УДК 351.74 : 342.922

Уханенко С. А.,
здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Інституту права
ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»

СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Анотація. У статті вивчено нормативно-правові акти та наукового визначення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», а також їх співвідношення. Здійснено аналіз основних ознак терміну «соціальний захист» і на основі виявлених сутнісних ознак та особливостей пропонує власне визначення терміну «соціальний захист». На основі виявлених основних ознак термінів «соціальний захист» та «адміністративні процедури» визначено адміністративні процедури сфері соціального захисту.

Ключові слова: адміністративні процедури, адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення, населення, соціальний захист, соціальне забезпечення.

Постановка проблеми. Основним аспектом соціальної політики держави має бути формування довгострокової стратегії програми соціального розвитку й соціального захисту населення. Побудова такої стратегії розпочинається з визначення єдиного підходу до понятійного апарату основних категорій у цій сфері.

Наведене актуалізує потребу в проведенні системного дослідження визначальних ознак і притаманних адміністративним процедурам у сфері соціального захисту населення особливостям, що характеризують правовідносини цього виду, в усуненні прогалин у їх правовому регулюванні, обгрунтуванні наукових пропозицій, що сприятимуть удосконаленню механізму, методів, способів та порядку їх надання.

Аналіз конституційних норм свідчить, що Основний Закон України покликаний дбати про забезпечення прав і свобод людини, а також гідних умов її життя.

Ступінь розробленості проблеми. Окремі аспекти проблеми дослідження понятійного апарату у сфері адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення розглядали В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. В. Дроздова, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. С. Лагода, Є. О. Легеза, П. С. Лютіков, Р. С. Мельник, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощук, однак комплексне монографічне дослідження сутності адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення не проводилось. Крім того, останнім часом дедалі більше уваги приділяється доктрині адміністративних процедур, проте науковці недостатньо ґрунтовно розглядають їх співвідношення з іншими видами послуг, зокрема соціальними, їх особливості та специфіку змісту тощо. Усе це потребує додаткового аналізу й пошуку теоретико-методологічного врегулювання зазначених суперечностей.

Виклад основного матеріалу. В Основному Законі України закріплюються положення, що визначили вектори розвитку національного законодавства, гарантії захисту основних прав і свобод людини й громадянина тощо. Отже, прийняття Конституції України стало відправним пунктом розуміння сучасної концепції права в нашій державі, у якій людина, з огляду на властиві, їй соціальні якості розглядається як суб'єкт широкого кола суспільних відносин, а сама концепція тісно збігається з теорією соціальної держави.

Погоджуємось із думкою Н. Р. Нижник та І. О. Гуменюк, що наведене зумовлює необхідність розробки найоптимальнішої моделі системи соціального захисту з огляду на особливості механізму забезпечення позитивних прав, що постає найголовнішим завданням держави [1, с. 38].

Закріплення в Основному Законі України її статусу як соціальної держави повною мірою відповідає зарубіжному досвіду. Проте гостро постали теоретичні питання сутності соціальної держави та практичні аспекти її функціонування щодо реалізації соціальних прав. Саме реалізація прав людини в соціальній державі зумовила появу низки таких категорій, як «соціальний захист», «соціальне забезпечення», «державні соціальні гарантії та зобов'язання» тощо.

Із метою визначення рівня реалізації соціальної держави в суспільстві найперше необхідно визначити сутність, ознаки, напрями політики, що визначають діяльність держави в цій сфері.

Щодо сутнісних ознак соціальної держави варто погодитись із думкою М. Арагон, що конституційний принцип соціальної держави фактично визначає вектор діяльності держави щодо зменшення соціальної напруги й несправедливості в суспільстві [2, с. 23]. Також, як зазначають Н. Р. Нижник та І. О. Гуменюк, аксіомою успішної політики соціальної держави є баланс між забезпеченням у державі економічних і соціальних прав [1, с. 39].

Важливою ознакою соціальної держави є також чітке визначення й розмежування гарантій із боку держави щодо забезпечення права на соціальний захист. До таких гарантій Н. Р. Нижник та І. О. Гуменюк відносять, зокрема, встановлення мінімального розміру видів соціального забезпечення, що є основним джерелом до існування, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум [1, с. 40].

