

Порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення

Галузінський Н. О.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2023	Право	349.3

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13929493>

Анотація. Стаття присвячена дослідженню порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення, виокремленню його видів та формулюванню науково-обґрунтованих пропозицій щодо розуміння їх змісту.

Встановлено, що у праві соціального забезпечення застосовуються два види проваджень щодо застосування санкцій: безспірне та судове. Безспірне застосування санкцій у праві соціального забезпечення є превалюючим, хоча й менш ефективним.

Доведено, що саме добровільність реалізації санкцій правопорушником, є ключовою при характеристиці безспірного порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення.

Безспірне застосування санкцій у праві соціального забезпечення характеризується тим, що здійснюється в рамках процедурних відносин соціально зобов'язаним суб'єктом, який реалізовував право на соціальний захист особи (сім'ї). У статті йдеться, що безспірний порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення для соціально зобов'язаних суб'єктів не характерний.

Встановлено, що судовий порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення характеризується тим, що реалізується в рамках процесуальних відносин, а рішення про застосування санкцій приймається судом у порядку, визначеному процесуальним законодавством.

Судовий порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення з огляду на його процесуальну форму характеризується стадійністю, яка розпочинається відмовою порушника від добровільного виконання зобов'язання чи зволікання з його виконанням і завершується примусовим виконанням рішення про застосування санкцій у праві соціального забезпечення. Доведено, що перший етап є факультативним, оскільки у разі притягнення до відповідальності соціально зобов'язаного суб'єкта позасудовий порядок вирішення спору не є обов'язковим перед зверненням до суду. Своєю чергою, законодавчо визначена процедура застосування санкцій до уповноважених осіб (зокрема, правопоновлюючих) визначена альтернативно, як стягнення на підставі рішень компетентного суб'єкта чи у судовому порядку. Встановлено, що названа альтернатива є суто теоретичною, оскільки соціально зобов'язані суб'єкти віддають перевагу безспірному порядку застосування санкцій і лише у разі його неефективності – звертаються до суду.

Ключові слова: відповідальність у праві соціального забезпечення, санкції у праві соціального забезпечення, застосування санкцій, безспірний порядок застосування санкцій, судовий порядок застосування санкцій.

¹ аспірант кафедри трудового права та права соціального забезпечення Національного університету «Одеська юридична академія»

The procedure for applying sanctions in social security law

Abstract. The article is devoted to the study of the procedure for the application of sanctions in the social security law, the identification of its types and the formulation of scientifically based proposals for understanding their content.

It has been established that two types of procedures for the application of sanctions are used in social security law: undisputed and judicial. The undisputed application of sanctions in social security law is prevalent, although less effective.

It is proved that the voluntariness of the implementation of sanctions by the offender is key in characterizing the undisputed procedure of applying sanctions in the social security law.

The undisputed application of sanctions in the social security law is characterized by the fact that it is carried out within the framework of procedural relations by a socially obligated subject who exercised the right to social protection of a person (family). The article states that the undisputed procedure for applying sanctions in the law of social security for socially obligated subjects is not typical.

It has been established that the judicial procedure for the application of sanctions in the social security law is characterized by the fact that it is implemented within the framework of procedural relations, and the decision on the application of sanctions is made by the court in the manner determined by the procedural legislation.

The judicial procedure for the application of sanctions in the law of social security, given its procedural form, is characterized by stages, which begins with the violator's refusal to voluntarily fulfill an obligation or delays in its implementation and ends with the forced execution of a decision on the application of sanctions in the social security law. It has been proven that the first stage is optional, since in the case of bringing to responsibility a socially obligated subject, the out-of-court dispute resolution procedure is not mandatory before going to court. In turn, the legally regulated procedure for applying sanctions to authorized persons (in particular, assignors of rights) is defined alternatively as recovery based on the decisions of a competent entity or in court. It has been established that the named alternative is purely theoretical, as socially obligated subjects prefer the undisputed procedure of applying sanctions and only in the event of its ineffectiveness - turn to court.

Key words: responsibility in social security law, sanctions in social security law, application of sanctions, undisputed order of application of sanctions, judicial order of application of sanctions.

