

*Веннікова В. В.,  
аспірант кафедри трудового права  
НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»*

## ДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Анотація.** У статті досліджено деякі особливості позасудового порядку розгляду та вирішення спорів, які виникають у сфері соціального забезпечення, проведено аналіз його основних стадій та наявних проблем.

**Ключові слова:** спори у сфері соціального забезпечення, позасудове оскарження, скарга, орган соціального захисту, посадова особа.

**Постановка проблеми.** Конституція України, проголосивши у ст. 1 Україну соціальною державою [1], створила конституційну основу для розвитку соціальної сфери та закріпила широкий перелік соціально-економічних прав, серед яких і право на соціальний захист. Однак, для нашої держави залишається проблемою реалізація даного конституційного права. Так, на сьогоднішній день майже всі соціально вразливі верстви населення невдоволені рівнем свого соціального забезпечення. Про це свідчить величезна кількість усних та письмових скарг, які надходять до територіальних органів соціального захисту та Пенсійного фонду з приводу невиплати надбавок до пенсій, зокрема таким категоріям, як діти війни та особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, невідповідності сум призначених соціальних допомог законодавчо гарантованому рівню тощо. Тому на порядку денному постає питання щодо процедури розгляду спорів у сфері соціального забезпечення, як в судовому, так і в позасудовому порядку. Останній передбачає звернення безпосередньо до органу соціального захисту, з рішеннями, діями або бездіяльністю якого громадянин незгідний, або до органу, вищого за рівнем підпорядкування.

Оскарження у сфері соціального захисту – це нормативно визначений порядок відновлення особою порушеного права на соціальний захист, що здійснюється шляхом подання письмових чи усних скарг і передбачає обов'язок відповідальних посадових осіб зреагувати та прийняти рішення з поставленого питання у встановлені законом строки.

Основний нормативно-правовий акт, який регулює позасудовий порядок розгляду та вирішення спорів, які виникають у сфері соціального забезпечення – Закон України «Про звернення громадян» – у статті 1 наголошує, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно

до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [2]. Право на оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожен громадянин може подати скаргу, коли він вважає, що рішення чи дії державних органів (посадових осіб) є неправомірними і порушують його права чи інтереси.

**Метою** даної статті є комплексне дослідження питання позасудового порядку розгляду та вирішення спорів, які виникають у сфері соціального забезпечення, аналіз наявних на сьогодні проблем та вироблення на цій основі власних висновків та узагальнень.

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** Названа проблематика частково висвітлювалась в працях видатних українських та російських вчених, зокрема: В. С. Андрєєва, К. С. Батигіна, Н. Б. Болотіної, В. Я. Бурака, Н. А. Вігдорчика, Т. З. Герасиміва, М. Л. Захарова, Р. І. Іванової, А. В. Карцхія, О. Є. Мачульської, Л. І. Лазор, П. Д. Пилипенка, В. А. Рудик, С. М. Прилипка, С. М. Синчук, І. М. Сироти, Н. М. Стаховської, Б. І. Шашківа, В. К. Субботенко, Є. Г. Тучкової, Я. М. Фогеля, М. Ю. Федорової, О. Г. Чутчевої, В. Ш. Шайхатдінова та ін.

**Викладення основного матеріалу.** Загальні правові засади оскарження рішень, дій та бездіяльності органів соціального захисту в позасудовому порядку передбачено Законом України «Про звернення громадян». Поряд із Законом врегулюванню даного порядку певною мірою присвячено Указ Президента України від 07.02.2008 № 109 /2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Крім того, питання документального оформлення розгляду скарг вирішено Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348) [2, 4, 5].

До рішень, дій (бездіяльності) органів соціального захисту та їх посадових осіб, які можуть бути оскар-

жені в адміністративному порядку, належать такі, внаслідок яких:

– порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян) у сфері соціального захисту;

– створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод у сфері соціального захисту;

– незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки у сфері соціального захисту або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Скарга на дії чи рішення органів соціального захисту та їх посадових осіб подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду. При цьому скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками органів соціального захисту та їх посадових осіб.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення органів соціального захисту та їх посадових осіб або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що вже оскаржувалось, може бути подана до органу соціального захисту та посадової особи вищого рівня впродовж одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Рішення вищестоящого органу соціального захисту чи посадової особи, які розглядали скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України [2].

