпорядчі й охоронні. Процедурні праввідносини, на думку вченої, залежно від цільового спрямування поділяються на відносини з приводу: встановлення юридичних фактів; реалізації права на відповідний вид соціальних виплат. Вони передують виникненню соціально-захисного праввідношення. Водночас, можуть і супроводжувати це праввідношення (при перерахунку пенсії), і завершувати його (зняття групи інвалідності)¹².

Процедурна форма, на думку Б. І. Сташківа, – це передбачений законом порядок збирання, дослідження та оцінки фактичних даних, що мають значення для справи, котра розглядається в органі соціального захисту населення¹³.

Автор першого в Україні підручника «Право пенсійного забезпечення в Україні» (1998) І. М. Сирота вказує, що процедурно-процесуальні (*у наступних працях автор розмежував ці поняття на два види праввідносин – автор М. Ш.*) праввідносини це, по суті, початкова форма врегульованості прав на пенсію. У процедурі, як у технології, закладено відповідь на запитання, як здійснити право на пенсію¹⁴. У сучасних роботах вчений зазначає, що процедурний порядок здійснення конституційного права на пенсійне забезпечення один з найважливіших механізмів реалізації права на пенсію. Він застосовується на стадіях – звернення за призначенням пенсії, призначення і виплати пенсії¹⁵. Загалом погоджуємося і тезами вченого, однак вважаємо, що виплата пенсії виходить за межі процедурно-організаційних відносин і характеризуються як пенсійно-забезпечувальні праввідносини.

Процедурні праввідносини в соціальному забезпеченні були окремо розглянуті у дисертаційному дослідженні Н. М. Стаховської,

яка обстоює тезу, що це урегульовані нормами права соціального забезпечення правовідносини, що передують або супроводжують матеріальні правовідносини і які спрямовані на встановлення окремих юридичних фактів чи юридичних складів в цілому шляхом винесення рішення компетентним органом з метою сприяння реалізації прав громадян на соціальне забезпечення¹⁶.

Дефініцію процедурним правовідносинам виклала у своєму монографічному дослідженні і С. М. Синчук, яка вказала, що це вид галузевих правовідносин, що є обов'язковою попередньою умовою існування соціально-забезпечувальних правовідносин і спрямовані на забезпечення реалізації уповноваженими державою органами (організаціями) права особи на соціальне забезпечення шляхом встановлення і фіксації соціальних ризиків, а також призначення належних особі видів матеріального забезпечення¹⁷.

На рівні дисертаційного дослідження проблеми процедурних правовідносин дослідила Г. П. Чернявська. Вчена дає авторську дефініцію процедурним правовідносинам соціального забезпечення, під якими вбачає урегульовані процедурними нормами права соціального забезпечення відносини, які виникають між заявником (носієм права на соціальне забезпечення чи його представником) та повноважним суб'єктом з метою реалізації наявного у відповідній особи (носія) права на соціальне забезпечення шляхом вчинення передбаченої законом послідовності дій, спрямованих на фактичне отримання нею матеріального забезпечення та соціального обслуговування¹⁸.

Узагальнюючи думки авторів можна сформулювати певну квінтесенцію щодо процедурних правовідносин.

По-перше, фактично усі автори вказують на те, що процедурні правовідносини врегульовані нормами права соціального забезпечення. В контексті права соціального забезпечення – це дійсно так. Однак, якщо розглядати процедурні правовідносини в пенсійному

забезпеченні, то очевидно необхідно обмежити останні саме правовими процедурними нормами пенсійного законодавства.

З цього можна зробити висновок, що пенсійному законодавству притаманна автономна система правових норм процедурного характеру. Йдеться про те, що процедурні норми, які передбачені пенсійним законодавством не є пов'язаними з процедурними нормами інших видів соціального забезпечення. Це зумовлено цілою низкою обставин, одна з яких значний обсяг самого пенсійного законодавства і його автономність в системі соціального-забезпечувального законодавства. Процедурні норми містяться як у пенсійних законах, так і у підзаконних актах (положеннях, інструкціях, порядках) – це вже сформований комплексний процедурно-правовий інститут¹⁹, який сьогодні потребує своєї систематизації та, до певної міри, узагальнення, у тому числі, шляхом кодифікації пенсійного законодавства. Окрім викладеного, поза увагою дослідників залишаються процедурні відносини щодо добровільного пенсійного страхування, які також мають місце.