Так, «процедура» (етимологічно походить від лат. «procedo» – «проходжу, просуваюсь» [3, с. 470; 4, с. 234]) у словниках трактується як «будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [5, с. 526], «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [6, с. 511]. Наведені дефініції дозволяють встановити визначальні сутнісні риси процедури як явища: 1) складається з окремих актів людської діяльності; 2) являє собою послідовність окремих дії; 3) об'єднана спрямованістю цих дій на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Отже, процедура взагалі – це визначений прийнятий порядок виконання певної діяльності.

Процедура ж у правовому аспекті, або юридична процедура, – це регламентований юридичними нормами порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [7, с. 166]. Аналізуючи правову процеду-

ру, О. С. Лагода доходить висновку, що вона характеризується такими ознаками: по-перше, являє собою визначену модель діяльності, застосування якої в реальному житті забезпечує досягнення потрібного результату; по-друге, має юридичну силу – норми, якими визначається процедура, закріплені в нормативних актах; по-третє, обмежена сферою регулятивного впливу процедурних норм [8, с. 13].

С. Гусаров і В. Білоус, розглядаючи призначення правової процедури, вказують на її ключову роль у забезпеченні нерозривності правотворчості та правореалізації, теорії та практики: процедурна норма приймається відразу по виникненню основної норми, тобто їм притаманна синхронність [9, с. 10]. При цьому автори зауважують, що процедурні норми не торкаються змістового аспекту реалізації основних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх впровадження. Серед ознак правової процедури вони виокремлюють законність – обов'язкову відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті [8, с. 13; 9, с. 10].

Безумовно, вказані дослідниками характеристики правової процедури можуть бути екстрапольовані на всі без винятку галузі права, в тому числі й на адміністративно-правову сферу. Однак якщо ж ідеться про поняття «адміністративна процедура» як різновиду юридичної процедури, то слід констатувати відсутність єдності наукових поглядів щодо обсягу та наповнення дефініції адміністративної процедури як специфічної правової процедури у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

О. С. Лагода пропонує розглядати адміністративну процедуру як «встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [8, с. 4]. Найбільш загальне (й дещо більш стисле порівняно з попереднім) визначення знаходимо в роботі В. П. Тимощука, який визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [10, с. 24]. Зі свого боку, Л. Л. Попов поділяє адміністративні процедури на процедури «здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності)» і «процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади» [11, с. 222]. В. В. Ратніков об'єднує в дефініції формальні й цільові ознаки, стверджуючи, що «адміністративна процедура є процесуальною формою юридичної діяльності уповноважених суб'єктів щодо досягнення нормативно передбаченого результату» [12, с. 14]. Подібний підхід використовує й А. І. Філатова, визначаючи адміністративну процедуру як «нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом, правовій формі» [13, с. 92].

У посібнику «Адміністративне право України» адміністративні процедури охарактеризовані як встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [14, с. 276].

Адміністративні процедури називають порядком діяльності [7; 217, с. 134-135], послідовно здійснюваною діяльністю[15, с. 4], порядком розгляду й розв'язання [14, с. 276] та вирішення індивідуальних справ [8, с. 9]. Невід'ємним атрибутом адміністративних процедур різні дослідники вважають те, що вони встановлені законодавством [14, с. 276] (або «встановлені нормами адміністративно-процесуального права» [7; 217, с. 134-135; 8, с. 9]) та нормативно врегульовані [15, с. 4] (або «врегульовані адміністративно-процедурними нормами» [16, с. 29]).

Не можна оминути увагою той факт, що різні трактування сутності та ознак адміністративної процедури є наслідком існуючого у вітчизняній науці адміністративного права теоретико-методологічного розколу щодо розуміння адміністративного процесу взагалі та його співвідношення з адміністративною процедурою зокрема. Досить детально даний аспект висвітлено у праці Н. В. Галіциної «Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу» [7, с. 163-177].

Так званий юрисдикційний підхід базується на вузькому розумінні адміністративного процесу; теоретична розбудова цього підходу буда започаткована ще за радянських часів у роботах Н. Г. Саліщевої [17, с. 12-16], А. П. Клюшниченко [18, с. 37] та ін. Згідно з поглядами прихильників цього напряму, адміністративний процес являє собою порядок застосування заходів адміністративного примусу, врегульований нормами адміністративно-процесуального права, тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративний процес, таким чином, звужується до юрисдикційно-правоохоронного аспекту адміністративного права.

