

Олійник А.В.

*здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів*

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВУ СПОРУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Попри проголошену ідею правової соціальної держави в Україні процес реформування соціальних відносин українського суспільства відбувається достатньо суперечливо, а відтак із недостатнім рівнем правової ефективності. Визначений відповідно до конституційних положень пріоритет відмови від контролю держави над особистістю і проголошенню особистої ініціативи в реалізації інтересів людини був розпочатий від імені та за рахунок держави, в умовах триваючих процесів економічної та суспільно-політичної стагнації, що позначилось на рівні ефективності його впровадження. Захист соціально-економічних прав залишається достатньо дієвою складовою політичних гасел під час проведення виборчої агітації, є безумовним елементом програмних документів політичних партій в Україні. Однак і досі, на жаль, більшість з цих проголошених соціальних гарантій та стандартів залишаються декларативними, що значно ускладнює реалізацію проголошеного євроінтеграційного курсу України. Адже в Європейському Союзі на цих правових нормах засновано всі дії держави в соціальній сфері. Причому, чітко закріплені соціальні стандарти життя не можуть переглядатися жодним новим урядом. Існуючі протиріччя у соціальній сфері своїм наслідком мають виникнення спорів, від ефективності врегулювання яких залежить ефективність здійснення державної політики з питань захисту соціально-економічних прав людини. Визначені проблеми правореалізації вимагають здійснення науково-практичних пошуків їх

подолання, актуалізуючи здійснення даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фрагментарні дослідження сутності спорів у сфері захисту соціально-економічних прав фрагментарно здійснено в межах комплексних адміністративно-процесуальних наукових праць. Зокрема, необхідним є відзначення наукових розробок таких представників науки адміністративного права, як В.Б. Авер'янов [1, с. 8-14], О.Ф. Андрійко [2, с. 126-131], М.О. Баймуратов [3, с. 57-65], Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук [4, с. 126-135], І.П. Голосніченко [5, с. 12-19], С.В. Ківалов [6, с. 7-21], М.І. Козюбра [7, с. 24-27], А.Т. Комзюк [8, с. 212-232], В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко [9], Р.О. Куйбіда [10], Є.В. Курінний, В.П. Тимошук [11, с. 156-165], П.С. Лютиков [12] та інших, де визначено загальні засади розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства.

Окремі питання визначення сутності здійснення оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних із захистом соціально-економічних прав, здійснено у дисертаційних дослідженнях А.Ю. Осадчого «Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах» (2004 р.) [13], І.О. Грибка «Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку» (2006 р.) [14], В.Б. Русанової «Оскарження в суді постанов в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення» (2015 р.) [15], А.В. Міськевич «Адміністративні послуги

у сфері соціального захисту населення» (2016 р.) [16], О.С. Булгаков «Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби» (2018 р.) [17] та ін.

Але у своїх дослідженнях вказані фахівці торкаються переважно загальних проблем виникнення, попередження та вирішення адміністративних спорів або особливостей їх судового розгляду, а також встановлення їх суб'єктного складу, оминаючи необхідність дослідження специфіки соціальних спорів.

З врахуванням зазначеного **метою** наукової статті є визначення сутності публічно-правових спорів у сфері реалізації соціально-економічних прав людини.

Виклад основного матеріалу. Законодавство України не містить нормативного визначення конструкції «юридичний конфлікт» та оперує такими термінами, як «злочин», «правопорушення», «спір». По суті, вони є окремими формами юридичних конфліктів. Саме тому, переважна більшість учених зазначають, що правовий спір – це не будь-яке невдоволення однієї сторони правовідносин діями іншої, а офіційне пред'явлення скарги до державного органу або посадової особи, які уповноважені зазначений спір розглядати. Таким чином, правовий спір є формою об'єктивації юридичного конфлікту. Моментом такої об'єктивації є офіційне звернення до юрисдикційного органу [18, с. 401].

Основними ознаками публічно-правових спорів в цілому необхідно виділити: сфера виникнення публічно-правових спорів, якою є відносини у сфері публічного управління; особливості суб'єктного складу відносин, де однією зі сторін публічно-правового спору є суб'єкт (орган, посадова особа), на якого покладається виконання владних управлінських функцій органів публічної влади; наявний суб'єктний склад публічно-правового спору з відповідними статусними ознаками суб'єктів у частині набуття відповідної компетенції щодо виникнення предмета спору.

Визначення специфіки адміністративних спорів у сфері захисту соціально-економічних

прав та інтересів пов'язується із встановленням особливостей суб'єктного складу таких процесуальних відносин та їх характеру.