По-друге, авторами визначається двосуб'єктність цих відносин – особи отримувач (правоможна особа) та орган спеціальної компетенції (правозобов'язана особа) – це зумовлено тим, що класифікація процедурних правовідносин обмежуються фактично тільки трьома стадіями пенсійного забезпечення: призначення пенсії (передують), виплата пенсії (супроводжують) і, як слушно зазначала Н. Б. Болотіна, припинення виплат пенсії (завершають). Однак, навіть за такої класифікації очевидно, що процедурні правовідносини виникають не тільки з Пенсійним фондом, але і з МСЕК, РАГС, ЖЕК та іншими суб'єктами, які визначені пенсійним законодавством. А отже, про двосуб'єктність не може йтися, оскільки суб'єктний склад процедурних правовідносин значно складніший та ширший.

Крім цього, видається, що це дещо спрощене розуміння процедурних правовідносин як у пенсійному, так і соціальному забезпеченні.

Якщо така класифікація допустима у соціальному забезпеченні, яке має окремі види аліментарних відносин, то пенсійне забезпечення вибудоване на засадах обов'язкового та добровільного страхування, а отже необхідно говорити не тільки про процедурні правовідносини щодо передування, супроводження та припинення, але і про процедурні правовідносини у пенсійному забезпеченні, що сприяють пенсійному страхуванню.

По-четверте, більшість авторів вбачають у процедурних правовідносинах виключно аспект реалізації чи здійснення права на пенсію. Така позиція є вузьким розумінням процедури у пенсійному забезпеченні, оскільки реалізація (встановлення юридичних фактів та фіксація соціальних ризиків) – це тільки одна із стадій пенсійного забезпечення, якій передують страхуванню, а у подальшому можуть виникати відносини забезпечення та припинення пенсійних виплат.

По-третє, окремі автори вказують на вольовий характер процедурних правовідносин, така характеристика є виправданою тільки у окремих випадках (призначення пенсії, добровільне пенсійне страхування) у інших, це імперативна норма, яка чітко регламентує дії сторін, а отже, теза про вольовий характер відносин не є універсальною для усіх пенсійних процедур.

Викладене дає можливість зробити висновок проте, що процедурні правовідносини мають бути як вольовим, так і не вольовими, але найбільш цінним буде зазначити, що у системі пенсійного забезпечення процедурні правовідносини можна класифікувати за критерієм стадії здійснення права на пенсію як це відображено на схемі 1.

Беручи до уваги схему 1 можна побачити, що пенсійне законодавство містить систему юридичних процедур, які фактично роблять його автономним в системі соціально-забезпечувального законодавства.

На нашу думку, для позначення цього різновиду правовідносин необхідно послуговуватися терміном «процедурно-організаційні

правовідносини в пенсійному забезпеченні». Йдеться про два ключових аспекти: по-перше, характер цих відносин очевидний – це процедура, а не матеріальні відносини, по-друге, головною ознакою цієї процедури є організація, спрямування, визначення дій суб'єктів матеріальних правовідносин. Тобто, це процедура, яка організовує на кожному етапі власний комплекс дій із притаманним їм суб'єктивним складом.



Схема 1

Процедурно-організаційні правовідносини в пенсійному забезпеченні – це комплекс заходів організаційного характеру, що визначається законодавством або договором, метою якого є досягнення позитивного результату для здійснення права на пенсію.

1. *Оноре Т.* Про право: Короткий вступ / Оноре Т. / пер. з англ. Н. Комарова. – К. : Сфера, 2004. – С. 88-89. 2. *Протасов В. Н.* Лекції по общей теории права и теории государства / В. Н. Протасов, Н. В. Протасова. М. : Городец, 2010. – С. 436. 3. *Ветютнев Ю. Ю.* О возможностях сравнения юридической процедуры и ритуала / Ветютнев Ю. Ю. // Проблеми теорії та історії держави і права: зб. стат-

тей / за ред. Ю. С. Шемшученка, О. К. Маріна, І. С. Гриценка ; упор. О. В. Кресін, І. М. Ситар. – К. ; Львів : ЛьвДУВС, 2011. – С. 89-91.

4. Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / К. В. Николина. – К., 2011. – С. 11.