Аналіз існуючого на сьогоднішній день законодавства дозволяє виокремити такі стадії розгляду спорів у соціальній сфері:

а) стадія відкриття провадження по скарзі;

б) стадія перевірки скарги;

в) стадія розгляду скарги по суті й ухвалення рішення по ній;

г) стадія оскарження рішення по скарзі;

д) стадія виконання рішення по скарзі.

Скаргу повинен розглядати не той орган соціального захисту чи посадова особа, що прийняли рішення або готували його. Саме тому при вирішенні спору у сфері соціального захисту скарга має розглядатися органом або посадовою особою вищою у порядку підлеглості, відносно тих, що прийняли рішення. Такий орган або посадова особа і є «лідуючим суб'єктом розгляду скарги» [10, 42]. Це органи соціального захисту населення, які розглядають скаргу по суті і ухвалюють по ній рішення, органи соціального захисту населення, що здійснюють перегляд рішень по скарзі і посадові особи, що перевіряють скаргу. До першої групи лідуючих суб'єктів належать вищі у порядку підлеглості органи або посадові особи чий рішення, дії, бездіяльність оскаржуються. Тобто скарга розглядається або рішення по скарзі переглядається органом чи посадовою особою, якому безпосередньо підпорядкований орган соціального захисту населення, чий рішення, дії, бездіяльність оскаржуються. Правове положення посадової особи, що перевіряє скаргу Законом України «Про звернення громадян» майже не регулює, тому що у більшості випадків орган, який уповноважений розглядати скаргу, самостійно здійснює перед цим і її перевірку. Але якщо скарга подається посадовій особі, якій підпорядкована посадова особа, рішення, дії бездіяльність якої оскаржуються, то часто перевірка такої скарги може здійснюватися іншими службовцями.

Право оскарження дій органів соціального захисту населення та їх посадових осіб вищестоящому органу в порядку підлеглості сприяє найбільш швидкому вирішенню спірних ситуацій у сфері соціального захисту та прийняттю необхідних заходів щодо усунення спору та відновлення прав у разі їх порушення. Однак, незважаючи на зазначений позитивний момент, адміністративне оскарження як гарантія права на соціальний захист у сучасних умовах має і різного роду недоліки.

Аналіз законодавства в сфері соціального захисту вказує на суттєвий недолік правового регулювання відносин, що виникають у процесі адміністративного оскарження неправомірних дій та рішень посадових осіб органів соціального захисту населення.

По-перше, ці питання вирішуються положеннями різних нормативних актів, що регулюють відносини щодо надання конкретного виду соціального захисту, оскільки відсутній єдиний кодифікований акт. Зокрема, право на оскарження закріплене у ст. 105 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у ст. 10 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», у ст. 19 Закону України «Про соціальні послуги» тощо.

По-друге, положення, що встановлюють правила оскарження порушеного права на соціальний захист цих та інших нормативних актів, носять суто

матеріальний характер. Правова регламентація процедури вирішення таких спорів потребує вдосконалення, оскільки положення соціально-захисного законодавства досить обмежено вирішують питання порядку вирішення спорів, що виникли з приводу призначення, виплати (надання) допомог, пенсій чи надання послуг. Наприклад, у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [3] цьому питанню присвячена лише одна стаття 105, у якій йдеться про право на оскарження дій посадових осіб відповідних органів, але відсутня правова регламентація процедури такого оскарження. Аналогічно, нормативно визначається і оскарження дій щодо призначення допомог та надання соціальних послуг. У зв'язку з цим основу правового регулювання складають інші загальні нормативні акти, такі як Закон України «Про звернення громадян», Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997, а також відомчі нормативні акти, зокрема, Інструкція з діловодства в Пенсійному фонді України, затверджена Наказом Пенсійного фонду України від 15.12.2005 [2, 4, 5, 6].