В межах даного дослідження адміністративні спори у сфері реалізації соціально-економічних прав будуть розглядатися з врахуванням їх трьохелементної структури, до якої входять об'єкт, суб'єкт та зміст правовідносин. При цьому у межах сучасних досліджень спостерігається дещо протилежний підхід до встановлення структури спору. Так, О.Д. Лешенко відзначає, що структура публічно-правового спору складається із об'єкту, суб'єкту, об'єктивної сторони та суб'єктивної сторони [19, с. 94-95]; таким чином, замінюючи категорію адміністративного спору на категорію адміністративного правопорушення, сутність якої зводиться до встановлення факту неправомірності діяльності суб'єкта, що своїм наслідком має застосування заходів державного примусу. Натомість публічно-правовий спір своєю підставою виникнення може мати не лише наявність проявів протиправного діяння суб'єкта владних повноважень, а і, зокрема, хибне тлумачення норм адміністративного права чи адміністративно-процесуального права, недотримання встановлених строків та інших складових елементів надання адміністративних послуг тощо. Підтвердженням такого висновку є наукові підходи, запропоновані Н.В. Янюком, який вважає, що виникнення публічно-правового спору не завжди пов'язується із заподіянням шкоди, не завжди є результатом протиправної поведінки суб'єкта владних повноважень, а може виникнути внаслідок наявності колізії норм чинного законодавства України і не можливості врегулювання суперечностей між учасниками провадження із досягнення домовленості між ними [20, с. 97].

Встановлення суб'єктного складу правового спору є одним із ключових критеріїв визначення найбільш ефективного механізму його врегулювання шляхом вірного обрання органу, уповноваженого на його розгляд та вирішення. Варто відзначити, що відповідно до чинного законодавства суб'єктний

склад публічно-правового спору характеризується наявністю спеціального складового елемента у вигляді органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи або іншого суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції, у тому числі і пов'язані з виконанням делегованих повноважень.

У будь-якому випадку підстава виникнення публічно-правового спору пов'язується із вирішенням питання правомірності реалізації суб'єктом владних повноважень наданих йому компетенційних повноважень, що здійснювались до моменту виникнення суперечності [16, с. 90].

Особливістю суб'єктного складу відносин оскарження відносин у сфері захисту соціально-економічних прав є те, що такі відносини характеризуються наявністю трьохособової суб'єктної структури [21, с. 154]. Суб'єкти адміністративного спору у сфері захисту соціально-економічних прав можуть бути умовно поділені на: 1) суб'єкта, діяння якого є предметом оскарження; 2) позивача у справі, тобто особу, що реалізує правомочність із подання скарги на правомірність діяльності владного суб'єкта; 3) суб'єкта, уповноваженого розглядати таку категорію спорів, при цьому останній має у спірних відносинах виступати у ролі незалежного арбітра, що не може діяти на користь жодної із сторін. Так, відповідно до додаткової постанови Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі 755/9215/15-ц (провадження № 14-382цс19) [22] визначено, що із прийняттям змін від 15 грудня 2017 року до процесуального законодавства відбулося переосмислення ролі суду у позовному провадженні, а саме: як арбітра, що надає оцінку тим доказам та доводам, що наводяться сторонами у справі, та не може діяти на користь будь-якої із сторін, що не відповідатиме основним принципам судочинства.

Відсутність нормативно визначених особливостей врегулювання публічно-правових спорів у сфері захисту соціально-економічних прав і свобод дозволяє зробити висновок

про здійснення їх розгляду та вирішення за загальними принципами адміністративного судочинства.

Водночас необхідно відзначити, що адміністративно-судочинне провадження у досліджуваній категорії спорів нерозривно пов'язано із необхідністю дотримання нормативно визначених особливостей реалізації адміністративних процедур на належному рівні правової реалізації. За умови нормативної невизначеності сфери адміністративно-процедурних відносин, що пов'язується із триваючою вже понад 20 років правотворчою діяльністю із розробки відповідного профільного законодавства.

Отже, в межах відносин із захисту соціально-економічних прав пріоритетне значення для правозастосування за умови відсутності Закону України «Про адміністративну процедуру» має бути відведено Закону України «Про адміністративні послуги» [23]. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» встановлюються принципи, відповідність яким визначає ефективність функціонування суб'єкта владних повноважень із реалізації публічно-сервісної функції держави. Принципами надання адміністративних послуг згідно із положеннями частини першої статті 4 Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI є принципи: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень). Проте окреслені специфічні принципи не знайшли відображення в КАС України.

Специфічною характеристикою спорів у сфері захисту соціально-економічних прав є їх триваючий характер, що своїм наслідком

передбачає визначення особливостей обчислення строків позовної давності, що можуть бути застосовані до такої категорії справ.