Вступ

Постановка проблеми. Одним із ключових та відповідальних напрямів законодавчого забезпечення реформування відносин у праві соціального забезпечення є удосконалення процедури застосування галузевих санкцій як важливої складової забезпечення законності у сфері соціального захисту. Доречно зауважити, що саме застосування санкцій у праві соціального забезпечення покликане гарантувати права та законні інтереси учасників відповідних правовідносин та держави в цілому, відшкодувати шкоду, завдану уповноваженому суб'єкту правопорушенням (з певною умовністю), та забезпечувати правопорядок у сфері соціального захисту.

Порядок застосування уповноваженим суб'єктом передбачених законом санкцій за порушення законодавства у сфері соціального захисту є одним (процедурно-правовим) із аспектів відповідальності у праві соціального забезпечення як правового інституту. Тим не менше, не дивлячись на визначене значення санкцій у праві соціального забезпечення варто констатувати, що нормативне забезпечення відповідної процедури в Україні є недосконалим, що автоматично ставить під сумнів ефективність всього інституту відповідальності у праві соціального забезпечення.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення та формулювання науково-обґрунтованих пропозицій щодо розуміння його змісту.

Стан опрацювання проблематики. Санкції у праві соціального забезпечення так чи інакше були предметом досліджень майже всіх науковців - представників галузевої науки. Здобутки вчених стосувались суб'єктів, змісту відповідних процедурно-процесуальних відносин, значення збереження законності у них і т.п. Серед таких науковців варто згадати І.С. Андрієнко, Н.Б. Болотіну, К.В. Бориченко, В.Я. Бурака, С.М. Синчук, Н.М. Хуторян, М.М. Шумилу, О.М. Ярошенка та ін. Проте питання порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення до цього часу так і не дістало свого комплексного вирішення.

Результати

Відповідно до широкого розуміння поняття санкцій у праві соціального забезпечення це вид державного примусу, що застосовується компетентними суб'єктами з метою приведення в попередній стан, що існував до правопорушення, галузевих суспільних відносин, правового статусу їх суб'єктів. Тобто застосування санкцій пов'язане із захистом прав та законних інтересів управомоченого у сфері соціального захисту чи соціально зобов'язаного суб'єкта та/або покаранням винного чи відповідального за допущене правопорушення суб'єкта і повинне вчинятися лише у спосіб і порядку, що встановлені чинним законодавством.

Таким чином, застосуванню санкцій у праві соціального забезпечення передують ситуація порушення, невизнання чи оспорювання одним суб'єктом галузевих відносин прав чи інтересів протилежного суб'єкта, що тягне за собою їх невизначеність та перешкоджає ефективному здійсненню, що становить зміст юридичного спору.

За визначенням Н.Ю. Сакари, юридичним спором є «правова девіація, зумовлена виникненням правової невизначеності в суб'єктивних правах та обов'язках кількох суб'єктів» [1, с. 67].

Схожа позиція щодо розуміння змісту юридичного спору сформована й правозастосовною практикою. Так, за висновками Європейського суду з прав людини, «поняття «спір» не має тлумачитися надто технічно, воно має розумітися по суті, а не у формальному значенні. Використання французького слова «оспорювання» (contestation) свідчить про наявність розбіжностей [2] між двома протидіючими сторонами, якими можуть бути як дві приватні особи, так і приватна особа й держава [3], що не можуть бути вирішені в межах неконфліктної односторонньої процедури [4]».

Таким чином, юридичний спір характеризується матеріальним та процесуальним змістом, що полягає в усвідомленні ініціатором спору факту порушення його прав та вжитті заходів з метою їх відновлення, зокрема, шляхом звернення до компетентного суб'єкта.

Саме в аспекті розкриття процесуального змісту юридичного спору неможна оминати приписи ст. 124 Конституції України, відповідно до якої на будь-який юридичний спір поширюється юрисдикція судів.

Тобто з огляду на те, що порушення прав у сфері соціального захисту підпадає під категорію юридичного спору, при буквальному трактуванні конституційних положень логічним є висновок про законність виключно судового порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення. Водночас, наразі право застосувати до управомочених суб'єктів санкції у праві соціального забезпечення надано законодавством широкому колу державних та навіть недержавних органів, інших суб'єктів.

