

**М. М. ШУМИЛО**

## **ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ПРОЦЕДУРНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК СТАДІЇ ПЕНСІЙНОГО ПРОЦЕСУ**

*Досліджено процедурно-організаційні правовідносини як стадію пенсійного процесу. Дано загальну характеристику пенсійному процесу та вказано на його стадії, а саме: пенсійне страхування, підтвердження пенсійної правоздатності та пенсійне забезпечення (виплата пенсії). Наголошується на тому, що кожна стадія є важливою і виключення якоїсь із пенсійного процесу обов'язково призведе до неможливості реалізації особою свого конституційного права. Проведено класифікацію процедурно-організаційних правовідносин у пенсійному забезпеченні. Зроблено висновок, що процедурні норми у пенсійному законодавстві є автономними від процедурних норм у соціальному законодавстві загалом.*

**Ключові слова:** правовідносини у пенсійному забезпеченні, процедурно-організаційні правовідносини, пенсійний процес, пенсійне забезпечення.

### **Шумило М.М. Понятие и виды процедурно-организационных правоотношений как стадии пенсионного процесса**

*Исследовано процедурно-организационные правоотношения как стадию пенсионного процесса. Дано общую характеристику пенсионному процессу и указано на его стадии, а именно: пенсионное страхование, подтверждение пенсионной правоспособности и пенсионное обеспечение (выплата пенсии). Указывается на то, что каждая стадия пенсионного процесса важна и исключение какой-то из пенсионного процесса обязательно приведет к невозможности реализации конституционного права на пенсию. Проведено классификацию процедурно-организационных правоотношений в пенсионном обеспечении. Сделано вывод, что процедурные нормы в пенсионном законодательстве являются автономными от процедурных норм в социальном законодательстве вообще.*

**Ключевые слова:** правоотношения в пенсионном обеспечении, процедурно-организационные правоотношения, пенсионный процесс, пенсионное обеспечение.

### **Shumylo Mykhaylo. Concepts and types of procedural and organizational legal relations as the retirement process stage**

*Procedural and organizational legal relations as the retirement process stage are studied. Today pensions provision is seen through the prism of certain pension types that fits into the concept of pension legal relationship, which today dominates*

---

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

*in the science of social security law. Such an approach cannot solve a number of theoretical problems because it leads to confusion and contradictions. Therefore pension provision is proposed to be considered through the concept of the complex of relationships in the latter. With this understanding the study of certain types of pensions is actually leveled and attention is focused on relationships that enable the person to exercise the right to retire in general. The complex of these relationships include: pension-insurance (relations of pension insurance), procedural and organizational (relations concerning confirmation of pension capability) and pension provision relations (pension payment). In the case of the right violation at these stages, there appear optional procedural-protective (restoration of the right in the courts) and executive (post-procedural) relations concerning court decision execution. So it is possible see the logical sequence, algorithm of actions of a person who has the right enshrined in the Constitution, from its provision to its implementation and, if necessary, its protection. This algorithm can be defined as the retirement process, which is characterized by the above stages.*

**Key words:** *legal relations in pension provision, procedural and organizational legal relations, retirement process, pension provision.*

Закріплення права в законі та реалізація права є взаємопов'язаними, але різними поняттями. Право без механізму реалізації є декларацією. Якщо право не можна реалізувати, то воно безплідне і не спроможне досягти своєї мети, оскільки не закріплення права, а його реалізація є сутністю існування права як соціальної категорії.

Реалізувати право можна виключно через юридичну процедуру. Говорячи про право на пенсію в загальному сенсі цього поняття йдеться про те, що процедура є ланкою, яка поєднує право в законі та право в житті (дії) окремого суб'єкта. Соціально-економічна криза, а також криза пенсійного законодавства оголили недосконалість останнього та необхідність не тільки спорадичного удосконалення, але і певного теоретичного переосмислення.