Правова позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду базується на визначенні розуміння права громадянина України на соціальний захист, «що включає право на забезпечення їх, зокрема, у старості та в інших випадках, передбачених законом; це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» (стаття 46) [24].

Відповідно до правової позиції Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладеної у справі № 344/10095/16-а, розрізняється дві відносно суміжні категорії – «право на судовий захист» та «право на соціальний захист». Реалізація права особи на соціальний захист є залежним від належності здійснення наданої суб'єкту владних повноважень (наприклад, територіальному управлінню Пенсійного Фонду України) компетенції щодо розгляду звернення особи, що пов'язується із забезпечення належного здійснення соціально-економічних прав особи [24]. У випадку наявності у особи підстави зробити висновок про створення можливості порушення її соціально-економічних прав, чи їх порушення де-факто, що пов'язується із протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, така особа може звернутися до адміністративного суду з позовом, що буде уже способом реалізації «права на судовий захист». Згідно з Конституцією України право особи на соціальний захист гарантується, в першу чергу, статтею 46, а право на судовий захист, зокрема, - статтями 55 та 124. Відмінними є розуміння процесуальних строків реалізації права особи

на соціальний захист та права особи на судовий захист. Встановлення дотримання вимоги щодо реалізації особою права на соціальний захист у визначений чинним законодавством України строк відноситься до компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень. Натомість дотримання строків звернення особи за захистом свого порушеного соціально-економічного права у судовому порядку відноситься до компетенції суду, і стосується виключно питання прийнятності позовної заяви критеріям відповідності її судового розгляду чи визначення підстав для відмови у розгляді позовних вимог по суті, але не застосовується для прийняття рішення про задоволення чи не задоволення таких вимог, а також періоду протягом якого такі вимоги підлягають задоволенню.

Відносини захисту соціально-економічних прав особи є триваючими за своїм характером, адже у таких відношеннях суб'єкт владних повноважень протягом певного проміжку часу ухиляється від виконання своїх зобов'язань (триваюча протиправна бездіяльність) або допускає протиправну поведінку (триваюча протиправна діяльність) по відношенню до фізичної або юридичної особи [24].

При цьому об'єктом спору у сфері захисту соціально-економічних прав виступає право особи на отримання соціальних виплат, що характеризуються регулярністю, періодичністю, багаторазовістю, що пов'язується із тим, що найчастіше, вони призначаються з метою забезпечення гідного рівня життя людини, її права на охорону здоров'я, що вочевидь є триваючим процесом, а тому строк на соціальний захист та строки звернення до суду залежать також від виду відповідного платежу як форми соціального захисту з боку держави. Отже, строк реалізації права особи на соціальний захист має обчислюватися з моменту подання нею необхідного обсягу документів, тоді як врахування характеру відносин у сфері захисту соціально-економічних прав особи вимагає від адміністративного суду у вказаній категорії справ виходити з того, що встановлені

процесуальним законом строки та залишення без розгляду позовної заяви на підставі їх пропуску не можуть слугувати меті відмови у захисті порушеного права, легалізації триваючого правопорушення, в першу чергу, з боку держави [24].

Висновок. Таким чином, під публічно-правовим спором у сфері захисту соціально-економічних прав особи необхідно розуміти спір, в якому одна із сторін публічно-владні управлінські функції, пов'язаних із здійсненням права особи на соціальне та/або пенсійне забезпечення, отримання інших видів соціальних

виплат та допомоги, що є основним джерелом існування для реалізації наданого їй права на достатній рівень життя, включаючи право на духовно-культурний розвиток. не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Характерною ознакою відносин, пов'язаних із забезпеченням права особи на захист наданих їй конституційних соціально-економічних прав, є встановлення їх триваючого характеру, що визначаються сутністю соціальної функції держави, що обґрунтовує необхідність встановлення спеціальних вимог застосування строків позовної давності у такій категорії спорів.