Так, відповідно до частини першої ст. 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 року № 1058-IV, «суми пенсій, виплачені надміру внаслідок зловживань з боку пенсіонера або подання

страхувальником недостовірних даних, можуть бути повернуті пенсіонером добровільно або стягуються на підставі рішень територіальних органів Пенсійного фонду чи в судовому порядку».

Пунктом п'ятим частини першої ст. 34 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 року № 1533-III, передбачено, що «Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття має право стягувати відповідно до закону кошти, виплачені особам, зареєстрованим як безробітні, у вигляді матеріального забезпечення на випадок безробіття та витрачені на надання соціальних послуг безробітним у разі встановлення факту їх отримання на підставі недостовірних відомостей, поданих особою».

Згідно з положеннями ст. 22 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811-XII, «суми державної допомоги, виплачені надміру внаслідок зловживань з боку громадян (у результаті подання документів із свідомо неправдивими відомостями, неподання відомостей про зміни у складі сім'ї, приховування обставин, що впливають на виплату державної допомоги тощо), стягуються згідно з законом. Органи, що призначають і здійснюють виплату державної допомоги, мають право перевіряти матеріальний стан сімей з дітьми». Відповідними уповноваженими суб'єктами є органами соціального захисту населення.

Основою виключно на конституційних приписах можна дійти хибного висновку, що практика застосування цитованих вище норм є протиправною, а відповідні приписи законодавства – неконституційними. Тим не менше це не так.

Особливістю застосування санкцій у праві соціального забезпечення у позасудовому порядку є те, що у цьому випадку йдеться про реалізацію контрольних та управлінсько-правозастосовних функцій відповідних суб'єктів, які здійснюють свої повноваження в порядку та у формах, що передбачені законом; вправі контролювати отримувачів соціального захисту, виявляти і фіксувати виявлені ними порушення і позасудово, в межах наданих законом повноважень, застосовувати стягнення.

Варто наголосити, що такий позасудовий порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення застосовний виключно до уповноважених суб'єктів галузевих відносин. При цьому правоприпиняюча чи правопоновлююча санкція у цьому випадку застосовується тільки один раз і без права її зміни і посилення у подальшому.

Особливістю позасудового порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення є те, що всупереч волі уповноваженого суб'єкта вони не можуть реалізуватися. Тобто встановивши певне порушення, компетентний суб'єкт визначає вид санкції, яку доцільно застосувати і повідомляє про це отримувача соціального захисту. Досліджуваний порядок передбачає визнання порушником протиправності вчиненого, усвідомлення їх наслідків та згоду добровільно виконати певні додатково покладені обов'язки у зв'язку з цим або бути обмеженим у певних правах.

Існування позасудового порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення надзвичайно важлива гарантія прав людини у сфері соціального захисту, оскільки «служить оперативному виявленню правопорушення і реагування на його вчинення, розвантажує судову систему, скорочуються витрати на здійснення правосуддя та навіть витрати самих правопорушників» [5, с. 132].

При цьому, як влучно зауважує Р.Б. Шишка, у такому випадку не йдеться про певний вид юридичної відповідальності, не дивлячись на те, що застосовані компетентним державним органом та судом санкції не відрізняються. Видається, у цьому випадку відсутній і юридичний спір, оскільки правопорушник визнає протиправність своєї поведінки та, як правило, вживає активних заходів для приведення у попередній стан, що існував до правопорушення, галузевих суспільних відносин, правового статусу їх учасників. Вказане підтверджує тезу про те, що існування

визначеного законодавством позасудового порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення жодним чином не суперечить нормам Конституції України та є надзвичайно важливим.

При цьому, видається, що для характеристики досліджуваного порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення основним є не те, що він стосується контрольних та управлінсько-правозастосовних функцій відповідних суб'єктів, відмінних від суду, а те, що правопорушник визнає законність прийнятого відповідним суб'єктом рішення та не оспорує його, діючи добровільно. На нашу думку, саме добровільність реалізації санкцій правопорушником, є ключовою при дослідженні порядку застосування санкцій у праві соціального забезпечення без звернення до суду.