5. Васильев А.М. О правоприменении и процессуальном праве / Васильев А.М. // Проблемы соотношения материального и процессуального права : сб. науч. тр. ; Всесоюзн. юридич. заоч. ин-т. – М. : ВЮЗИ. – 1980. – С. 4-14.

6. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / Горшенев В. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – С. 30-31.

7. Субботенко В.К. Право на пенсию и процедурные правоотношения : дис. ... канд. юрид. наук: спец. : 12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения / Субботенко В. К. – М., 1975. – 170 с.

8. Субботенко В. К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении : монография / Субботенко В.К. – Томск : Изд-во Томск ун-та, 1980. – 196 с.

9. Там само. – С. 24.

10. Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению / Зайкин А. Д. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1974. – С. 45-46.

11. Там само. – С. 77.

12. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. / Болотіна Н. Б. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – С. 159-160.

13. Сташків Б. І. Юридичні факти в праві соціального забезпечення : монографія / Сташків Б. І. – Чернігів, 2008. – С. 70.

14. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення України : курс лекцій / Сирота І. М. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 63.

15. Сирота І. М. Процедурний порядок і умови реалізації права на пенсійне забезпечення в солідарній системі / Сирота І. М. // Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конференц. у 2 т. – Т.1 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. – Одеса, 2015. – С. 546-549.

16. Стаховська Н. М. Відносини в праві соціального забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.05 – трудове право; право

соціального забезпечення / Стаховська Н. М. – К., 2000. – С. 106.

17. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : монографія / Синчук С. М. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – С. 58. **18.** Чернявська Г. П. Процедурні правовідносини соціального забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / Чернявська Г. П. – Львів, 2014. – С. 29-30, 57. **19.** Шумило М. М. Процедурні правовідносини у пенсійному забезпеченні / Шумило М. М. // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення : тези доповідей та наукових повідомлень учасників III Міжнародної наук.-практ. конференції. – Х., 2011. – С. 482-486.

Shumylo Mykhaylo. Procedural-organizational legal relations in pension provision: concepts and types

Fixing of the right in the law and its exercising are inter-related but different things. The right without the mechanism of exercising – is just a declaration. If the right can't be exercised, then it is fruitless and not able to achieve its goal, as the essence of the existence of a right as a social category is not just fixing of the right but its exercising!

To exercise the right is possible only through the legal procedure. Speaking of the right to pension in the general sense of this notion we mean that the procedure is a link uniting the right in law and the right in the life of any individual.

The questions of legal procedures and procedural relations have repeatedly become the subject of scientific research by both – legal theorists and representatives of sectors of science, the right to social security is no exception. Procedural relationships are mostly concentrated in the area of public law sphere, which is one of the defining characteristics of the sectoral affiliation of these or those relations.

Generalizing the opinions of the authors, we can formulate the particular quintessence regarding procedural legal relations.

Firstly, virtually all the authors indicate that procedural legal relations are regulated by the norms of social security law. In the context of social security law – it really is. However, if we consider the procedural relationships in pension provision, it is obviously necessary to limit the latter particularly by the procedural legal norms of the pension legislation.

Procedural rules are contained in both – pension laws and bylaws (regulations, instructions, orders). It is already a developed integrated procedural-legal institute, which today requires to be systematized and, to some extent, generalized, including, by the way of codification of the pension legislation.

Secondly, the authors specify that the procedural legal relations arise not only with the Pension Fund, but also with entities that are defined by pension legislation. Consequently, double-subjectivity is out of the question, because the subjective structure of procedural legal relations is much more complex and wide.

Thirdly, some authors emphasize the volitional nature of procedural legal relations. Such characterization is justified only in certain cases (pension assignment, voluntary pension insurance), in others – it is a mandatory norm, which clearly regulates the actions of the parties, and therefore, the thesis of the volitional nature of the relationship is not universal for all pension arrangements.

Fourthly, the majority of authors see in a procedural legal relationship exclusively the aspect of the implementation or exercise of the right to pension. This position is a narrow understanding of the procedure in pension provision, since exercising (legal facts' finding and fixing of social risks) is only one of the stages of pension provision, preceded by insurance, and in the future relationships of providing and ceasing pension payments may appear.

Key words: procedural-organizational legal relationship, pension provision, legal procedures, the exercising of the right to pension.