Сьогодні пенсійне забезпечення сприймається через призму окремих видів пенсій, що вкладається у концепцію комплексного пенсійного правовідношення, яка сьогодні домінує у науці права соціального забезпечення. Такий підхід не може вирішити цілу низку теоретичних проблем, оскільки призводить до плутанини та суперечностей. Саме тому пропонується пенсійне забезпечення розглядати через концепцію комплексу правовідносин у пенсійному забезпеченні. Завдяки такому розумінні фактично нівелюється вивчення окремих видів пенсії і зосереджується увага на правовідносинах, які дають можливість особі реалізувати право на пенсію загалом. Комплекс цих правовідносин

включає в себе: пенсійно-страхові (відносини пенсійного страхування), процедурно-організаційні (відносини щодо підтвердження пенсійної правоздатності) та пенсійно-забезпечувальні відносини (виплата пенсії). У тому разі, якщо на цих стадіях порушується право, то виникають факультативні процесуально-захисні (відновлення права у суді) та виконавчі (постпроцесуальні) відносини щодо виконання рішення суду. Таким чином можна побачити логічну послідовність, алгоритм дій особи, яка має закріплене у Конституції право, від його забезпечення до здійснення, а у разі необхідності і його захисту. Цей алгоритм можна визначити як пенсійний процес, якому притаманні наведені вище стадії. Такий підхід дозволяє детально вивчити мету, суб'єктний склад, об'єкт та зміст правовідносин, які не є ідентичними. Крім цього, кожна стадія має свій момент виникнення та припинення, а отже свої юридичні факти. Не менш важливим є також те, що на кожній стадії можуть змінюватися ролі суб'єктів правовідносин, і якщо на одній стадії суб'єкт може бути правомочним, то на іншій правозобов'язаним.

Що стосується процедурно-організаційних правовідносин у пенсійному забезпеченні (стадії підтвердження пенсійної правоздатності), то питання юридичних процедур та процедурних відносин неодноразово ставали предметом наукових пошуків як теоретиків права, так і представників галузевих наук. Дослідники права соціального забезпечення демонстрували та продовжують демонструвати науковий інтерес та актуалізувати порушену проблематику. Процедурні відносини здебільшого зосередженні в публічно-правовій сфері, що є однією із визначальних ознак методу правового регулювання тих чи інших відносин. Особливий внесок у розвиток теорії юридичної процедури, процедурних відносин у сфері соціального забезпечення зробили: В.М. Протасов, В.К. Субботенко, В.С. Аракчєєв, Т.Ю. Барішнікова, Є.І. Бутенко, В.А. Тарасова, Р.І. Іванова, Я.М. Фогель, І.Р. Маматказін, Н.Б. Болотіна, С.М. Синчук, Г.П. Чернявська, В.М. Рошканюк та ін.

Перш ніж перейти до видів процедурно-організаційних правовідносин у пенсійному забезпеченні, необхідно зупинитися на питанні дефініції останніх. У цьому контексті, необхідно наголосити, що у процесі свого розвитку процедурно-організаційні правовідносини позначалися різними термінами: “процедурні правовідносини”, “процесуальні правовідносини”, “процедурно-процесуальні правовідносини”, “супровідні правовідносини” тощо. Суть останніх завжди полягала у сприянні особі

в реалізації права на пенсію чи інше соціальне благо, тому в цьому дослідженні подаватиметься та термінологія, якою послуговувалися науковці, які розробляли цю теоретико-прикладну проблему.

Один із фундаторів права соціального забезпечення, професор О.Д. Зайкін, процедурні правовідносини називає “передпенсійними” правовідносинами. Вчений 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, бути учасниками відповідних процедурних пенсійних правовідносин<sup>1</sup>. Така сентенція сьогодні вже втратила актуальність, оскільки, як буде показано нижче, процедурно-організаційних правовідносини можуть виникати на різних стадіях і тих, що передують пенсійному забезпеченню, і в процесі пенсійного забезпечення.