Коли мова йде про відповідальність у праві соціального забезпечення санкції застосовуються виключно у судовому порядку. Це пов'язано з тим, що за відсутності визнання правопорушником протиправності його поведінки відповідні обставини підлягають встановленню судом, який у подальшому визначає й обґрунтованість санкції. Враховуючи те, що у більшості випадків санкції у праві соціального забезпечення мають грошовий вираз, оскільки стосуються стягнення або певного виду соціального захисту, у виплаті якого було відмовлено, або безпідставно отриманих коштів, то саме від кваліфікації дій чи бездіяльності порушника як протиправних та моменту встановлення їх протиправності залежить обсяг санкції, який обґрунтовується судом у судовому рішенні.

Судовий порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення передбачає дотримання процесуальної форми, ознаками якої є:

- «чітка регламентованість процесуальним законодавством;
- цільова спрямованість, яка полягає у гарантуванні досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі;
- відповідність принципам процесуального права, яка передбачає наявність системи гарантій прав осіб, які беруть участь у справі, і виконання завдань процесуального права» [6, с. 138].

Максимально спрощено судовий порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення можна відобразити у такій послідовності етапів: 1) відмова порушника від добровільного виконання зобов'язання чи зволікання з його виконанням. Цей етап може бути відсутній, оскільки у разі притягнення до відповідальності соціально зобов'язаного суб'єкта позасудовий порядок вирішення спору не є обов'язковим перед зверненням до суду. Своєю чергою, законодавчо визначена процедура застосування санкцій до управомочених осіб (зокрема, правопоновлюючих) визначена альтернативно, як стягнення на підставі рішень компетентного суб'єкта чи у судовому порядку. Заради справедливості варто все ж зауважити, що названа альтернатива є суто теоретичною, оскільки соціально зобов'язані суб'єкти віддають перевагу безспірному порядку застосування санкцій і лише у разі його неефективності – звертаються до суду; 2) звернення до суду з вимогою про притягнення до відповідальності. Ця стадія має принципово важливе значення і свідчить про намір позивача надати своїй вимозі публічно-правове значення та застосувати державний примус; 3) прийняття рішення про прийняття справи до провадження; 4) винесення судом рішення про притягнення до відповідальності із встановлення її розміру; 5) набрання рішенням про притягнення до відповідальності законної сили. Доки рішення оскаржується і справа перебуває на розгляді в судах апеляційної чи касаційної інстанцій, воно не вступило у силу; 6) відмова суб'єкта галузевих відносин (управомоченого чи соціально зобов'язаного) від добровільного виконання призначених судом санкцій; 7) передача судового рішення на для примусового виконання в рамках виконавчого провадження; 8) примусове виконання рішення про застосування санкцій у праві соціального забезпечення.

Висновки

У праві соціального забезпечення можна виділити два види проваджень щодо застосування санкцій: безспірне та судове.

Безспірне застосування санкцій у праві соціального забезпечення характеризується тим, що здійснюється в рамках процедурних відносин соціально зобов'язаним суб'єктом, який реалізовував право на соціальний захист особи (сім'ї). Безспірний порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення для соціально зобов'язаних суб'єктів не характерний.

Судовий порядок застосування санкцій у праві соціального забезпечення характеризується тим, що реалізується він в рамках процесуальних відносин, а рішення про застосування санкцій приймається судом у порядку, визначеному процесуальним законодавством.

Список використаних джерел

1. Сакара Н.Ю. Зміст та правова природа юридичного спору. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. Випуск 46. Том 1. С. 63-67.
2. Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, June 1981, no. 6878/75; 7238/75, § 45, Series A no. 43. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57522>.
3. Ringeisen v. Austria, 16 July 1971, no. 2614/65, § 94, Series A no. 13. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57565>.
4. Alaverdyan v. Armenia (dec.), 24 August 2010, § 35. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100411>
5. Шишка Р.Б. Окремі аспекти господарсько-правової відповідальності. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». К.: НАУ, 2015. № 1(34). С. 129-133/
6. Устименко Є.В. Санкції за адміністративним правом України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 187 с.