Анотація

У науковій статті визначено сутність публічно-правового спору у сфері захисту соціально-економічних прав особи. Систему соціально-економічних прав та свобод людини і громадянина визначено як сукупність прав і свобод, заснованих на конституційних принципах свободи економічної діяльності, з метою створення, забезпечення та захисту ринкових відносин, свободи праці, єдиного економічного простору, рівності й захисту всіх форм власності, підтримки конкуренції та обмеженні монополій. Підкреслено, що реалізація та захист соціально-економічних прав закріплених у вищезазначених актах повинні бути забезпечені державою незалежно від рівня економічного розвитку. До проблем нормативно-правового регулювання застосування законодавства з питань забезпечення реалізації соціально-економічних прав віднесено відсутність єдиного комплексного підходу до вирішення питання дії нормативно-правових актів у часі. Обґрунтовано, що врегулювання спорів, пов'язаних із реалізацією особою соціально-економічних прав вимагає від суду вирішення проблеми правової невизначеності правозастосування законодавчих та підзаконних актів. Визначено, що під публічно-правовим спором у сфері захисту соціально-економічних прав особи необхідно розуміти спір, в якому одна із сторін публічно-владні управлінські функції, пов'язаних із здійсненням права особи на соціальне та/або пенсійне забезпечення, отримання інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування для реалізації наданого їй права на достатній рівень життя, включаючи право на духовно-культурний розвиток. не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Наголошено, що характерною ознакою відносин, пов'язаних із забезпеченням права особи на захист наданих їй конституційних соціально-економічних прав, є встановлення їх триваючого характеру, що визначаються сутністю соціальної функції держави, що обґрунтовує необхідність встановлення спеціальних вимог застосування строків позовної давності у такій категорії спорів.

Ключові слова: конституційні права, принципи, право на соціальний захист, право на пенсійне забезпечення, стандарти, принципи права.

Oliynyk A.V. The essence of a public legal dispute in the field of protect of socio-economic human rights

The scientific article defines the essence of public law dispute in the field of protection of socio-economic rights of the individual. The system of socio-economic rights and freedoms of man and citizen is defined as a set of rights and freedoms based on the constitutional principles of freedom

of economic activity, in order to create, ensure and protect market relations, freedom of labor, single economic space, equality and protection of all forms of ownership. competition and restriction of monopolies. It is emphasized that the implementation and protection of socio-economic rights enshrined in the above acts must be ensured by the state regardless of the level of economic development. The problems of regulatory and legal regulation of the application of legislation on ensuring the implementation of socio-economic rights include the lack of a single comprehensive approach to addressing the issue of regulatory legal acts in time. It is substantiated that the settlement of disputes related to the exercise of socio-economic rights requires the court to resolve the issue of legal uncertainty in the application of laws and regulations. It is determined that a public-law dispute in the field of protection of socio-economic rights of a person should be understood as a dispute in which one of the parties is a public-administrative management function related to the exercise of a person's right to social and / or pension benefits. benefits and assistance, which is the main source of livelihood for the realization of the right granted to her to a sufficient standard of living, including the right to spiritual and cultural development. not lower than the subsistence level established by law. It is emphasized that a characteristic feature of relations related to ensuring the right of a person to protection of his constitutional socio-economic rights is the establishment of their continuing nature, determined by the essence of the social function of the state, which justifies the need to establish special requirements disputes.

Key words: constitutional rights, principles, right to social protection, right to pension provision, standards, principles of law.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
2. Андрійко О.Ф. Стан, зміст і перспективи розвитку адміністративного права України. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 4. С. 126-131.
3. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57-65.
4. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х. : Право, 2010. 624 с.
5. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 12-19.
6. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса : НУ ОЮА, 2011. Вип. 59. С. 7–21.
7. Козюбра М.І. Права людини і верховенство права. *Право України*. 2010. № 2. С. 24-27.
8. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
9. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / за заг. ред. І.Б. Коліушка. К. : Центр політико-правових реформ ; Факт, 2001. 72 с.
11. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матер. / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, Є.О. Школьний та ін.] ; за заг. ред. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. К. : ЦППР, 2015. 428 с.
12. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон: «Гельветика», 2013. 252 с.

13. Осадчий А.Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Одеса, 2004. 175 с.
14. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: дис.... к.ю.н. 12.00.07. К., 2006. 220 с.
15. Русанова В.Б. Оскарження в суді постанов в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Х.: 2010. 200 с.
16. Міськевич А.В. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. 222 с.
17. Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 204 с.
18. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. для вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2008. Т. 2. 416 с.
19. Лещенко О.Д. Підсудність адміністративних справ, що пов'язані з виборчим процесом. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 317-323.
20. Янюк П. В. Виборчі спори як предмет судового розгляду: окремі проблеми теорії та практики. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2008. Вип. 47. С. 96-102.
21. Лученко Д.В. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 4. С. 152-160.
22. Справа 755/9215/15-ц (провадження № 14-382цс19): постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року. URL.: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87951334?fbclid=IwAR3fnIILB88VJglu7JAU_oHla7e1psYI6mTgWCHOiKePbkEXSJzsevOxvUQ
23. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
24. Справа № 344/10095/16-а: постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21 травня 2020 року. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89396186>