Професор В.С. Андрєєв, класик радянської теорії права соціального забезпечення, самі правовідносини визнає та класифікує їх на такі, що пов’язані із встановленням юридичних фактів, і ті, що породжують пенсійні правовідносини. Проте термін “процедурні правовідносини” вчений ігнорує і називає їх “правовідносини, що супроводжують основні”<sup>2</sup>. З таким підходом можна тільки частково погодитися, оскільки дійсно, процедурно-організаційні правовідносини супроводжують пенсійно-забезпечувальні, проте, на нашу думку, ця позиція є дещо застарілою, оскільки в межах пенсійного процесу є ще і пенсійно-страхові правовідносини. Ступінь взаємопов’язаності правовідносин у пенсійному забезпеченні настільки високий, що говорити про основні та другорядні зайве, оскільки якщо якісь відносини виключити, то особа не зможе отримувати пенсію. Саме тому є необхідність розглядати пенсійне забезпечення як процес, завдяки якому чітко видно, що кожна його стадія є важливою та незамінною.

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 прав<sup>3</sup>. Сьогодні визначення дослідниці втратило своє значення щодо соціальної аліментації, проте основні положення зберегли свою актуальність.

Український дослідник пенсійного забезпечення, 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 правовідносин – М.Ш.) правовідносини – це, по суті, початкова форма урегульованості прав на пенсію. У процедурі, як у технології, закладено відповідь на запитання, як здійснити право на пенсію<sup>4</sup>. У сучасних роботах учений зазначає, що процедурний порядок здійснення конституційного права на пенсійне забезпечення – один із найважливіших механізмів реалізації права на пенсію. Він застосовується на таких стадіях: звернення за призначенням пенсії, призначення і виплати пенсії<sup>5</sup>.

Не втрачають своєї актуальності думки класика науки права соціального забезпечення і трудового права доцента Н.Б. Болотіної, яка вказувала на те, що, крім основного соціально-страхового правовідношення, у сфері соціального захисту виникають й інші правовідносини – процедурні, процесуальні, організаційно-розпорядчі й охоронні. Процедурні правовідносини, на думку вченої, залежно від цільового спрямування поділяються на відносини щодо: встановлення юридичних фактів та реалізації права на відповідний вид соціальних виплат. Вони передують виникненню соціально-захисного правовідношення, і водночас можуть супроводжувати це правовідношення (при перерахунку пенсії) та завершувати його (зняття групи інвалідності)<sup>6</sup>.

Дефініцію процедурних правовідносин виклала у своєму монографічному дослідженні і С.М. Синчук, яка вказала, що це вид галузевих правовідносин, який є обов’язковою попередньою умовою існування соціально-забезпечувальних правовідносин і спрямований 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 забезпечення<sup>7</sup>.

На рівні дисертаційного дослідження в Україні проблеми процедурних правовідносин дослідила Г.П. Чернявська. Дослідниця дає авторську дефініцію процедурних правовідносин соціального забезпечення, під якими вбачає врегульовані 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 відповідної особи

(носія) права на соціальне забезпечення шляхом вчинення передбаченої законом послідовності дій, спрямованих на фактичне отримання нею матеріального забезпечення та соціального обслуговування<sup>8</sup>.

Узагальнюючи погляди дослідників, можна сформулювати власну позицію щодо процедурних правовідносин.

По-перше, фактично всі науковці вказують на те, що процедурні правовідносини врегульовані нормами права соціального забезпечення. Справді, у 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.

Звідси можна зробити висновок, що пенсійному законодавству притаманна автономна система правових норм процедурного характеру. Йдеться про те, що процедурні норми, які передбачені пенсійним законодавством, не пов'язані з процедурними нормами інших видів соціального забезпечення. Це зумовлено низкою обставин, одна з яких – значний обсяг самого пенсійного законодавства і його автономність у системі соціально-забезпечувального законодавства.

По-друге, дослідники визначають двосуб'єктність цих відносин, що виявляється в особі-отримувачі (правоздатна особа) та органі спеціальної компетенції (правозобов'язана особа). Така двосуб'єктність зумовлена тим, що класифікація процедурних правовідносин обмежується фактично тільки трьома стадіями пенсійного забезпечення: призначення пенсії (передують), виплата пенсії (супроводжують) і, як слушно наголосила Н.Б. Болотіна, припинення виплат пенсії (завершують). 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. Таким чином, про двосуб'єктність не може йтися, оскільки суб'єктний склад процедурних правовідносин значно складніший та ширший.