Другий підхід, який прийнято називати управлінським, досить широко розглядає адміністративний процес – як «врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – і іншими уповноваженими на те органами». Інакше кажучи, мається на увазі не тільки юрисдикційна, а й регулятивна, тобто вся нормотворча та правозастосовна діяльність адміністративних органів або вся сукупність адміністративних проваджень [7, с. 164]. Цей підхід знайшов обґрунтування в роботах С. С. Студеникіна [19, с. 44] і А. Є. Луньова [20, с. 43] та протягом багатьох років вважався провідним теоретико-методологічним спрямуванням наукового пошуку в галузі української адміністративно-правової науки.

Безумовно, управлінський підхід має досить багато аргументів на свою користь. Відомо, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування нерідко позначаються терміном «публічна адміністрація», а саме в широкому розумінні адміністративний процес виглядає як такий, що включає діяльність публічної адміністрації, на відміну від юрисдикційного підходу. Але насправді питання не виглядає однозначно вирішеним: визначення адміністративного процесу в широкому розумінні деякими науковцями поширюється також на адміністративне судочинство (судове вирішення адміністративних справ), доцільність і обґрунтованість чого викликає дискусії й заперечення з боку інших дослідників [7, с. 165].

Для вирішення питання теоретико-методологічної спрямованості нашого дослідження спробуємо зважено оцінити переваги й слабкі місця зазначених підходів. Окрім зазначеного вище аргументу, плюси широкого розуміння адміністративного процесу полягають у тому, що на сучасному етапі виконавчо-розпорядча діяльність включає в себе багато діяльнісних

аспектів поряд із правоохоронним, тому, за словами О. М. Бандурки й М. М. Тищенко, зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ заперечує управлінський характер цього процесу й призводить до несправедливого його ототожнення із процесом кримінальним або цивільним [21, с. 7-9].

Серед прихильників широкого розуміння адміністративного процесу можна назвати також таких відомих правників, як В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко. На думку першого, вимоги сучасності, розвиток науки права та принципи трансформації публічного управління в інструмент реалізації прав і свобод громадян, інструмент захисту людини від неправомірних дій із боку органів управління і їхніх службовців, втілені у Концепції адміністративної реформи України, корелюють саме із широким розумінням адміністративного процесу [22, с. 363]. О. В. Кузьменко наполягає на тому, що широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права допомагає чіткіше окреслити межі його функціонування, визначити окремі роль і місце у загальній системі українського права [23, с. 68].

О. І. Миколенко відносить до обов'язкових елементів адміністративної процедури врегульованість адміністративно-процедурними нормами [16, с. 29].

Виходячи із розуміння адміністративних процедур, зазначимо особливості адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення.

Перша особливість – те, що ці послуги передбачають діяльність держави в особі уповноважених органів.

Другою рисою є те, що таким відносинам притаманне специфічне коло осіб, яке має чітко визначатись нормативними актами держави (бажано – на законодавчому рівні). З огляду на сутність поняття «соціальний захист» споживачами адміністративних процедур у цій сфері можуть бути лише фізичні особи. Щодо правового статусу таких осіб Конституцією України право на соціальний захист забезпечується виняткова громадянам, що на сьогодні звужує право на соціальний захист іноземців, осіб без громадянства, біженців, у тому числі шляхом здійснення адміністративних процедур, підкреслюючи значимість для держави її громадян. Тому вважаємо за доцільне вживати в понятті не «громадяни», а «особи» з метою усунення подальших протиріч за умови розширення кола споживачів послуг за правовим статусом.

Третьою особливістю адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення є їх безоплатність для споживачів.

Четвертою ознакою адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення є умовний характер (специфічні умови, за яких в особи виникає право на отримання послуги в цій сфері). Наприклад, за адміністративні процедури у сфері містобудування (присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна; надання будівельного паспорта забудови присадибної, дачної, садової земельної ділянки; видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів; оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності; видача будівельного паспорта на забудови земельної ділянки тощо) особа-споживач має право звернутись у будь-який час життя. Тобто в цій сфері адміністративним процедурам не передують обов'язкові специфічні умови. Натомість адміністративна процедура у сфері соціального захисту населення надається за умови настання передбаченого законодавством випадку соціального ризику. Зокрема, не будь-яка особа має право на отримання адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення, а лише та, яка, наприклад, досягла віку непрацездатності чи набула статусу інваліда тощо.