Як стверджує більшість дослідників, зокрема Д. О. Єрмоленко та В. А. Рудик, вдосконалення правового регулювання пропонується через прийняття кодифікованого нормативного акта – Кодексу України про соціальний захист – де окремим розділом «Спори в сфері соціального захисту» слід закріпити основні положення щодо розгляду спорів в адміністративному та судовому порядку, і деталізувати ці положення у підзаконному нормативному акті, який би конкретизував основні правила адміністративного оскарження рішень чи дій (бездіяльності) посадових осіб органів соціального захисту населення. Такий акт може бути відомчий, тобто прийнятий центральними органами соціального захисту населення (Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України), або надвідомчий – прийнятий Кабінетом Міністрів України [7, 152; 8, 131].

Однак Н. М. Стаховська у своєму дисертаційному дослідженні пропонує прийняти нормативно-правовий акт вищої юридичної сили – закон «Про захист прав громадян та вирішення спорів у сфері соціального забезпечення» [8, 14]. На нашу думку, вказана позиція – більш аргументована, оскільки це буде спеціалізований нормативний акт, який саме і призначений принципам, завдання та процедурним питанням розгляду справ у соціальній сфері.

Як показує практика роботи зі зверненнями громадян в територіальних органах пенсійного фонду та соціального захисту населення, майже всі звернення громадян реєструються як заяви, пропозиції. Підтвердженням цього є дані річних звітів про роботу зі зверненнями громадян названих органів. Наведене свідчить, що прийняття скарг від громадян на дії чи рішення органів соціального захисту населення, позитивна відповідь на скаргу – це визнання недоліків у роботі спеціалістів. У зв'язку з цим, конфліктні (спірні) ситуації, що виникають між громадянами та органами соціального захисту населення, намагаються вирішити в усному порядку, шляхом роз'яснень законодавства, пояснень ситуацій тощо [8, 131-132].

З огляду на вищевикладене, можна зробити **висновок** про те, що адміністративний спосіб відновлення порушеного права на соціальний захист є найбільш наближеним та спрощеним для громадян, однак не ефективним, оскільки державний орган, який надає соціальний захист, не зацікавлений приймати скарги та вирішувати їх на користь особи. У зв'язку з цим видається, що найбільш неупередженим органом у вирішенні спору, що виникає між громадянами та посадовими особами з приводу відновлення порушеного права на соціальний захист, є суд.

#### *Література:*

1. Конституція України. — К.: Вентурі, 2011. — 82 с.
2. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України від 02.10.1996. — 1996 р., № 10, С. 10-16.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 49-51. — С. 371-378.
4. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109 /2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 4. — С. 332-345.
5. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348 // Офіційний вісник України. — 1997. — № 16. — С. 289-305.
6. Інструкція з діловодства в Пенсійному фонді України: затверджена Наказом Пенсійного фонду України від 15.12.2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 14. — С. 407-421.
7. Єрмоленко Д. О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальній державі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. О. Єрмоленко. — Харків, 2002. — 175 с.
8. Рудик В. А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / В. А. Рудик. — Харків, 2007. — 184 с.
9. Стаховська Н. М. Відносини у праві соціального забезпечення: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05. — К., 2000. — 16 с.

10. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. П. Тарануха. — К., 2003. — 179 с.

**Венникова В. В. К отдельным вопросам рассмотрения споров в сфере социального обеспечения**

**Аннотация.** В статье исследованы некоторые особенности внесудебного порядка рассмотрения и разрешения споров, возникающих в сфере социального обеспечения, проведен анализ его основных стадий и существующих проблем.

**Ключевые слова:** споры в сфере социального обеспечения, внесудебное обжалование, жалоба, орган социальной защиты, должностное лицо.

**Vyennikova V. The individual questions consideration of disputes in the area of social security**

**Summary.** The article investigated some features of the extrajudicially consideration and resolution of disputes emerging a in the field of social security, the conducted analysis of main stages and existing problems.

**Keywords:** controversies in the field of social security, extra-judicial appeal, complaint, social protection, official.