Видається дещо спрощеним розуміння процедурних правовідносин як у пенсійному, так і соціальному забезпеченні. Якщо 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-третє, окремі вчені вказують на вольовий характер процедурних правовідносин – така характеристика є виправданою тільки в деяких випадках (призначення пенсії, добровільне пенсійне страхування), в інших – це імперативна норма, яка чітко регламентує дії сторін, а отже, теза про вольовий характер відносин не є універсальною для усіх пенсійних процедур.

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

Таким чином, маємо підстави зробити висновок про те, що процедурні правовідносини мажуть бути як вольовими, так і не вольовими, але найбільш цінним буде зазначити, що в системі пенсійного забезпечення процедурні правовідносини можна класифікувати за критерієм стадії здійснення права на пенсію як це відображено на схемі 1.

Як бачимо, пенсійне законодавство містить систему юридичних процедур, які фактично роблять його автономним у системі соціально-забезпечувального законодавства. Отже, процедурно-організаційні правовідносини мають такі види: 1) щодо пенсійного страхування, 2) щодо підтвердження пенсійної правоздатності, 3) щодо виплати пенсії, 4) щодо припинення пенсійних виплат, 5) щодо оскарження дій ПФУ на місцях до вищестоящих органів виконавчої влади.

На нашу думку, для позначення цього різновиду правовідносин необхідно послуговуватися саме терміном “процедурно-організаційні правовідносини у 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. Отже, це процедура, яка організовує на кожному етапі власний комплекс дій із притаманним їм суб’єктним складом.

Процедурно-організаційні правовідносини в пенсійному забезпеченні – це комплекс заходів організаційно-правового характеру, що ви-

значається законодавством або договором, метою якого є досягнення позитивного результату при здійсненні права на пенсію.

Важливо наголосити на тому, що кожному виду цих правовідносин притаманна власна мета, суб'єктний склад, об'єкт і навіть зміст. Різні також момент виникнення та момент припинення правовідносин. Всі наведені структурні елементи визначити в межах однієї наукової статі не можливо, тому, зупинимось тільки на меті, яка власне надає правового забарвлення цим відносинам.

Метою процедурно-організаційні правовідносини щодо пенсійного страхування є початок відрахувань на пенсійне страхування, тобто здійснення відповідних пенсійних внесків – пенсійного страхування.

Метою процедурно-організаційних правовідносин є підтвердження правоздатності особи, яка претендує на отримання пенсії, тобто офіційно оформити юридичні факти, підготувати пенсійну справу. Варто зазначити, що йдеться про встановлення юридичних фактів та їхньої юридичної фіксації.

Метою процедурно-організаційних правовідносин щодо виплати пенсій є 1) перерахунок пенсії у бік збільшення; 2) утримання надміру виплачених сум пенсії; 3) перехід на іншу пенсію та інші види відносин, які спрямовані на зміну розміру або умов виплати пенсії; 4) доставка пенсії; 7) переведення пенсії у зв'язку зі зміною місця проживання (на території України).

Метою процедурно-організаційних правовідносин щодо припинення пенсійних виплат є здійснення заходів щодо припинення нарахування із одночасним зупиненням пенсійних виплат, а також закриття пенсійної справи і направлення останньої до архіву.

Метою процедурно-організаційних правовідносини щодо оскарження дій ПФУ на місцях до вищестоящих органів виконавчої влади є вирішення конфлікту між застрахованою особою/пенсіонером та ПФУ у позасудовому порядку. Спірні питання, які виникли на будь-якому етапі здійснення права на пенсію, завжди були, але їх ефективно вирішення є запорукою довіри до ПФУ та показником професіоналізму службовців.