П'ята особливість адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення – їх превентивний характер. Так, підрозділами поліції здійснюються, зокрема, такі адміністративні процедури, як видання ліцензій на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям і функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів; реєстрація газових пістолетів та револьверів і патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої й дратівної дії. Такі адміністративні процедури підтверджують дотримання особою-заявником державних стандартів або її бажання скористатися своїм правом. Натомість адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення надаються виняткова з метою запобігти збоям у нормальному функціонуванні життя людини та порушенню її прав на випадок виникнення соціального ризику [24, с. 30].

Висновки. З огляду на наведені особливості пропонуємо визначити поняття «адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення» як безоплатну діяльність держави, результатом якої є здійснення суб'єктом владних повноважень у формі системи заходів, спрямованих на реалізацію волевиявлення особи щодо належного їй права на створення оптимальних умов життя та забезпечення соціально-економічних і духовних потреб, а також у разі настання соціального ризику за умов, підстав та в спосіб, що визначаються законодавством України.

Література:

1. Нижник Н.Р., Гуменюк І.О. Право на соціальний захист у контексті соціальної держави // Юридичний вісник. – 2012. – №3(24). – С. 38-41.
2. Aragon M. Los problemas del Estado social // Sistema. Madrid. – 1994. – № 118-119. – P. 23-24.
3. Словник іншомовних слів / [уклад. Морозов С.М., Шкарапута Л.М.]. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с.
4. Юридичні терміни: тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – 320 с.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. И. Даль. – М.: Рус. яз., 1980. – Т. 3. – 588 с.
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Рус. яз., 1987. – 750 с.
7. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163-177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e- journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf.
8. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Лагода. – І., 2007. – 187 с.
9. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України / С. Гусаров, В.Білоус // Вісник Акад. упр. МВС. – 2008. – № 3. – С. 6-18.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
11. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М.: Юрайт, 2010. – 444 с.
12. Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В. Ратников. – Ч., 2012. – 23 с.
13. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / А.В. Филатова; под ред. Н.М. Конина. – Саратов: Научная книга, 2009. – 280 с.
14. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] / за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.

15. Талапина Э.В. Административные процедуры и право / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3-13.
16. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Миколенко. – З., 2011. – 40 с.
17. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
18. Клюшниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве / А.П. Клюшниченко. – К. : РИО КВШ МВД СССР, 1970. – 149 с.
19. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права: сб. статей / отв. ред. В.Ф. Коток. – М.: Изд-во АН СССР, 1949. – С. 5-60.
20. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса / А.Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43-51.
21. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
22. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
23. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
24. Міськевич А. В. Щодо визначення поняття адміністративних послуг в сфері соціального захисту в Україні / А. В. Міськевич // Jurnalul juridic national: teorie şi practică. – 2015. – № 3/2(13). – С. 27-31.

Уханенко С. А. Современное понимание административных процедур в сфере социальной защиты населения

Аннотация. В статье изучено нормативно-правовые акты и научного определения терминов «социальная защита» и «социальное обеспечение», а также их соотношение. Осуществлен анализ основных признаков термина «социальная защита» и на основе выявленных сущностных признаков и особенностей предлагает собственное определение термина «социальная защита». На основе выявленных основных признаков терминов «социальная защита» и «административные процедуры» определено административные процедуры сфере социальной защиты.

Ключевые слова: административные процедуры, административные процедуры в сфере социальной защиты населения, населения, социальная защита, социальное обеспечение.

Ukhanenko S. Modern understanding of administrative procedures in the field of social protection of the population

Summary. The article examines the legal acts and the scientific definition of the terms "social protection" and "social security", as well as their correlation. The analysis of the main features of the term "social protection" is carried out and, on the basis of the revealed intrinsic features and characteristics, offers the definition of the term "social protection". On the basis of the revealed basic signs of the terms "social protection" and "administrative procedures", administrative procedures of the social protection sphere are defined.

Key words: administrative procedures, administrative procedures in the sphere of social protection of population, population, social protection, social security.