Отже, як видно із наведеного вище, процедурно-організаційні правовідносини у пенсійному забезпеченні є невід'ємною частиною пенсійного процесу. Останній складається із низки стадій, однак тільки процедурно-організаційні правовідносини, окрім того, що самі зай-



мають окрему стадію, у деяких випадках можуть поширюватися і на інші стадії (пенсійно-страхову та пенсійно-забезпечувальну).

Розвиток пенсійного законодавства дозволяє також зробити висновок про автономний блок процедурних норм, який не переплітається із процедурними нормами соціального законодавства загалом, що є зайвим підтвердженням того, що формування окремої галузі права – пенсійне право перебуває на завершальному етапі.

1. *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению / А. Д. Зайкин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1974. – С. 45–46. 2. *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР: правовые вопросы / В.С. Андреев // Научные труды : в 2 т. – Т. 2. – М. : Изд. центр ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. – С. 314. 3. *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. – С. 24. 4. *Сирота І.М.* Право пенсійного забезпечення України : курс лекцій / Сирота І.М. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 63. 5. *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. 6. *Болотіна Н.Б.* Право соціального захисту України : навч. посіб. / Болотіна Н.Б. – К. : Знання, 2008. – С. 159–160. 7. *Синчук С.М.* Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : моногр. / Синчук. С.М. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – С. 58. 8. *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.

### ***Shumylo Mykhaylo.* Concepts and types of procedural and organizational legal relations as the retirement process stage**

Procedural and organizational legal relations as the retirement process stage are studied. Today pensions provision is seen through the prism of certain pension types that fits into the concept of pension legal relationship, which today dominates in the science of social security law. Such an approach cannot solve a number of theoretical problems because it leads to confusion and contradictions. Therefore pension provision is proposed to be considered through the concept of the complex of relationships in the latter. With this understanding the study of certain types of pensions is actually leveled and attention is focused on relationships that enable the person to exercise the right to retire in general. The complex of these relationships include: pension-insurance (relations of pension insurance), procedural and organizational (relations concerning confirmation of pension capability) and pension provision relations (pension payment). In the case of the right violation at these stages, there appear optional procedural-protective (restoration of the right in the courts) and executive (post-procedural) relations concerning court decision execution. So it is possible see the logical sequence, algorithm of actions of a person who has the right enshrined in the Constitution, from its provision to its implementation and,

if necessary, its protection. This algorithm can be defined as the retirement process, which is characterized by the above stages.

It is noted that each stage is important and the exclusion of any from retirement process will necessarily lead to impossibility to exercise by an individual of his constitutional right. Securing the right in the law and implementation of the right are inter-related but different concepts. The right without the mechanism of implementation is just a declaration. If the right cannot be realized, it is fruitless and unable to achieve its goal, because the essence of the existence of the right as a social category is its implementation but not its securing in the law. The right can be implemented only through legal procedure. Speaking of the right to pension in the general sense of the term means that the procedure is the link that connects the right in law and the right in life (action) of a separate subject. Socio-economic crisis as well as the crisis of pension legislation exposed inadequacy of the latter and necessity of not only sporadic improvements, but also some theoretical rethinking.

It is concluded that procedural norms in pension legislation are autonomous from procedural norms in social legislation in general.

**Key words:** legal relations in pension provision, procedural and organizational legal relations, retirement process, pension provision.

УДК 349.2

**Г. О. СПИЦИНА**

## **ОКРЕМІ НЕГАТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ У КРАЇНАХ СВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Звертаючись до тенденцій правового регулювання праці в країнах ЄС слід підкреслити, що обрана політика підвищення зайнятості шляхом поширення застосування строкових трудових договорів (так званих тимчасових трудових правовідносин), на практиці, не виправдала покладених на неї сподівань. Кажучи про тимчасову зайнятість слід відзначити її подвійний характер. З одного боку, трудові договори, укладені на визначений термін, дозволяють роботодавцю швидко реагувати на зміни кон'юнктури ринку шляхом оперативного коригування кількості найманих працівників. З іншого боку, працевлаштування за строковим трудовим договором та робота неповний робочий час (неповний тиждень або неповний день), які є чи не найпоширені-*